



REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

International Journal of Law and Political Science

ISSN : 2790 - 4830

Numéro spécial, Hors série, Juin 2023



COMITE SCIENTIFIQUE

Pr Victor – Emmanuel BOKALLI

Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Najet BRAHMI

Professeur, Université de Tunis El Manar ;

Pr Athanase FOKO

Professeur, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Loth Pierre DIWOUTA AYISSI

Maître de Conférences, Université de Yaoundé II;

Pr. Thomas CLAY

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur à l'école de droit de la Sorbonne, (Université Paris 1),
Avocat au barreau de Paris ;*

Pr. MOKTAR ADAMOU

Agrégé des Facultés de Droit, Université de Parakou ;

Pr Maturin NNA

Professeur, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Marie-Colette KAMWE MOUAFFO

Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Jean Pierre CLAVIER

Professeur, Université de Nantes ;

Pr. Guy Florent ATANGANA MVOGO

Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Victorine KAMGOUI KUITCHE

Maître de Conférences HDR, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Nadège JULLIAN

Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université Toulouse 1 Capitole ;

Pr Serge Patrick LEVOA AWONA

Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université de Ngaoundéré ;

Pr Emmanuel D. KAM YOGO
Professeur, Université de Douala ;

Pr Emilia ONYEMA
Professor, SOAS University of London;

Pr Aron LOGMO MBELECK
Professeur, Université de Douala ;

Pr Maurice KOM KAMSU
Maître de Conférences, Université de Maroua

Pr VOUDWE BAKREO
Agrégé des Facultés de droit, Université de Ngaoundéré ;

Pr Ramses AKONO ADAM
Agrégé des Facultés de Droit, Université de Ngaoundéré ;

Pr Michel Aristide MENGUELE MENYENGUE
Maître de Conférences, Université de Douala ;

Pr. Sandie LACROIX-DE SOUSA
Maître de Conférences HDR, Université d'Orléans ;

Pr Nicolas Junior YEBEGA NDJANA
Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;

Pr Fred Jérémie MEDOU NGOA
Maître de Conférences, Université de Douala ;

Pr. MFEGUE SHE Odile Emmanuelle épouse MBATONGA
Maître de Conférences, Université de Yaoundé II ;

M. Maxime KALDJONBE
Magistrat, Juge et Juge d'instruction près le Tribunal de Grande Instance de la VINA ;

M. SABABA MAGAZAN
Magistrat, Juge et Juge d'instruction près le Tribunal de Grande Instance de la VINA et Juge d'instruction près le Tribunal Militaire de l'Adamaoua ;

M. David YINYANG
Magistrat, Substitut du Procureur près les Tribunaux d'Instance du FARO à POLI ;

Mme Sandrine DATSE
Avocate au Barreau de Paris, Conseil Adjoint devant la Cour Pénale Internationale.

Directeurs :

Dr. BAMANGA DAGA Guidakré
Dr. ETABA ABANA Rémi

Page | iii

COMITE DE REDACTION

Rédacteur en Chef

Dr. Timothée MANGA BINELI
Université de Yaoundé II.

Rédactrice en Chef Adjointe

Dr. Calice Cléopatre MAINIBE TCHIONBE
Université de Ngaoundéré.

Responsable en charge de la propriété intellectuelle : Dr. Job NZOH SANGONG

Coordonnateurs des rubriques

Coordonnateur rubrique Science Politique

Dr. Georges Francis MBACK TINA

Coordonnateur rubrique Droit

Dr. El-Kader Kadjoum ALI ABDEL

Coordonnateur rubrique English Law

Dr. Waräi Michael TAOYANG

Membres :

Dr. Josué DIGUERA
Dr. Alice TOUAIBA TIRMOU
Dr. Job Didier BAHANA
Dr. Eloi BAKARY
Dr. Gérard Müller MEVA'A
Dr. Sadjo ALIOU
Dr. Joceline Gaëlle ZOA ATANGANA
Dr. Deguia CHECK IBRAHIM
Dr. Issa Pave ABDEL NASSER
Dr Prosper Hugues FENDJONGUE
Dr ABOUKAR BANGUI AGLA
Dr Ange MESSI MBALLA
Dr. Linda DJARSOUMNA
Dr Djidjioua GARBA ISSA
Dr Norbert DOURGA

Dr. Elie SAPITODEN
Dr. Franklin Kennedy ASSONJI FONGUE
Dr. WILLARBANG ZUINSSA
Dr. YAOUBA HAMADOU A.
Dr. Alexis BAAYANBE BLAMA
Dr. Ibrahima HALILOU
Dr. Raissa PAYDI
Dr. Adama SALME
Dr. Dieu-Ne-Dort BADAWE KALNIGA
Dr. Bienvenu DOMBA
Mme Mbissa Valérie HAMBOA ZONGA
Dr. ARI HAMADOU GUY
Mme MOUANGA MOUSSENOULA G.
M. Jacob Israël FIRINA
M. Benjamin DIGUIR DABOLE
Dr. ALI BOUKOUN ABDOULAYE

POLITIQUE DE REDACTION

La Revue Internationale de Droit et Science Politique est publiée par une équipe dynamique et professionnelle en la matière. Les articles sont disponibles sur le site internet de la Revue : www.revueridsp.com

Directives aux auteurs :

La Revue Internationale de Droit et Science Politique reçoit des textes en permanence pour publication dans l'un de ses numéros mensuels. Les auteurs qui soumettent leurs contributions doivent se conformer aux directives suivantes :

- Toute proposition d'article doit être rédigée en format Microsoft Word, en police *Times New Roman*, caractère 12, et en interligne 1,5. Elle comportera un résumé en français et en anglais, des mots clés en français et en anglais, une introduction, un développement contenant un plan à deux parties (I- II- pour les parties ; A- B- pour les sous-parties, et éventuellement des petits 1 et 2), une conclusion. L'ensemble de la contribution doit tenir sur quinze (15) pages au minimum et trente-cinq (35) pages au maximum.
- Chaque proposition d'article doit débiter, juste après l'intitulé de la contribution qui doit être en français et en anglais, par une brève notice biographique précisant l'identité du (des) auteur(s) : Noms et prénoms, titre ou grade universitaire ou profession pour les praticiens non universitaires, l'affiliation institutionnelle.

Références (sources) :

Les références (sources) sont obligatoires dans une proposition d'article. Elles doivent être présentées sur la base du modèle infrapaginale.

Dès lors les références (sources) doivent être présentées en bas de page (notes) selon le style suivant :

- **Pour un ouvrage :** Nom en Majuscule, Initiale du(es) prénom(s) du(es) auteur(s) entre parenthèses, intitulé de l'ouvrage en italique, Ville d'édition, Maison d'Édition, Année, page(s).

Exemples :

Page | v

Un auteur : ONANA (J.), *Gouverner le désordre urbain. Sortir de la tragique impuissance de la puissance publique*, Paris, L'Harmattan, 2019, p.6 ;

Deux auteurs : OST (F.) et VAN DE KERSHOVE (M.), *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du Droit*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint Louis, 2010, p. 103

Trois auteurs : BOUSSAGUET (L.) & al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p.6

- **Pour un article publié dans une revue :** Nom(s) en majuscule, Initiales du(es) Prénom(s), intitulé de l'article entre guillemets, nom de la revue ou de l'ouvrage collectif dans lequel il est publié en italique, numéro de la revue, Année de parution, pages ;

Exemple : BOKALLI (V.E.), « la protection du suspect dans le code de procédure pénale », *R.A.S.J.*, vol. 4, n° 1, 2007, p.6

- **Pour un chapitre d'ouvrage :**

LEVÊQUE (A.), « Chapitre 2 : La sociologie de l'action publique », in JACQUEMAIN (M.) & FRERE (B.), *Epistémologie de la Sociologie. Paradigmes pour le XXI^e siècle*, De Boeck Supérieur, Collection « Ouvertures sociologiques », 2008, p.6

- **Pour un document internet :**

Exemple :

Organisation Mondiale de la Santé, Global status report on violence prévention, 2014, disponible en ligne sur http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/en/

- **Pour tout document non publié (mémoire, thèse...) :**

Exemple : MINKOA SHE (A.), *Essai sur l'évolution de la politique criminelle au Cameroun depuis l'indépendance*, Thèse de Doctorat, Université des Sciences Juridiques, Politiques, Sociales et de Technologie de Strasbourg, 1987, p.6

Langue et style de rédaction :

Page | vi

- Chaque proposition d'article doit être rédigée en français ou en anglais
- L'usage des transitions et chapeaux est impérative

Soumission, examen des propositions et responsabilités :

- Les propositions d'articles doivent être soumises par courrier électronique à l'adresse électronique suivante : redactionridsp@gmail.com Tout texte soumis à la Revue Internationale de Droit et Science Politique fait l'objet d'une double évaluation aveugle (sous anonymat).
- Les contributions soumises à la Revue Internationale de Droit et Science Politique doivent l'être en toute exclusivité.
- Les opinions exprimées dans les contributions sont propres à leurs auteurs et n'engagent aucunement la responsabilité de la Revue Internationale de Droit et Science Politique. Les auteurs s'engagent, toutefois, à céder leurs droits à la Revue Internationale de Droit et Science Politique.

Le Rédacteur en Chef

Dr. Timothée MANGA BINELI
Université de Yaoundé II.

SOMMAIRE**❖ Droit Public**

La protection juridique des déplacés internes au mali.....	1
<i>Gabriel CAMARA & Djibril SANGARE</i>	
La puissance de l'Etat dans la mutation domaniale en droit administratif français des biens.....	22
<i>Pierre-Paul DIKA ELOKAN</i>	
Participation des communautés locales dans la gestion des forêts : cas du bassin du Congo.....	44
<i>HAPSATOU BOUKAR</i>	
Les mutations du contentieux des élections municipales en droit camerounais.....	63
<i>MATDA DEDE Rachel</i>	
L'intervention de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 au Mali : Forces et faiblesses.....	89
<i>Ousmane Famagan KONATE & Oumar Toumaly DIALLO</i>	
L'office du juge de référé-liberté en contentieux administratif congolais: entre le culte de la loi et la protection des droits des justiciables, le Conseil d'Etat se comporte en conciliateur.	
Note sous CE, 18 mai 2022, n° RORA 037, Mr Mayobo c/ RD Congo et Crt, et CE, 27 nov. 2020, n° ROR 182, K. N c/ La Fédération des entreprises du Congo (FEC) et Crt.....	117
<i>Lepere Kumba Kwambanda</i>	
L'entrée et le séjour des étudiants extra-européens en France.....	134
<i>AWAD MAHAMAT ABDELLATIF</i>	

Les inadéquations des mécanismes de gestion des crises humanitaires de l'Union africaine...153

AGNÉS MAGORÉ Christelle

❖ **Droit Privé**

De la réforme du Droit congolais des obligations pour une sécurité juridique accrue.....177

BANZA ILUNGA Aimé

Les modes alternatifs de règlement de différends : réflexion à la lumière du droit OHADA....210

Steeves Rovia HOLLET & Urgie Daniele Dorcas MOUNKASSA

Priority of rehiring under cameroonian labour law.....224

Malicky Saidu

La piraterie maritime et le droit international.....235

Rayyan EL ISSA

La traduction laconique du dommage environnemental dans le corpus juridique
centrafricain.....263

PEGUELE BENDOLE Elvis Odilon

La dévolution successorale en milieu bambara de Segou – Mali.....286

Moussa Sékou TRAORE & Mamoudou SAMASSEKOU & Abdoul Kader SIBY

La lutte contre le terrorisme en droit pénal malien.....316

Issa Makan KEITA & Ousmane B. DJERMA

❖ Science Politique

Le comportement électoral en milieu rural lors des élections locales : cas des municipales dans le département de la Lékoué en 2020.....332

Page | ix

NDELO FRANCIS

République Centrafricaine : portrait géopolitique et sécuritaire d'un État failli.....354

Charles Cyrille ETOGA AYISSI

La contribution de l'armée à la pérennisation du pouvoir politique au Cameroun, au Congo et au Tchad.....378

Aboubakar Sidick NGOUPAYOU

Au-delà du discours : Pour une approche globale de la gestion de la lutte contre l'émigration clandestine au Cameroun.....398

Olivier Magloire MANGA

Le FMI dans la gouvernance au Cameroun de 1990 à juin 2018 : enjeux et contraintes de l'action de l'institution de Bretton Wood.....418

MEYOMESSE MFULA Willy Rameaux

Les Activités Humaines et l'exploitation des réserves forestières dans le département du Mayo-Kani, Région de l'Extrême-Nord du Cameroun.....452

ABDOUL-AZIZ

❖ **English Law**

A Comparative Study on the Regulation of Genetic Modified Organisms (GMOs) in Cameroon
and The United States of America (USA).....470

Page | x

EMMANUEL NEBA KABA



La protection juridique des déplacés internes au mali*The legal protection of internally displaced persons in mali*

Par :

Gabriel CAMARA

Docteur en droit

Djibril SANGARE

Docteur en Droit

Université des Sciences juridiques et politiques de Bamako

camarag629@gmail.com

Page | 1

Résumé :

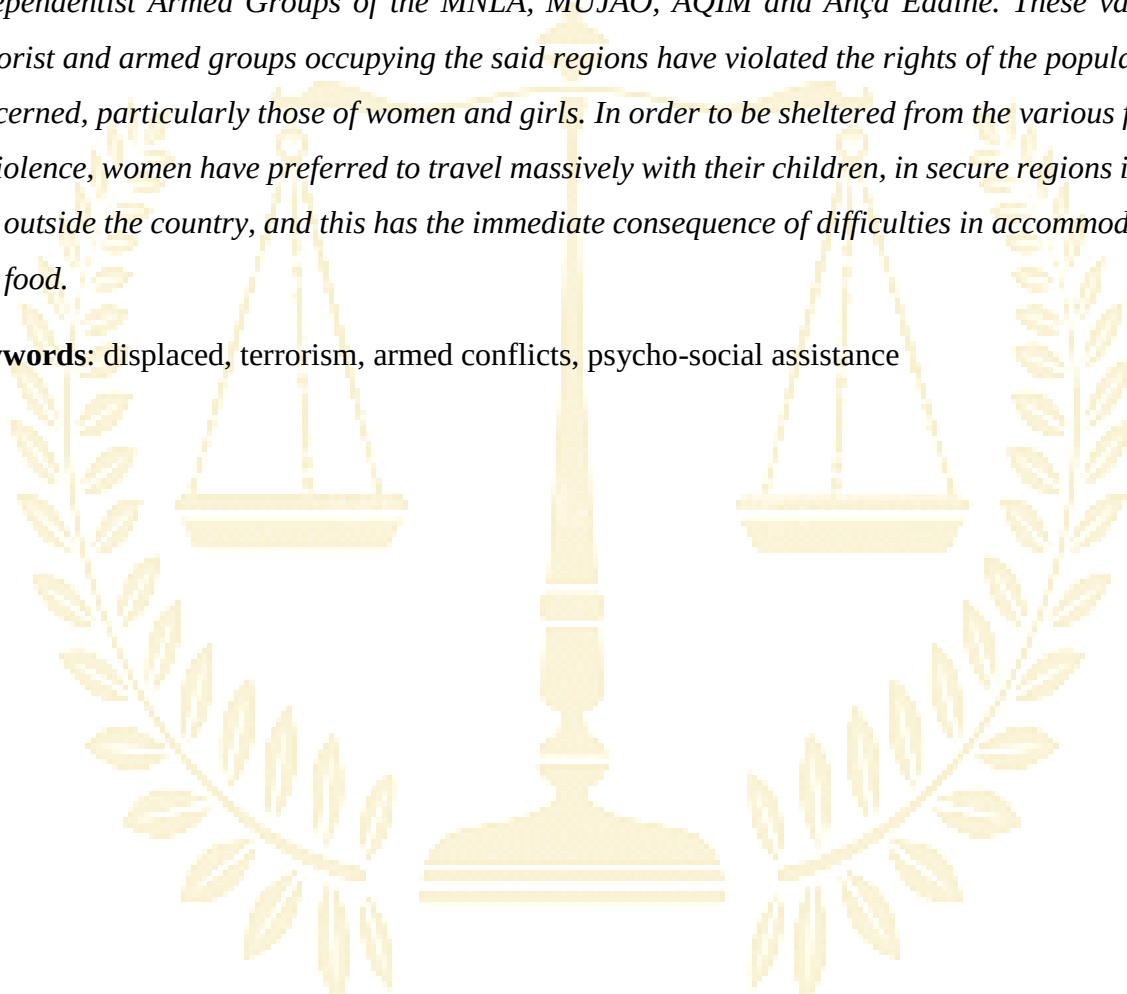
Depuis 2012, le Mali vit des moments sombres de son histoire à cause d'une crise multidimensionnelle. Débutée dans la partie septentrionale, la crise sécuritaire touche aujourd'hui plus des 2/3 du territoire national principalement les régions de Kidal, de Tombouctou, de Gao et de Mopti. Les populations civiles et les Forces armées de Défense et de sécurité constituent les cibles des Groupes armés Djihadistes et Indépendantistes du MNLA, du MUJAO, de l'AQMI et d'Ança Eddine. Ces différents groupes terroristes et armés occupant lesdites régions ont bafoué les droits des populations concernées particulièrement ceux des femmes et des filles. Afin d'être à l'abri des différentes formes de violences, des femmes ont préféré se déplacer avec les enfants massivement, dans les régions sécurisées à l'intérieur et à l'extérieur du pays et cela avec comme conséquence immédiate des difficultés d'hébergement et de nourriture.

Mots clés : déplacé, terrorisme, conflits armés, assistance psycho sociale.

Abstract :

Since 2012, Mali has been going through dark moments in its history due to a multidimensional crisis. Started in the northern part, the security crisis now affects more than 2/3 of the national territory, mainly the regions of Kidal, Timbuktu, Gao and Mopti. The civilian populations and the Armed Defense and Security Forces are the targets of the Jihadist and Independentist Armed Groups of the MNLA, MUJAO, AQIM and Ança Eddine. These various terrorist and armed groups occupying the said regions have violated the rights of the populations concerned, particularly those of women and girls. In order to be sheltered from the various forms of violence, women have preferred to travel massively with their children, in secure regions inside and outside the country, and this has the immediate consequence of difficulties in accommodation and food.

Keywords: displaced, terrorism, armed conflicts, psycho-social assistance



Introduction

Selon article 13 alinéas 1 de la déclaration universelle des droits de l'homme et des peuples¹ dispose : « Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat »². Cet article traduit à merveille la situation, le droit dont tout citoyen devrait bénéficier. Cependant force est de constater actuellement que des millions de personnes ne peuvent pas circuler ni choisir librement leur résidence à l'intérieur de leur propre Etat du fait des circonstances diverses.

La République du Mali³ a connu en 2012, un conflit armé dans les régions de Gao, Tombouctou, Kidal, et une partie de la région de Mopti. Cette situation d'insécurité a favorisé la survenue d'une crise politique, institutionnelle sans précédent qui a profondément déstabilisé le pays. Les populations civiles et les Forces armées de Défense et de sécurité constituent les cibles des Groupes armés Djihadistes et Indépendantistes du MNLA⁴, du MUJAO⁵, de l'AQMI⁶,

¹ Jack MANGALA MUNUMA, diplômé en science politique et relations internationales dans revue Belge de Droit 2000/2, édit. BRUYLANT, Bruxelles, les enjeux normatifs et institutionnels de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (15/10/2022)

² Voir en sens l'art 5 de la constitution malienne du 25 février 1992

³ Le Mali a une superficie de 1.241.238 km² dont les 2/3 sont occupés par le désert et partage des frontières avec sept États. Sa vulnérabilité géographique en fait un espace de prédilection pour les différentes organisations criminelles qui s'y adonnent aux trafics d'armes, de stupéfiants, de cigarettes et de migrants profitant de l'absence de l'État ou de sa faible représentation pour procéder à des recrutements moyennant des offres d'argent ou en faisant usage de la menace. Ils pratiquent aussi des prises d'otages contre des rançons qui leur servent aussi de sources de financement au même titre que les produits des trafics. C'est un pays continental situé en Afrique de l'ouest avec population estimée à 18,3 millions d'habitants en 2016, avec une densité de 13,5 habitants au kilomètre carré, une croissance de 3,6% par an, une population jeune de 65% de la population de moins de 25 ans et composée de 50,4% de femmes pour 49,6% d'hommes. Les ¾ de la population vivent en milieu rural et s'adonnent aux activités agricoles. L'économie malienne a enregistré un taux de croissance moyenne d'environ 5,5% de 2001 à 2011. Après une croissance nulle en 2012, le pays a enregistré une légère reprise de 1,7% en 2013, puis 7,2% en 2014, 7,3% en 2015 et 7,6% en 2016. En 2017, la croissance du Produit intérieur brut (PIB) est stable à 5% et devrait se poursuivre en 2018. Avec un Indice de développement humain (IDH) inférieur à 0,550, le Mali est classé parmi les pays à développement humain faible. Au classement mondial de l'indice de développement, le pays a été classé 182ème sur 187 en 2012 et 2013 et 176ème sur 187 en 2014. Près de la moitié de la population malienne vit en dessous du seuil de pauvreté (175 000F CFA par personne et par an en 2016). A la faveur de la crise multidimensionnelle que le Mali a connue à partir de 2012, le taux de pauvreté monétaire de la population était de 46,9% en 2014 du fait de la bonne campagne agricole et de 47,2% en 2015 et 46,8% en 2016. 84,3% des ménages pauvres travaillent dans le secteur primaire. L'espérance de vie est actuellement de 58 ans. Seuls 39% de la population ont accès à l'électricité au niveau national en 2016 dont 19,39% en milieu rural pour la même période. V. Données de la banque mondiale <https://www.banquemondiale.org/fr/country/mali/overview>.

⁴ Mouvement National pour la Libération de l'Azawad. Pour plus de détails voir, Interview par Malika Grogga-Bada, Mahmoud Ag Aghaly (MNLA) : "Donnez-nous l'indépendance et ce sera la fin d'Aqmi" au Mali [archive], jeuneafrique.com, 21 février 2012

⁵ Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest.

⁶ Al Qaïda au Maghreb Islamique

MAA⁷ et d'Ança Eddine⁸. Afin d'être à l'abri des différentes formes de violences, des femmes ont préféré se déplacer avec les enfants massivement, dans les régions sécurisées à l'intérieur et à l'extérieur du pays et cela avec comme conséquence immédiate des difficultés d'hébergement et de nourriture⁹.

Page | 4

Bien que l'expression « personnes déplacées à l'intérieur » soit désormais largement utilisée, il n'existe toujours pas de définition en droit international, même si cette lacune commence à être comblée de cette notion. La problématique de la définition d'un concept de « personnes déplacées à l'intérieur » suscite d'importantes controverses qui portent notamment sur l'existence même du concept, les risques d'une définition, ainsi que l'opportunité d'institutionnaliser la notion en droit international.

La ville de Bamako, capitale du Mali regorge de nombreux sites de PDI, dont un site situé à proximité du marché à bétail de faladié dans la commune VI du District de Bamako. Ce site requiert une attention particulière des acteurs humanitaires et de la protection de l'enfant pour plusieurs raisons. D'abord sa situation géographique, situé à proximité d'un marché à bétail comprenant également de petits auto-gares et d'autres espaces connexes, y compris des bars, c'est un site très animé avec de nombreuses populations venant divers horizons. Ensuite, le manque d'aménagement du site, installé sur un espace insalubre dans la zone aéroportuaire, avec comme seuls logements pour les populations des abris sommaires, fait que les populations sur le site sont exposées aux risques de maladies et aux risques sécuritaires.

Le site a fait l'objet de deux incendies respectivement en avril 2020 et en février 2022 qui ont fait des dégâts matériels¹⁰. Ces incendies ont été vite circonscrits grâce à l'intervention de la protection civile et les habitants du site. Cette situation a exacerbé la souffrance psychologique et le risque de recrudescence des maladies¹¹ chez cette population vulnérable.

Les conflits et les catastrophes naturelles peuvent avoir un grand impact sur l'environnement d'une personne. L'accès aux services sociaux de base demeure une préoccupation des acteurs humanitaires. Suite à un événement traumatisant, la situation sociale, psychologique

⁷ Mouvement arabe de l'Azawad

⁸ Agence France-Presse, Mali : AQMI au côté de rebelles pour l'attaque d'une ville du nord-est [archive], libération, 27 janvier 2012.

⁹ DE PREUX (J.), Protection des femmes et des enfants, RICR n° 755, 30 oct. 1985, pp. 297-307.

¹⁰ Rapport du Samu social Mali (15/10/2022)

¹¹ Il s'agit en occurrence du paludisme et de la fièvre typhoïde à cause de l'insalubrité, etc.

et même existentielle de certaines personnes est parfois ébranlée ; le soutien psychosocial permet aux personnes traumatisées de retrouver une vie autonome.

La complexité et la nécessité de la protection et de l'assistance humanitaire des personnes déplacées internes au regard de leur vulnérabilité. Vu le nombre important d'enfants et les femmes vivant sur le site (372 enfants de 0 à 17 ans identifiés par le Samu social Mali) ; nous amène à nous pencher sur l'évaluation de la protection juridique et des actions menées les besoins humanitaires au profit des personnes déplacées internes du site de Faladiè.

Les conflits armés et les catastrophes naturelles entraînent de graves souffrances psychologiques à la population de façon générale. Les conséquences psychologiques et sociales de ses vécus post-traumatiques peuvent être dramatiques en empêchant ainsi le bien-être psychosocial. Cette population en quête de besoins fondamentaux bénéficie l'accompagnement des structures humanitaires publiques et privées la migration forcée entraîne des perturbations à long terme sur tous les aspects de la vie quotidienne, dont le logement, la santé, la salubrité, les loisirs, la sécurité, l'éducation, etc. L'un des objectifs prioritaires à fixer dans les situations d'urgence est donc de préserver la santé mentale et le bien-être psychosocial de la population¹². Le défi est de mettre en œuvre une stratégie permettant de réduire le fardeau de ces troubles psychologiques et de faciliter leur accès aux services sociaux de base¹³. Les besoins de cette population sont multiples et varie nécessitant l'intervention de plusieurs organisations humanitaires.

Il est donc nécessaire d'adapter les accompagnements aux besoins spécifiques de la population, le soutien psychosocial permet aux personnes traumatisées de retrouver une vie autonome... Les premiers soins psychologiques visent à reconforter le bénéficiaire en détresse et à l'aider à se calmer et à se sentir en sécurité en apportant un soutien émotionnel et aident la population à satisfaire leurs besoins essentiels immédiats et à trouver des informations, des services et une aide sociale. Les vécus post-traumatiques non pris en charge entraînent des effets néfastes sur le bien-être physique mental et social ; il est donc nécessaire d'évaluer l'assistance des déplacés internes afin d'adapter l'aide aux besoins des bénéficiaires les plus vulnérables.

¹² Commentaire emprunté chez Dr Youssouf TOGOLA, Médecin chargé de la prise en charge psychologique des déplacés internes au SAMU de Faladiè.

¹³ croix-rouge-mali.org/mali –l'accès-aux-soins-reste-un-défi-dans-le-nord du 4 décembre 2013.

Cette étude intervient à un moment où la situation des personnes déplacées internes sur les différents sites¹⁴ est de plus en plus préoccupante avec nombreux besoins dépassant la capacité des acteurs humanitaires intervenant sur le site. Ce site des déplacées interne sur la demande de l'autorité compétente devrait être délocalisé vers Sénou, mais les occupants n'ont pas accepté cette demande, car le site leur offre de nombreuses opportunités sur le plan économique à travers des petites activités génératrices de revenus. Ces activités leurs permettant à satisfaire certains besoins fondamentaux. Malgré l'intervention de l'État et les autres partenaires humanitaires, il reste toujours des besoins non pris en charge, renforçant ainsi la vulnérabilité de cette population. Il y a lieu donc s'interroger sur la pertinence des dispositions législatives et réglementaires consacrer à la protection des déplacés internes en droit malien¹⁵. La précédente interrogation nous servira à montrer les insuffisances, les difficultés recensées dans la perspectives de leur amélioration avec plus de précision pour le bien-être de cette population en situation de déplacement interne en occurrence les femmes et les enfants.

Dans cette perspectives, nous analyserons la protection internationale des déplacés internes (I) dans une première partie de même la protection nationale des déplacés internes (II).

I- LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DEPLACES INTERNES

Au cours des 20 dernières années, d'importants progrès politiques ont été réalisés en matière d'aide aux personnes déplacées dans leur propre pays¹⁶. Des principes directeurs et des normes internationales relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays rencontrent une acceptation croissante et sont progressivement intégrés aux lois et politiques nationales. En effet, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) et Le Protocole des Grands Lacs sur la

¹⁴ Il s'agit du site de Faladié en occurrence dans la commune VI de Bamako que compte le district. Elle se subdivise en plusieurs grands quartiers qui sont au nombre de dix. Ce sont: Sogoniko, Magnambougou, Sokorodji, Missabougou, Faladié, Niamakoro, Djandjiguila, Banakabougou, sénou, Yirimadjo voir <https://www.afrique-gouvernance.net>

¹⁵ Il s'agit entre autres : La loi n° 01-079 du 20 août 2001 portant code pénal du mali. La loi 01-081 du 24 août 2001 portant sur la minorité pénale et institution de juridictions pour mineurs au mali. La loi n°534/p-RM du 01 novembre 2001 portant institution d'un titre voyage tenant lieu d'autorisation de sortie pour les enfants âgés de zéro à 18 ans. L'ordonnance n°02-062/p-RM du 05 juin 2002 portant code de protection de l'enfant - Décret n° 01. Décret n 99-450 P-RM du 31decembre 1999 fixant les conditions de création et les modalités de fonctionnement des institutions privées d'accueil et de placement pour enfants. Décret n 02-067 P-RM du 12 février 2002 fixant les conditions de création et les modalités de fonctionnement des institutions privées d'accueil d'écoute, d'orientation ou d'hébergement pour enfants. Arrêté n° 06 06-1940/ de 2006 portant la création du comité national de suivi des programmes de lutte contre la traite des enfants au Mali.

¹⁶ C'est en Afrique, continent qui abrite près d'un tiers des personnes déplacées dans leur propre pays, que les progrès politiques les plus notables ont été réalisés.

protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui définissent, tous deux des obligations de protection des personnes déplacées notamment l'adoption et l'application d'une législation nationale, sont entrés en vigueur¹⁷.

A- Les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux personnes déplacées internes

Page | 7

Les Nations Unies ont organisé la protection des PDI à travers l'élaboration de principes directeurs, fortement inspirés des conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Ces principes inspirent fortement les différentes conventions régionales qui ont, par la suite, été adoptées ainsi que dans les législations nationales et dans la résolution des préoccupations des personnes déplacées internes.

Les Principes directeurs appréhendent le déplacement interne de façon dynamique. Ils entendent ainsi assurer aux personnes visées une couverture normative qui s'articule autour de la protection contre les déplacements et celle qui leur est dévolue au cours du déplacement. Les Principes directeurs constituent la base de la réglementation internationale en ce qui concerne les personnes déplacées. Soumis à la Commission des droits de l'homme de l'ONU pour la première fois en 1998, ces principes ont été élaborés par l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des personnes déplacées qui a passé plusieurs années à les préparer avec l'aide d'un comité d'experts juridiques. En 2005 à la soixantième session des Nations à New York, les chefs d'État et de gouvernement réunis au Sommet mondial ont unanimement qualifié les Principes directeurs de « cadre international important pour la protection des personnes déplacées », ce que l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil des droits de l'homme de l'ONU ont réaffirmé à plusieurs reprises de manière unanime¹⁸. Les Principes directeurs reposent sur trois éléments fondamentaux : ils reflètent le droit international ; ils affirment que c'est en premier lieu aux autorités nationales qu'il appartient d'assister et de protéger les personnes déplacées.

Les Principes directeurs rappellent des normes juridiques internationales applicables au cas des personnes déplacées. Les domaines du droit dont les Principes directeurs tirent leur essence sont au nombre de trois : le droit international relatif aux droits de l'homme, le droit humanitaire international et le droit pénal international.

¹⁷ ASPLET M. Mike, UNHCR Guide à l'usage des parlementaire n°20, 2013, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : responsabilité et action.

¹⁸ (UNGA A/RES/66/165, para. 12 (2012) ; A/HRC/RES/23/8 (2013), para. 12).

Le droit international relatif aux droits de l'homme est un ensemble intégré de droits et d'obligations associés à la responsabilité des États envers les individus vivant sur leur territoire. Les droits les plus importants en ce qui concerne les déplacements de populations sont énoncés dans les deux principaux traités de droits de l'homme, à savoir : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui traite de la vie, de la liberté et de la sécurité de la personne, ainsi que des droits associés à la participation à la vie publique nationale ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui porte sur les droits relatifs à la famille, à l'éducation, au travail, au logement, à la nourriture, à l'habillement et aux soins de santé.

D'autres traités internationaux de droits de l'homme présentent également un intérêt pour l'aide et la protection des personnes déplacées. Ce sont la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. En vertu de ces instruments, les États ont le devoir de protéger et de respecter les droits individuels, et de veiller à ce que les personnes déplacées puissent jouir de ces droits. Dans les situations de conflit armé, on recourt au droit international humanitaire (DIH). Les personnes déplacées sont considérées comme des civils, de sorte que les protections prévues pour les civils sont également valables pour ces personnes. Les principales sources du DIH sont les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977, qui prévoient des protections étendues pour les civils dont font partie les personnes déplacées, ainsi que leurs biens ou « objets »¹⁹. Parmi les obligations découlant du DIH²⁰ figurent notamment : l'interdiction de lancer des attaques contre des civils et leurs objets ; l'interdiction de procéder à des déplacements forcés hormis lorsque des impératifs militaires ou la sécurité des civils eux-mêmes l'exigent ; et l'obligation d'autoriser l'accès libre, rapide et sans entrave des envois de secours.

Enfin, le droit pénal international pose le principe de la protection, au plan international, de la personne à travers l'interdiction et la répression de certains actes ou faits. Le droit pénal international s'inspire des conventions et traités internationaux relatifs aux droits humains²¹. C'est par exemple que le Statut de Rome sur la Cour pénale internationale (CPI) interdit le crime de génocide (art. 6), les crimes contre l'humanité (art. 7) et les crimes de guerre (art. 8) dans le cadre de la protection des droits de l'homme et oblige par conséquent les États partis à inscrire ces actes

¹⁹ PLATTNER (D.), *La protection de l'enfant dans le droit international humanitaire*, Genève: CICR, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1984, p.1.

²⁰ DEYRA (M.), *Le droit dans la guerre*, Paris, éditions Lextenso, 2009, p.155.

²¹ BOUCAUD (P.), *Pour une Convention universelle sur les droits de l'enfant*, in *Revue de l'Institut des droits de l'homme*, n° 2, fév. 1989, p. 6.

dans leur législation nationale parmi les crimes réprimés et d'en poursuivre activement les éventuels auteurs. Pour garantir la répression desdits crimes, la CPI²² intervient, mène l'enquête et poursuit les personnes soupçonnées de ces crimes quand les États n'ont pas la capacité ou la volonté de le faire.

Comme on peut le constater, les Principes directeurs des Nations Unies constituent donc un outil très utile et important dans le cadre de la protection des personnes déplacées internes. Ils renferment en effet des normes en vigueur du DIH, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés, normes qui, de fait, couvrent toutes les phases des déplacements internes. Bien que les Principes directeurs ne soient pas juridiquement contraignants, ils constituent un document de référence utile. Ils tiennent leur force de l'acceptation quasi universelle des traités sur lesquels ils sont fondés.

Toutes les autorités et tous les membres concernés de la communauté internationale respectent les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment les droits de l'homme et le droit humanitaire, et assurent leur respect en toutes circonstances de façon à prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes²³. Chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel²⁴. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont :

- le droit de rechercher la sécurité dans une autre partie du pays;
- le droit de quitter leur pays ;
- le droit de demander l'asile dans un autre pays ;
- le droit d'être protégées contre le retour ou la réinstallation forcée dans tout lieu où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé serait en danger.

C'est aux autorités compétentes qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de créer des conditions propices au retour librement consenti, dans la sécurité et la dignité, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans leur foyer ou leur lieu de résidence

²² L'adoption du Statut de la Cour pénale internationale (CPI) le 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1er juillet 2002, a constitué une étape historique dans la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves. Pour plus de détails, voir <https://www.fidh.org> , consulté le 21-06-2023 à 9h10mn.

²³ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays 30-09-1998 Article, Revue internationale de la Croix-Rouge, 831.

²⁴ Principe 6

habituelle ou à leur réinstallation volontaire dans une autre partie du pays, ou de leur fournir les moyens nécessaires à cet effet. Lesdites autorités s'efforceront de faciliter la réintégration des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui sont retournées dans leur lieu d'origine ou qui ont été réinstallées²⁵.

B- Les conventions sous régionales de protection des personnes déplacées internes

Les conventions s'articulent principalement autour du respect des droits de l'homme des personnes déplacées internes ainsi qu'au respect des normes humanitaires. Elles définissent ou encadrent les moyens de résolutions des problèmes rencontrés par les personnes déplacées internes. Ainsi nous aborderons les normes de protection des personnes déplacées internes en Afrique et dans le reste du monde. Ces conventions s'inspirent des principes directeurs des NU reconnus par les organes régionaux tels que le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains et l'Union africaine. C'est le cas en Afrique, pour la convention sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Par ailleurs, un nombre croissant de pays élaborent leur législation et leurs politiques nationales relatives aux personnes déplacées sur la base des Principes directeurs, c'est le cas de la Colombie.

En Afrique, il s'agit de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées et du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs assorti de deux protocoles, dont celui sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Tous ces deux instruments s'inspirent fortement ou transposent, dans leur contenu, les principes directeurs des Nations Unies, détaillés dans les points suivants.

Adoptée le 23 octobre 2009 à Kampala, en Ouganda, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) est entrée en vigueur le 06 décembre 2012. A la date du 10 juillet 2015, 40 États membres avaient signé la Convention et 24 l'avaient ratifiée et y avaient adhéré²⁶. Son adoption a constitué un événement historique pour les personnes déplacées en Afrique et dans le monde entier. Premier instrument régional juridiquement contraignant sur les déplacements internes, elle témoigne de la volonté et de la détermination des États africains à résoudre de manière globale le problème du

²⁵ Principe 28

²⁶ Première session de la conférence des États parties à la convention de l'union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, tenue du 03 au 05 avril 2017 à Harare au Zimbabwe.

déplacement interne en Afrique. Elle est largement inspirée des Principes directeurs et affine en particulier les principes portant sur la responsabilité première de l'État et la non-discrimination face aux déplacements de populations. La Convention de Kampala couvre toutes les phases du déplacement à savoir la prévention des déplacements (art.4 et 10), la protection et l'assistance au moment du déplacement (art.5 à 9) et des solutions durables (art.11 à 13). Le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, adopté en 2006 et entré en vigueur en 2008, est assorti de deux protocoles qui traitent des questions de déplacements de populations. Il s'agit des protocoles sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées et celui sur les droits de propriété

Le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées fait obligation à ses États partis « d'adopter et de mettre en œuvre les Principes directeurs comme cadre régional permettant d'offrir une protection et une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la Région des Grands Lacs ». Il a pour objectif d'établir le « cadre juridique » d'incorporation des Principes directeurs dans les législations nationales. Les États sont tenus de prévenir les déplacements arbitraires de populations, de s'attaquer aux causes profondes du déplacement et d'en atténuer les conséquences ; d'assurer une protection et une assistance aux communautés d'accueil ; de veiller à la sécurité des personnes déplacées et à leur approvisionnement en eau et en vivres ; de s'assurer qu'elles aient des conditions satisfaisantes de logement et d'hygiène.

Ce texte prévoit la protection générale des droits des personnes déplacées et la mise en place d'un mécanisme régional pour assurer le suivi de la protection des personnes déplacées ; le Protocole sur les droits de propriété vise à ce que la propriété soit garantie à tous les groupes, y compris aux conjoints et aux enfants des rapatriés. Il renferme une obligation d'indemnisation en cas de perte et décrit les systèmes de recouvrement des biens.

Dans sa Recommandation 1631 (2003) sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe, et sa recommandation 6 (2006) aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Conseil de l'Europe recommande à ses membres de suivre les Principes directeurs dans l'élaboration de la législation et des programmes en faveur des personnes déplacées. Le Conseil de l'Europe insiste sur les points suivants :

- les personnes déplacées ne doivent pas faire l'objet de discrimination en raison de leur déplacement ; les minorités nationales et les groupes vulnérables doivent bénéficier d'une attention particulière ;
- les États ne doivent pas refuser arbitrairement les offres d'assistance d'autres États et d'organisations humanitaires ;
- les personnes déplacées doivent être traitées conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et, en particulier, des efforts de regroupement familial doivent être mis en œuvre ;
- il ne doit pas être porté atteinte aux droits à la propriété et, lorsque tel est le cas, une indemnisation suffisante doit être versée ;
- les mesures juridiques et pratiques doivent être prises afin que les personnes déplacées puissent exercer leur droit de vote aux élections locales, régionales et nationales et ;
- les personnes déplacées ont le droit de regagner leur foyer ou leur lieu habituel de résidence dans des conditions sûres et dignes, ou de se réinstaller dans une autre partie du pays.

Dans ses résolutions annuelles, l'Organisation des États américains engage ses États membres à transposer les Principes directeurs dans leur législation nationale. Ces résolutions dont la Résolution AG/RES.2055 de 2004: rappellent aux États qu'ils ont des « responsabilités à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » et qu'ils doivent adopter une stratégie fondée sur les droits de l'homme pour apporter protection et assistance aux personnes déplacées et leur offrir des solutions durables ; prient les États de coopérer en s'informant mutuellement des bonnes pratiques et d'améliorer la mise en œuvre des politiques publiques de façon à prévenir les déplacements et; demandent aux États de donner un accès libre et sans entrave aux organisations humanitaires et aux institutions du système des Nations Unies et en appelle directement à ces institutions afin qu'elles prêtent assistance aux États qui le leur demandent pour s'attaquer aux différentes causes des déplacements. En 2010, 18 pays d'Amérique centrale et du Sud ont adopté la Déclaration de Brasilia sur la protection des réfugiés et des apatrides aux Amériques. Ce texte souligne l'importance de cette protection du point de vue humanitaire. Il insiste sur « le caractère apolitique et humanitaire de la protection des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des apatrides » et reconnaît « leurs droits et obligations, ainsi que leurs apports utiles à la société ».

Comme on peut le constater, que ce soit dans le cadre des Nations Unies ou dans le cadre des organisations sous régionales, les Etats sont engagés pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes, eu égard aux conséquences sur ces personnes, et ce, quelle que soit la cause du déplacement.

II- LA PROTECTION NATIONALE DES DÉPLACÉS INTERNE

En Afrique, les conflits armés ont, de tout temps, entraîné des déplacements de populations²⁷. Le Mali est l'une des régions qui a été le plus affectées par des déplacements massifs de populations dans ces deux dernières années. Ces déplacements ont un profond impact physique, émotif et psychologique sur les enfants et aggravent leur vulnérabilité. Les conflits de grande envergure, qu'ils soient ou non circonscrits à l'intérieur des frontières nationales, entraînent toujours un exode qui, selon le lieu de destination, fait de ceux qui fuient les combats soit des enfants déplacés sur le territoire national (A) soit des enfants déplacés hors du territoire national (B).

A- Les enfants déplacés sur le territoire national

Les déplacés internes sont des personnes qui sont forcées de fuir leur lieu d'origine, mais demeurent dans leur pays. Devoir fuir son propre foyer produit un profond sentiment de vide, et la décision de fuir n'est jamais prise à la légère²⁸. Ceux qui prennent cette décision le font parce qu'ils risquent d'être tués, torturés, recrutés de force, violés, enlevés ou affamés, entre autres. Ils laissent derrière eux tout ce qu'ils possèdent, leurs proches, leurs amis, leur environnement familial. Même si ce sont normalement les adultes qui prennent la décision de partir, les enfants les plus jeunes se rendent compte de ce qui se passe et partagent le sentiment d'incertitude et de crainte de leurs parents. Ainsi, parmi les enfants déplacés, nous analyserons tour à tour la situation de ceux qui sont accompagnés et celle des non accompagnés.

Les enfants accompagnés. La Commission Mouvement de Populations continue de recueillir, d'analyser et de présenter les informations disponibles les plus actualisées concernant la population déplacée au Mali²⁹. Les difficultés d'accès aux régions du nord, Tombouctou, Kidal et

²⁷ BUGNION (F.), *Le comité international de la croix rouge et la protection des victimes de guerre*, revue n°775, janvier - février 1989, P.5.

²⁸ DIARRA (A.) (AMAP Kidal), *Situation au nord : Anderamboukane visé*, L'Essor, 27 janvier 2012.

²⁹ Rapport de la Commission Mouvement de Populations au Mali, 2012-2013.

Gao, ainsi que d'une partie de la région de Mopti, continuent d'entraver les efforts de mises à jour régulières dans ces régions³⁰. L'estimation globale actuelle de la population déplacée au Mali avec un nombre important d'enfants est en baisse soit moins de 86.026 personnes en octobre 2014 par rapport à l'estimation précédente de 203.843 personnes d'octobre 2012 à cause du retour des habitants vers le Nord. Les chiffres pour le District de Bamako ont été recueillis par l'Organisation internationale pour les Migrations en collaboration avec la Direction générale de la Protection civile et le Ministère des Affaires humanitaires, de la Solidarité et des Personnes âgées, entre la fin du mois de septembre et le début d'octobre 2012. Selon le rapport a été publié le 1er novembre 2012, 46448 déplacés ont été enregistrés à Bamako avec un nombre important d'enfants. L'OIM continue de travailler avec ses partenaires, ainsi qu'avec les autorités locales, sur le suivi des mouvements de la population dans la région de Bamako afin de mettre à jour les données régulièrement³¹. Les femmes représentent 51% de la population évaluée et les hommes 49%. Les enfants constituent 50% de la population³², tandis que la population en âge de travailler représente 45% du total. Les plus de 60 ans constituent les 5% restant en 2012³³. En 2012, la violence engendrée est la principale cause du déplacement pour 93% des ménages³⁴. Environ 94% des enfants ont indiqué leurs intentions de retourner dans leurs lieux d'origine. Toutefois, ce retour ne pourra se faire qu'avec une amélioration de la situation sécuritaire³⁵. Pour 16% des enfants, un retour est conditionné à une amélioration de la situation économique et pour 4% à une amélioration de la sécurité alimentaire³⁶. Seulement 4% ont indiqué ne pas avoir l'intention de retourner dans leur région d'origine ; 2% n'ont pas répondu ou ne savaient pas³⁷. La majorité des enfants déplacés sur la zone évaluée (65%) a déclaré être dans une maison en location ; tandis que 27% indiquent être logés au sein de familles d'accueil³⁸. Les 9% restant ont indiqué résider dans d'autres endroits, y compris les situations d'habitat collectif. Quant aux enfants déplacés dans le district de Bamako et dans la région de Koulikoro, ils ont indiqué être originaires de Tombouctou (56%), tandis que 40% viennent de la région de Gao³⁹. En outre, seulement 2% des enfants sont originaires de Kidal

³⁰ Rapport de la Commission Mouvement de Populations au Mali.

³¹ [http:// www.oim.int.fr](http://www.oim.int.fr) , consulté le 21-06-2023 à 09h20mn.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ www.fr.wikipedia.org/wiki/Déplacésinternes, consulté le 12 mai 2023.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ L'Organisation Internationale pour les Migrations.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ L'Organisation Internationale pour les Migrations, op cit. p.39.

et 2% de la région de Mopti⁴⁰. Ces enfants accompagnés à l'intérieur du Mali sont exposés à un environnement dangereux. Leur situation est souvent pire que celle des réfugiés, car ils risquent de ne bénéficier d'aucune protection ou assistance⁴¹. Or, il existe de plus en plus de situations dans lesquelles des enfants accompagnés et leurs familles sont chroniquement déplacés par suite de la persistance de conflits armés localisés. Lorsque des enfants accompagnés sont logés par des proches ou des amis, leur sécurité n'est pas pour autant assurée, car que leurs hôtes, devant partager des ressources limitées finissent par se lasser de leur présence. Un autre sérieux problème, pour les enfants accompagnés à l'intérieur du Mali, est l'accès à l'éducation et aux services de santé. A Bamako, les personnes déplacées ont cité la scolarité comme l'une des premières raisons pour emmener leurs enfants vers le sud et des régions plus sûres où les écoles continuaient de fonctionner. Certains Bamakois hébergeaient des enfants et membres de leurs familles, envoyés chez eux des villes et villages du nord pour qu'ils puissent poursuivre leurs études. Malgré cela, les enfants accompagnés ont rencontré des difficultés pour accéder au système d'éducation public et gratuit. Les parents ont signalé le manque de place, des montants d'écologie élevés et l'absence de documents requis pour l'inscription de leurs enfants à l'école, ou enfin le fait de devoir parcourir de longues distances et payer le transport pour aller à l'école⁴². Avec la perturbation de la scolarité des enfants déplacés depuis le début de la crise, l'éducation d'environ 300 000 enfants dans le nord du Mali est compromise⁴³. Selon le Groupe sectoriel Éducation de l'ONU, 80% du personnel enseignant a été déplacé et la plupart des écoles ont été pillées ou incendiées. L'enseignement a été suspendu dans les trois régions septentrionales⁴⁴. Sur les 90 000 enfants déplacés dans le sud et le centre du Mali, 49% n'étaient pas scolarisés à la mi-juillet⁴⁵. Certains des enfants déplacés ayant pu être inscrits à l'école feraient l'objet de discrimination, car considérés comme venant de l'Azawad⁴⁶. Les programmes d'alimentation scolaire, qui incitent les enfants à rester à l'école, sont très limités⁴⁷. Certains enfants déplacés, habitués à recevoir un enseignement en langue arabe, ne parlent pas bien français et ont de la peine à poursuivre leur cursus scolaire. La pauvreté de leurs familles, la faim qui les tenaille et leur mauvais état de santé ont également des répercussions

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ www.fr.wikipedia.org/wiki/Déplacés_internes, op cit, p.39.

⁴² Entretiens de Watchlist, décembre 2012 et février 2013.

⁴³ UNICEF, 6 juillet 2012

⁴⁴ Groupe sectoriel Education, 11 juillet 2012.

⁴⁵ OIM, juillet 2013.

⁴⁶ Groupe sectoriel Education, juin 2012.

⁴⁷ Groupe sectoriel Education, 13 août 2012; WFP, 2 septembre 2013.

sur leur scolarité⁴⁸. L'accès à l'éducation s'est détérioré encore davantage au lendemain de l'intervention militaire de 2013, tant pour les enfants vivant dans le nord, que pour ceux déplacés dans le Sud, en particulier à Ségou et Mopti. Au Sud, la scolarité de 81 000 autres enfants a été perturbée par le conflit, le déplacement des enseignants, la destruction ou le pillage des écoles et la présence de munitions non explosées⁴⁹. La plupart des enfants ont été hébergés dans des écoles les autres par des proches et des familles d'accueil qui, bien qu'ayant conservé leur emploi, devaient subvenir non seulement à leurs propres besoins, mais également à ceux de leurs hôtes. Dans la commune V de Bamako, plus de 71% des personnes déplacées et des familles d'accueil ont déclaré être dans l'incapacité de répondre à leurs besoins fondamentaux; seuls 3,7% d'entre elles connaissaient déjà ces difficultés avant la crise. A Kalaban-Coro dans la périphérie de Bamako, ces pourcentages étaient respectivement de 65,8% et de 0,62% seulement. Dans ces deux communes, la nourriture a été citée comme étant l'un des besoins les plus fondamentaux, suivi par les articles ménagers de base⁵⁰. Suite à la crise, bon nombre de PDI ont vendu tout ou partie de leurs biens et plus de 65% des ménages se sont endettés pour payer le transport, le loyer, la nourriture, les soins de santé et les articles non alimentaires⁵¹. A la mi-2013, 31% des ménages déplacés interrogés dans le Sud ont déclaré ne pas disposer de sources de revenus et 22% ont indiqué avoir un revenu occasionnel⁵². Quant à la malnutrition, le nombre d'enfants de 0 à 59 mois attendus en malnutrition aiguë pour l'année 2013, en tenant compte de la prévalence de malnutrition aiguë et en appliquant le taux d'accroissement de la population par région, est de 660.000 enfants à risques dont 450.000 enfants à risques de malnutrition aiguë modérée, dont 185.000 filles et 265.000 garçons / 210.000 enfants à risques de malnutrition aiguë sévère, dont 86.000 filles et 124.000 garçons / 500.000 enfants de moins de cinq ans auront besoin d'actions préventives. Notons qu'il est estimé que 87% des cas attendus, soit 575.556 enfants, se trouvent dans les régions du sud du pays.

Selon plusieurs, enquête, les familles déplacées, notamment sur Bamako et Koulikoro font face à des difficultés grandissantes pour payer leur loyer. L'OIM⁵³ a mené, en collaboration avec ses partenaires, des enquêtes visant à connaître les intentions de retour des enfants déplacés internes au Mali. Cette évaluation a été conduite en mars et avril 2014 dans l'ensemble des régions

⁴⁸OCHA, 5 avril, 2013.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ ACTED/Welthungerhilfe, juin 2012.

⁵¹ OCHA, 16 juillet 2013.

⁵² OIM, juillet 2013.

⁵³ Organisation internationale des migrants.

sud ainsi qu'à Gao et Tombouctou. Les enfants interrogés lors de cet exercice représentent 10% des populations déplacées identifiées dans chaque région⁵⁴. Dans les régions évaluées, la majorité des enfants déplacés (75%) déclarent vouloir retourner dans leurs régions d'origine⁵⁵. Cette tendance diffère cependant du sud au nord. Tandis que 83% des enfants interrogés au sud déclarent vouloir rentrer chez eux, ce pourcentage s'élève à 68% au nord⁵⁶. La différence de pourcentage entre le sud et le nord pourrait s'expliquer, en partie, par le fait que les enfants déplacés au sud sont dans leur grande majorité originaire des villes de Gao ou Tombouctou qui jouissent actuellement d'une certaine sécurité. Par ailleurs, il est à noter, au sud comme au nord, que la majorité des enfants déplacés désirent rentrer dans les lieux d'habitation qu'ils occupaient avant la crise (77%)⁵⁷. En parallèle, il est important de souligner que 21% des enfants interrogés déclarent ne pas vouloir rentrer chez eux⁵⁸. Ce pourcentage s'élève à 16% dans les régions sud et à 26% au nord. En effet, 40% des enfants ayant déclaré ne pas vouloir rentrer chez eux ont affirmé bénéficier d'une meilleure sécurité sur leurs lieux de déplacement⁵⁹. Comme dans les précédents rapports de la matrice du suivi des déplacements internationaux, la majorité des enfants déplacés (65%) déclarent ne pas savoir quand ils vont rentrer vers leurs lieux d'origine. L'incertitude qui demeure quant à la date de retour est due au fait, comme mentionné précédemment, que les enfants déplacés fondent avant tout leurs décisions sur les conditions de sécurité au nord qui demeure, dans certaines zones, incertain. Suite aux évaluations menées en juillet 2013 et février 2014 concernant le nombre d'enfants retournés au Mali, l'OIM a mené des évaluations visant à mettre à jour le nombre d'enfants retournés au niveau des villes de Gao et Tombouctou. Pour la première fois, cet exercice a également concerné les zones de retour situées dans les régions de Mopti et de Kidal. Ainsi en avril 2014, 283 935 personnes retournées surtout des enfants ont été comptabilisées à Gao, Tombouctou, Mopti et Kidal⁶⁰. Concernant l'origine des enfants retournés, la majorité d'entre eux viennent tout d'abord de Bamako (34%), suivie de la région de Gao (17%) et de Tombouctou (14%). Ces données confirment à la fois le mouvement de retour des enfants déplacés depuis les régions sud ainsi que le retour, bien que plus lent, des enfants qui se sont déplacés dans les régions nord. Selon le Rapport DTM Mali avril 2014, dans les régions sud ainsi que dans les

⁵⁴Rapport DTM MALI, avril 2014.

⁵⁵*Ibid.*

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷ Rapport enquête du National Research Council, Bamako- Mali, Mars 2013.

⁵⁸*Ibid.*

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰Rapport DTM MALI, *op cit*, p.42.

régions de Gao et Tombouctou une enquête a été menée sur un échantillon représentant 10% des enfants déplacés identifiés dans ces régions⁶¹. Cette enquête visait à connaître les besoins des enfants déplacés ainsi que l'assistance reçue. D'après les résultats de cet exercice, 45% des enfants interrogés déclarent avoir un besoin alimentaire, 18% affirment avoir des besoins en terme d'abri, et 7% déclarent avoir besoin d'une aide concernant le transport jusqu'à leurs lieux d'origine⁶². En effet, 50% des enfants déplacés au nord ont déclaré avoir des besoins en matière alimentaire tandis que ce pourcentage s'élève à 45% dans les régions sud⁶³. En ce qui concerne les déclarations des enfants déplacés sur l'assistance reçue, 49 % des enfants interrogés déclarent avoir reçu une assistance humanitaire tandis que 51% des enfants déplacés déclarent le contraire⁶⁴. Le pourcentage d'enfants ayant déclaré avoir reçu une assistance humanitaire est supérieure au pourcentage présenté dans le rapport de février 2014 (44%). Au nord comme au sud, le type d'assistance le plus mentionné est alimentaire. 68% des enfants déplacés au sud ont déclaré avoir reçu une assistance alimentaire tandis que 94% des enfants au nord ont déclaré avoir reçu le même type de support⁶⁵. En plus des enfants accompagnés, beaucoup d'autres enfants se trouvent séparés de leurs parents à cause du conflit armé.

B- Les enfants non accompagnés

Un enfant non accompagné est toute personne de moins de 18 ans sans ses parents/tuteurs vivant seul ou avec un adulte qui n'est pas un membre de sa famille⁶⁶. Un enfant séparé est un enfant séparé de ses deux parents/tuteurs, mais vivant avec un membre de la famille élargie. Les enfants non accompagnés à l'intérieur du Mali sont exposés aussi à un environnement dangereux. Leur situation est souvent pire que celle des enfants accompagnés. Au Mali, beaucoup d'enfants se trouvent séparés de leurs parents à cause du conflit armé. Sur l'axe Mopti/ Ségou, 135 enfants non accompagnés ont été identifiés dont une majorité de garçons ; la moyenne d'âge de ces enfants est de 12 ans, dont 57 filles et 78 garçons⁶⁷. Le sous Cluster Protection de l'Enfance parle de 1581 enfants séparés et 142 non accompagnés⁶⁸. Lors de l'exercice d'identification, un total de 531 ES

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Rapport d'exercice d'identification Inter Agence des enfants séparés et enfants non accompagnés dans les Régions de Mopti, Koulikoro, Ségou et Sikasso, 2012-2013.

⁶⁷ The International Rescue Committee in Mali Evaluation rapide-Ségou / Mopti 17-31 janvier 2013.

⁶⁸ Stratégie du Cluster Protection Mali décembre 2012.

et ENA ont été identifiés dans les 4 régions⁶⁹. Parmi ces 531 enfants, 488 enfants (92%) sont des enfants séparés et 43 enfants (8%) sont des enfants non accompagnés⁷⁰. Bien que le nombre d'enfants non accompagnés soit inférieur aux enfants séparés, on note une nette différence dans les pourcentages de chaque région. Mopti a un pourcentage important d'enfants identifiés comme étant des enfants non accompagnés avec 14%, suivi de Ségou 8%, Sikasso 4% et Koulikoro 4%⁷¹. Il semble que, si le nombre total d'ES et ENA diminue proportionnellement selon le nombre de déplacés dans la région, le pourcentage des ENA lui décroît encore plus, au fur et à mesure que l'on s'éloigne des régions du Nord. Une explication pourrait être que les parents/tuteurs habituels remettent leurs enfants plus facilement à des personnes qui ne sont pas des membres de leurs familles si ces derniers résident non loin de là où les parents/tuteurs sont. La proportion de filles et garçons des ES et ENA identifiés est pratiquement identique. Sur les 531 enfants identifiés, 266 sont des filles et 267 sont des garçons, parmi ces enfants, au niveau des ES 248 sont des filles et 243 sont des garçons⁷². Pour les ENA, on peut remarquer que les filles sont légèrement moins nombreuses avec 18 cas (43%) et 23 cas (57%) pour les garçons⁷³. Alors qu'il est clair, que les enfants séparés se trouvent avec un des membres de leurs familles élargies, au niveau des ENA, plusieurs possibilités existent selon la définition Inter-Agence : soit l'ENA est seul, soit il est avec un adulte qui n'est pas un membre de sa famille ou soit il se trouve avec un/des autres(s) enfants(s). L'adulte qui accompagne l'enfant peut, soit être une personne qu'il connaissait avant les événements ou un inconnu qui l'a « *pris en charge* ». Dans plus de 80% des cas, la personne chez qui l'ENA se trouve présentement est une personne que l'enfant connaissait avant la crise telle qu'un ami de la famille, un voisin ou le chef du village. Par exemple à Ségou, l'équipe d'identification a rencontré le cas d'un chef de village provenant de Nord chez qui de nombreux élèves provenant du même village que lui résidaient. Les ONG spécialisées dans le travail avec les enfants des rues, talibés et aides ménagères à Bamako comme AJDM, BICE⁷⁴, SAMU social, ont été contactées afin de savoir si une augmentation des ENA provenant du Nord suite à la crise a été notée. Selon ces organisations, il n'a pas été noté d'augmentation d'enfants de rue provenant du Nord suite à la crise, mais plutôt une augmentation suite à la crise alimentaire. La plupart des

⁶⁹Rapport d'exercice d'identification Inter agence des ES et ENA dans les régions de Mopti, Koulikoro, Ségou et Sikasso.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Bureau international catholique pour l'enfance

séparations ont eu lieu en avril 2012, ce qui correspond aux différents événements et à la situation sécuritaire au Nord, aux offensives par les différents groupes armés qui ont eu lieu à Kidal, Gao et puis Tombouctou. Bien que les séparations aient diminué au mois de mai et de juin, on peut voir que les familles ont continué à envoyer leurs enfants dans les régions du Sud. Parmi les données récoltées, 406 (79%) des enfants identifiés ont dit qu'ils sont en contact avec leurs parents, directement ou à travers leur tuteur actuel, ce qui est un pourcentage élevé et positif dans des situations des ES et ENA⁷⁵. Cependant, si on analyse la situation des ES par rapport à celle des ENA on observe que, presque 50% des ENA ne sont pas en contact avec leurs familles malgré le fait qu'ils soient en majorité avec une connaissance de la famille, ce qui indique une différence importante entre la situation des ES et ENA⁷⁶. Bien que la plupart des données collectées étaient quantitatives, l'évaluation s'est aussi penchée sur la situation psychosociale des ES et ENA identifiée. Sur les 531 enfants identifiés, 131 (25%) ont mentionné aux identificateurs se sentir stressés, découragés, seuls et souffrant des cauchemars⁷⁷. Parmi ces enfants, on ne note pas une différence importante entre les ES et les ENA, au contraire proportionnellement plus d'ES ont rapporté des signes de stress que les ENA. Parmi les enfants rapportant ces difficultés, 20% représentent des enfants qui ne sont pas en contact avec leurs parents. Les plus grandes causes de stress mentionnées par les enfants sont : la préoccupation vis-à-vis de leurs parents, les maladies et principalement le paludisme suite au changement de climat, les situations difficiles en raison du manque de moyens financiers avec pour conséquence, le manque de nourriture, le changement d'environnement très différent, et les cas d'élèves déscolarisés ne pouvant pas se rendre à l'école dans les régions du Sud. Parmi les 531 enfants rencontrés, 58 enfants (11%) ont dit ne pas être bien dans la famille où ils sont présentement, se sentir mal à l'aise et une dizaine d'enfants ont rapporté d'être exploités. Les enfants ont mentionné principalement qu'on leur demandait des corvées trop grandes, et pendant de longues heures, aussi bien à la maison qu'au champ, certains enfants ont également mentionné le manque d'affection. Il est à noter qu'une comparaison en terme de bien-être entre les ES /ENA et les enfants déplacés avec leurs familles n'a pas été faite et qu'il est possible qu'un pourcentage d'enfants déplacés, non ES/ENA, souffre également de détresse psychologique⁷⁸. La préoccupation de la maladie et principalement du paludisme a été

⁷⁵Rapport d'exercice identification Inter Agence, op cit, p.44.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ RINIKER (A.), le CICR et les conflits armés, in les OI et les conflits armés, sous la direction de BANCHIK Madjid, l'Harmattan, Paris, 2001.

mentionnée à maintes reprises par les enfants et leurs familles d'accueil. Les identificateurs en allant rencontrer les familles ont aussi remarqué un nombre important d'enfants déplacés (non ES et ENA) souffrant de paludisme également, la raison rapportée est que dans les régions du Nord, il y a très peu de moustiques et le paludisme est rare ; suite au changement de climat et les conditions de vie plus difficiles, les enfants déplacés sont devenus beaucoup plus vulnérables au paludisme. Les identificateurs ont aussi rencontré un nombre important d'enfants malades dont les tuteurs attendaient la dernière minute pour les soigner en raison du coût des consultations qui est au-delà de leurs moyens. Selon le Sous Cluster Protection de l'Enfance, les ENA sont principalement présents dans les régions du Nord⁷⁹. Ils sont des anciens enfants talibés dont le maître coranique est parti ou des aides ménagères provenant originellement d'autres régions⁸⁰ représentant donc des enfants encore plus vulnérables. Il est évident que dans ces conditions, ces enfants sont plus à risque, d'être enrôlés dans les groupes armés. Les organisations œuvrant dans la protection des femmes et des enfants doivent s'engager à répondre aux défis dans les régions du Nord et évaluer la situation de ces enfants afin de leur apporter un support et un suivi digne de ce nom.

Conclusion

Les conflits armés peuvent avoir de graves conséquences sur l'environnement d'une personne. L'accès aux services sociaux de base demeure une préoccupation des acteurs humanitaires. Suite à un événement traumatisant, la situation sociale, psychologique et même existentielle de certaines personnes est parfois ébranlée ; le soutien psychosocial permet aux personnes traumatisées de retrouver une vie autonome. La complexité et la nécessité de l'assistance humanitaire des personnes déplacées internes au regard de leur vulnérabilité soulèvera la question la problématique de l'insuffisance de la protection accordée au déplacé interne par les textes internationaux et nationaux en droit malien.

⁷⁹Pour plus de détails voir Source: 5W clusters, Outils CWG Commentaires: ochamali@un.org| www.unocha.org/mali | <https://response.reliefweb.int/mali> | <http://fts.unocha.org> |

⁸⁰Informations collectés lors d'une réunion avec les leaders communautaires des régions du Nord en Juillet 2012 à l'UNICEF.

La puissance de l'Etat dans la mutation domaniale en droit administratif français des biens

The Power of the State in the domanian transfert in the French property administrative law

Par: Page | 22

Pierre-Paul DIKA ELOKAN

Docteur en Droit public

Chargé de cours en droit public

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Ngaoundéré (Cameroun)

Résumé :

Les mutations domaniales, qui sont le changement autoritaire d'affectation d'un bien public par l'Etat sont l'expression de l'autorité et de la puissance que détient encore l'Etat. Ce pouvoir d'affectation lui permet de surmonter la liberté du pouvoir affectataire que détiennent les Collectivités locales et les Etablissements publics. L'origine jurisprudentielle de ce pouvoir de l'Etat qui découle de l'arrêt du Conseil d'Etat français du 16 juillet 1909, est l'expression de sa doctrine centraliste. Ce pouvoir exorbitant de l'Etat qui a connu une consécration législative au milieu des années 2000 n'a fait que conforter la place et le rôle incontournable de l'Etat en qualité de garant de l'intérêt général et gardien du domaine public.

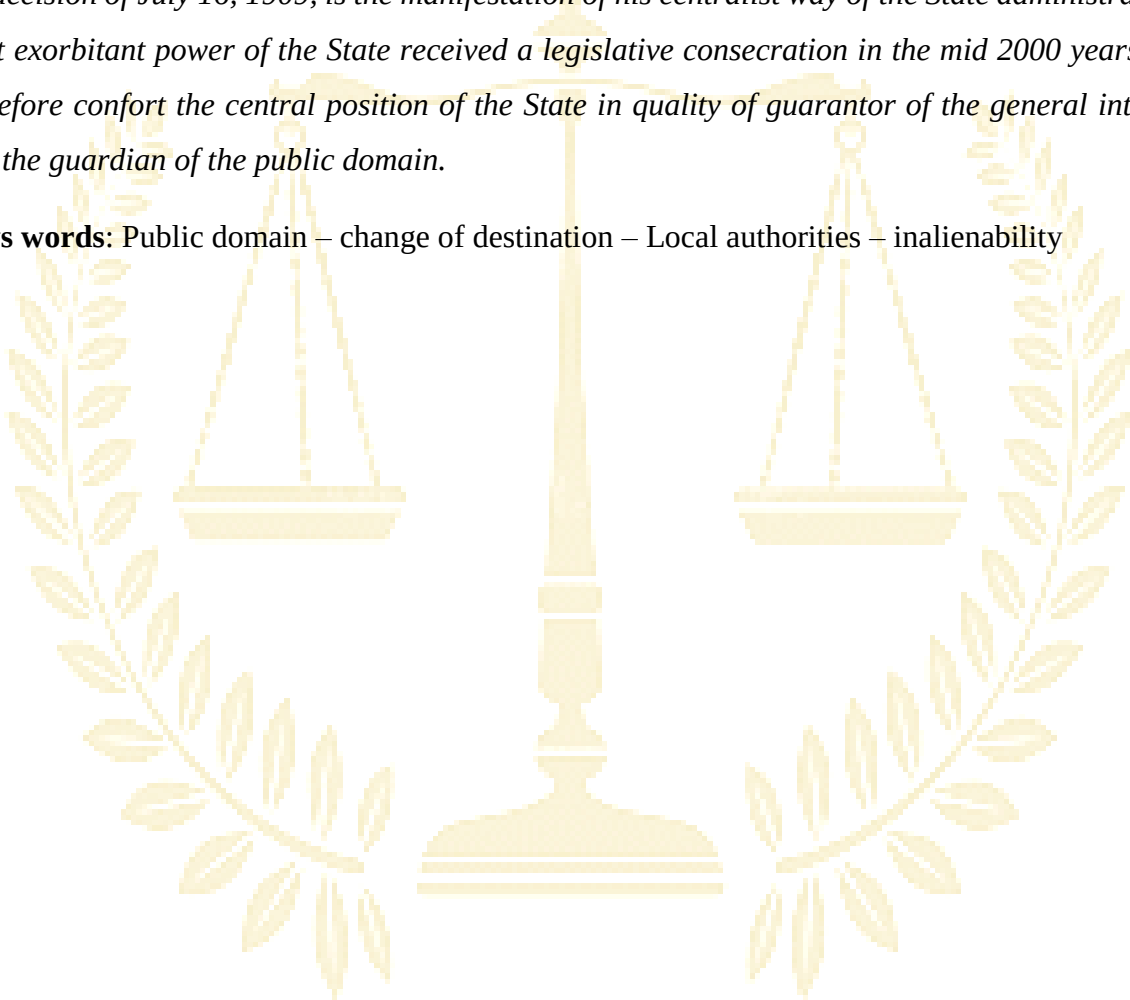
Mots clés : Domaine public – changement d'affectation - collectivités locales - inaliénabilité-

Abstract:

The domain transfer, which are the authoritarian change of destination of a public good by the State is the manifestation of the authority and the power hold by the State. That power of destination let him to overcome the freedom of transfer detained by the locals authorities and publics institutions. The power of the States come from the French administrative high Court in his decision of July 16, 1909, is the manifestation of his centralist way of the State administration. That exorbitant power of the State received a legislative consecration in the mid 2000 years has therefore confort the central position of the State in quality of guarantor of the general interest and the guardian of the public domain.

Page | 23

Keys words: Public domain – change of destination – Local authorities – inalienability



Introduction

La Mutation domaniale consiste aux changements par l'Etat de l'affectation d'une dépendance du domaine public ne lui appartenant pas, au nom de sa protection et de l'intérêt général. La protection du domaine public est très ancienne. En effet de l'Edit de Moulins de 1556¹ au Code domanial de 1790, il y a toujours eu un lien entre les biens des personnes publiques, notamment l'Etat et l'idée que ces biens, ou certains d'entre eux doivent être frappés d'inaliénabilité² et ce principe n'a jamais été étranger à l'Etat du droit³. Ce principe d'inaliénabilité s'est traduit par l'opposition entre domaine public et domaine privé, à l'origine aucune distinction n'étant faite.

Plusieurs auteurs du premier tiers du XIX^{ème} siècle se sont ainsi partagés la paternité de la domanialité publique et deux courants doctrinaux ont tenu la balance. Le premier est celui conduit par Jean Baptiste Victor PROUDHON et Henri BARTHELEMY pour lesquels le domaine public est fait de dépendances insusceptibles d'appropriation privée et les personnes publiques ne peuvent avoir qu'un droit de garde et de surintendance⁴. Victor PROUDHON fonde la distinction des deux domaines sur l'article 518 du Code civil français considéré comme définissant la consistance du domaine public⁵. Au final ce dernier limite le domaine public aux seuls biens affectés à l'usage de tous. Henri BARTHELEMY a aussi défendu la thèse selon laquelle certains biens sont insusceptibles d'appropriation privée⁶ et se distingue de Jean Baptiste Victor PROUDHON à deux points de vue. Le premier est que l'article 558 du Code civil ne peut pas

¹ A l'origine, sous l'ancien régime, es biens composant le domaine de la couronne confiés à la garde du roi sont considérés comme distinctement inaliénables, sa fortune devant être conservée au pays. L'Edit de Moulins conservera cette loi fondamentale en Février 1566, sur la demande des Etats généraux. Dès le début de la révolution française, le principe d'inaliénabilité, véritable « domaine de la nation » est réaffirmé par la loi des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 dite « Code domanial » qui énonce que le domaine national et les biens qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le concours de la nation, mais peuvent être vendus et aliénés en vertu d'une loi, expression de la volonté de la nation. En réalité la loi de 1790 laisse le législateur libre de déroger au principe d'inaliénabilité qu'il maintient expressément. Sur le domaine de la couronne, lire notamment OLIVIER –MARTIN (F.), *Histoire du droit français des origines à la révolution*, Montchrestien, Paris, 1948, p.245 et S. Sur la loi de 1790, le CE (Sect. 10 juillet 1970, Soc.Civ. domaine de Suroit) confire ses dispositions en affirmant qu'une aliénation n'est possible que si le corps législatif l'a autorisé.

² Selon le Lexique administratif, l'inaliénabilité d'un bien ou d'un droit est le fait qu'il ne peut être cédé ou vendu. Ministère français de la Fonction publique de la Réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, *Lexique administratif*, nouvelle édition, Dictionnaire le Robert, Paris, 2003, p.86.

³ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome 2, 15^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2001, p. 369.

⁴ CHAPUS (R.), *idem*, p.371-374.

⁵ Les chemins de fer, les routes et rues à l'usage de l'Etat, les fleuves et rivières, les rivages de sports, les havres, pour ne citer que ces exemples, PROUDHON (V.), *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Victor Lagier, Dijon, 1^{ère} édition, 1833-1834 et 2^{ème} édition 1843-1845.

⁶ BARTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, 13^{ème} édition, 1933, p.477 et s.

définir le domaine public, le second est qu'un bien insusceptible d'appropriation privé peut résulter aussi bien de sa nature que de son affectation à l'usage du public.

Le second courant doctrinal est mené par Maurice HAURIOU et Marcel WALINE. Pour ces derniers, c'est de façon normale que le domaine public doit comprendre aussi bien les biens affectés à l'usage du public que leurs dépendances accessoires affectées au service public à l'instar des appareils d'éclairage et de signalisation, des arbres, des colonnes de publicité, des kiosques, des chalets, des maison de gardien, des murs de soutènement des voies publiques pour ne citer que ces exemples⁷. Ainsi selon Maurice HAURIOU, « *sont dépendantes du domaine public toutes les choses qui.....ont été l'objet d'une affectation formelle à l'utilité publique* »⁸ mettant ainsi en lumière le caractère nécessaire et suffisant pour qu'un bien soit inclus dans le domaine public. Marcel WALINE quant à lui a déterminé les dépendances du domaine public au regard des données matérielles et indépendantes de la volonté de l'administration. Ainsi, selon ce dernier, appartiennent au domaine public « *tout bien, qui, soit à raison de sa configuration naturelle soit à raison d'un aménagement spécial est particulièrement adapté à la satisfaction d'un besoin public et ne saurait être remplacé par un aucun autre dans ce rôle* »⁹.

Page | 25

Cette distinction entre le domaine privé et le domaine public a été mis en doute par Léon DUGUIT et Jean Marie AUBY, du fait de la juxtaposition de leurs régimes applicables séparés par des différences de degré qui conditionne leur protection ou leur affectation au domaine public¹⁰.

En fin de compte deux principaux critères peuvent définir le domaine public qui recoupe le débat animé par la doctrine relatif à la différence entre le domaine public le domaine privé. Ce sont celui de l'appartenance du bien à une personne publique¹¹ le domaine public n'étant

⁷ CE Sect. E 20 avril 1956, Ville de Nice, CE 14 juin 1972, Eidel, CE 8 janvier 1960, Lafont, TC 7 juillet 1975, Debans, CE 11 mars 1987, Nivose. CE Sect. 16 novembre 1960, Comm du Bugue.

⁸ Cité par CHAPUS (R.), op.cit, p374, et HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, 13^{ème} édition, 1933, p804, 1^{ère} édition, 1892.

⁹ WALINE (M.), *Les mutations domaniales. Etude des rapports des administrations publiques à l'occasion de leurs domaines publics respectifs*, thèse, Paris, Jouve, 1925, cité aussi par CHAPUS (R.), op.cit., p.375.

¹⁰ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, 3^{ème} édition, 1928, T. 3, p.353. AUBY (J.M.), « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration », EDCE, 1958, n°12, p. 35.

¹¹ Eclair une personne privée ne saurait être propriétaire d'une dépendance du domaine public. Se référer à CHAPUS (R., op.cit., p.376-384., voir aussi GILLET-LORENZI (E.) et TRAORE (S.), *Droit administratif des biens : préparation au concours*, Centre national de la Fonction publique territoriale, Paris, 1^{ère} édition, 2007, p.22-26. DUCROCQ (T.), *Cours de Droit administratif*, 1863) ; DUGUIT (L.), *Manuel de Droit constitutionnel*, 1907 ; JEZE (G.), « Définition du domaine public », RDP 1910, p.695 (cf. RDP 1931, p. 765). Un autre courant de pensée, constitué autour du doyen Maurice Hauriou, soutenait l'existence d'un « droit de propriété administrative » sur le domaine public. Marcel WALINE, note sous cour d'appel de Paris, 13 mai 1933, *Commune d'Avallon*, Dalloz 1934, 2, p. 102

envisageable que par rapport aux biens appartenant à la collectivité publique, et celui de l'affectation de la propriété publique à l'utilité publique, aussi bien à un service public qu'à l'usage du public¹². Ainsi défini le domaine public, il s'avère que sa consistance matérielle est très vaste. En effet les critères ne renseignent pas sur le champ d'application territoriale encore moins sur son champ matériel. On distingue ainsi le domaine public immobilier qui est naturel¹³, (en ses composantes fluviales¹⁴, et dans une certaine mesure aérien¹⁵), et artificiel qui est relatif aux bâtiments publics, aux voies publiques¹⁶, au domaine maritime¹⁷, fluvial¹⁸.

A ce domaine public immobilier s'ajoute le domaine public mobilier, consacré aussi bien jurisprudentiellement¹⁹ que législativement²⁰ qui inclut notamment les engins de travaux publics et militaires, les collections de musée, tableaux, archives et livres rares, pour ne citer que ces exemples. Le droit camerounais, l'ordonnance n°74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial,

; BONNARD (R.), *Précis de Droit administratif*, 1943 ; DE LAUBADERE (A.), *RDP* 1950. La jurisprudence constante a de très nombreuses reprises confirmé ce critère, citons le notamment les décisions du CE, Section, 8 mai 1970, *Société Nobel-Bozel*, rec., p. 312, *AJDA* 1970, p. 349. Confirmation à propos d'un bien appartenant à l'Agence France-Presse (personne privée sui generis) ; CE, avis, 10 juin 2004, *RFDA* 2004, p. 923.

¹² SAUGEZ (H.), *L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public*, thèse de doctorat, Université d'Orléans, France, soutenue le 1^{er} juin 2012, p.69-78 ; René CHAPUS, op.cit., p.384-387, et aussi GILLET LORENI (E.) et TRAORE (S.), op.cit., p.27-40. Citons aussi HAURIU (M.), *Précis de droit administratif*, 1933. La jurisprudence a conféré très largement à la notion d'affectation le statut d'élément central de la domanialité publique des biens publics CE, 17 février 1932, *Commune de Barran*, Dalloz, 1933, III, p. 49, CE 28 juin 1935, *Marecar*, CE 22 avril 1977, *Michaud*, CE 24 janvier 1973, *Spitéri et Krelh*, CE 25 janvier 1985, *ville de Grasse*. Citons aussi l'ordonnance française du 21 avril 2006 portant CGPPP et camerounaise du 6 juillet 1974.

¹³ Il est maritime naturel (l'édit de Moulins de 1566 (par Charles IX), l'ordonnance de Colbert sur la marine d'août 1681 (abrogée par l'article 7 de l'ordonnance du 21 avril 2006) en avaient posé les bases. CE, Ass., 12 octobre 1973, *Sieur Kreitmann*, rec., p. 567, *EDCE* n° 25, 1973, p. 75). Sur les rivages de la mer méditerranéenne

¹⁴ Une loi française du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques (JO, 21 juillet 2003) a créé pour la première fois un « domaine public fluvial des collectivités territoriales et de leurs groupements » (cf. Transfert gratuit du domaine public fluvial de l'Etat). La doctrine s'est toujours intéressée au statut juridique de l'eau, des cours d'eau domaniaux (J.-F. Théry, *Législation dans le domaine de l'eau*, *EDCE*, 1954, p. 106 ; BARALE (J.), « Le régime juridique de l'eau, richesse nationale » *RDP* 1965, p. 587-630 ; CHAVRIER (G.), « La qualification juridique de l'eau », *RFDA* 2004, p. 928).

¹⁵ Une divergence doctrinale a cours à cet effet. La doctrine est en effet majoritairement favorable à l'existence d'un domaine public aérien, citons DE LAUBADERE (A.), « Réflexions d'un publiciste sur la propriété du dessus », in *Mélanges Marty*, 1978, p. 761. Pour certains auteurs actuels, la domanialité publique de l'espace aérien est rendue juridiquement impossible en raison de l'inexistence de toute affectation (LAVIALLE (C.), *RFDA* 1986, p. 848 ; Didier TRUCHET, *RFDA* 1989, p. 252.)

¹⁶ Routières, ferroviaires et aéronautiques.

¹⁷ Phares et balises,

¹⁸ Canaux, digues, quais, installations portuaires voir CE, 19 octobre 1956, *Société Le Béton*, GAJA : port fluvial).

¹⁹ Cour de cassation, 2 avril 1963, *Montagne c/ Réunion des Musées de France*, *AJDA* 1963, p. 486). Les objets d'art situés dans les églises, construites avant 1905, avaient été rattachés à la même catégorie (CE, 17 février 1932, *Commune de Barran*, Dalloz 1933, 3, p. 49), TA Paris, 1987, *Ep Berckelaers*, pour ne citer que ces exemples.

²⁰ L'ordonnance du 21 avril 2006 portant CGPPP (code général de la propriété des personnes publiques) en son article L. 2112.

complété par l'ordonnance 77-2 du 10 janvier 1977, en l'occurrence, reprends la définition du domaine public et sa consistance matérielle, comme vu plus haut²¹.

Le domaine public se compose ainsi de biens affectés à l'utilisation du public²² de biens destinés au service public²³. La notion d'utilité est ici primordiale, ce qui confère au domaine public un régime spécial et exorbitant, le critère de l'affectation prenant ici toute sa dimension. La doctrine est allée dans ce sens²⁴ ainsi que la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE) français²⁵. L'opération d'affectation d'un bien par l'Etat ou une autre Collectivité publique ou établissement public à l'utilité publique se compose de trois éléments que sont l'élément intentionnel dans lequel l'administration s'engage à mettre en œuvre les procédures prévues, l'élément formel²⁶ par un acte juridique (délibération, décret ou loi) dans laquelle la collectivité publique détermine le but assigné à un bien déterminé²⁷ et enfin l'élément matériel ou acte de fait²⁸ qui correspond à la réalisation matérielle qui est un élément de fait et qui est la livraison effective du bien à sa destination.

Ainsi nous pouvons retenir la définition de l'affectation comme étant « *la détermination du but assigné à un bien ou à une institution juridique et qui donne à la fois, aux pouvoirs impartis aux autorités publiques qui ont à atteindre ce but, leur fondement et leur mesure* »²⁹. La compétence d'affectation, lequel est un attribut du droit de propriété publique³⁰ appartient ainsi en principe à toute personne publique propriétaire d'une dépendance du domaine public. C'est l'Etat en premier lieu, à travers un ministre ou un préfet, ensuite les collectivités locales et les établissements publics à travers leurs organes délibérants³¹ et enfin une autorité distincte par

²¹ En son chapitre premier relatif au domaine public.

²² Cas des routes notamment.

²³ Cas des écoles, voire des hôpitaux

²⁴ HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, 13^{ème} ed.1933.

²⁵ CE, 17 février 1932, *Commune de Barran*.

²⁶ SAUGEZ (H.), op.cit.p.51-53, voir aussi Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Sirey, 1919, p. 747 ; SIORAT (L.), « La notion d'affectation en matière domaniale », *RDP*, 1958, p. 866 ; GROS (M.), « Affectation et domanialité publique », *RDP*, 1992, p. 767.

²⁷ Un Conseil municipal par délibération peut décider qu'une parcelle appartenant à la Commune sera utilisée comme terrain de sport

²⁸ SAUGEZ (H. op.cit.p.47-51 ; de même que J-B. Proudhon, *Traité du domaine public*, 1833, T. 1, p. 240 ; André DE LAUBADERE (A.), « Domanialité publique, propriété administrative et affectation », *RDP*, 1950, tome 70, p. 5 et s.

²⁹ LATOURNERIE (R.), conclusions sur CE, 28 juin 1935, M. Marécar, *RDP*, 1935, p. 590, cité par SAUGEZ (H.), idem, p.9.

³⁰ CE 5 mai 1944, Société auxiliaire de l'entreprise.

³¹ Article 1 du CGPPP de 2006, et la CGCT (lois des 10 août 1871, 5 avril 1884, 2 mars 1982) en ce qui concerne les CTD et les Etablissements publics. La loi camerounaise n°2029 /024 du 24 décembre 2029 portant code général de collectivités territoriales décentralisées (CGGTD) en son article 18 permet à l'Etat de se substituer aux CTD et d'exercer sous conditions les compétences transférées, l'article 168 al 21 permet du Conseil municipal la création et

détermination de la loi qui peut être le Préfet³² voire un ministre³³. Le changement d'affectation qui est constitutif de mutation domaniale, et transfert de gestion, ce qui retiendra notre attention, particulière obéit à une procédure particulière.

La personne publique propriétaire peut modifier à tout moment l'affectation des dépendances de son domaine public pour des motifs d'intérêt général en vue de leur bonne administration ou pour des nécessités d'ordre public³⁴. Il est aussi des cas où les Collectivités locales ne sont pas libres de leurs décisions et doivent requérir l'autorisation du représentant de l'Etat³⁵. L'Etat, du fait de son pouvoir de régulation, peut s'affranchir de la répartition des dépendances du domaine public entre les diverses personnes publiques propriétaires. Ce qui fait de lui l'organe central du changement d'affectation et de ce fait le maître en la matière³⁶.

Ainsi, les changements d'affectation ou transfert de gestion peuvent être réalisés sous deux sens différents. Le premier consiste en l'affectation, par simple décision administrative d'une dépendance du domaine public l'Etat aux besoins d'une autre personne publique, par sa mise à disposition d'une collectivité locale ou d'un Etablissement public³⁷. Le second, ce qui retiendra notre attention dans cette étude et qui fait l'intérêt des mutations domaniales, consiste au changement par l'Etat de l'affectation de dépendances du domaine public ne lui appartenant pas. Ainsi comment l'Etat assume-t-il ses prérogatives de puissance publique sur les mutations domaniales ? La consécration de la théorie des mutations domaniales comme doctrine centraliste (I) et l'Etat comme garant de l'intérêt général (II) en sont l'illustration.

la désaffectation des cimetières, l'article 24 al. 1 de la loi camerounaise susmentionnée énonce que la CTD bénéficie de biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de sa compétence, il en est de même de l'article 58.

³² Article L. 2223-1 du CGCT). Et CE, 28 juin 1935, *Marécar*, pour ce qui est d'un cimetière.

³³ Un décret français du 20 mai 1955 exige que le ministre de l'Education nationale donne son accord à toute modification de la destination des bâtiments scolaires. Les bâtiments peuvent être la propriété des collectivités (cf. Ecoles : communes ; Collèges : départements ; Lycées Régions). Voir CE, 20 avril 1989, *Ville de Digne*, MTP, 15 septembre 1989.

³⁴ CE 30 octobre 1987, Commune de Levallois-Perret, sur la décision du Conseil municipal d'affecter aux services de la Commune un immeuble précédemment affecté à une association gérant une bourse du travail

³⁵ Pour ce qui est du droit français, Cas des écoles, des collèges et lycées, les communes, départements et régions devant avoir l'avis (pour les communes) et l'accord du Préfet (pour les départements et régions). CE ass. 2 décembre 1994, *Comm. De Pulversheim*, et CE Ass. 21 juillet 1995, Département de la Seine-Saint-Denis. La loi camerounaise portant CGCTD en son article 18 va dans ce sens puisque l'Etat peut exercer ses compétences transférées, les articles 31 à 33 de ce code conditionnent la gestion du domaine public maritime et fluvial des communes à l'approbation du représentant de l'Etat.

³⁶ Reconnue par la jurisprudence pour ce qui est de la France, et les dispositions L 35 et R 58 du Code du domaine de l'Etat, et les articles 19 et s de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Nous pouvons affirmer que la loi de 2019 portant CGCTD le reconnaît implicitement.

³⁷ CE 8 juillet 1996, *Comm. d'Agde*.

I- LA CONSECRATION DE LA THEORIE JURISPRUDENTIELLE DES MUTATION DOMANIALES : LA DOCTRINE CENTRALISTE DE L'ETAT

La mutation domaniale implique la gestion autoritaire des biens publics. L'affectation est considérée comme une faculté, « *une prérogative détachable de la qualité de propriétaire publique* »³⁸. L'affectataire (celui qui procède à l'affectation) l'Etat en l'occurrence, est libre, tant dans la décision du choix de départ de l'affectation que dans sa modification qui répond le plus souvent à un besoin d'utilité publique. Les mutations domaniales sont l'expression de l'autorité et de la puissance que détient encore l'Etat sur ce pouvoir d'affectation et lui permet de bafouer la liberté du pouvoir affectataire que détiennent les Collectivités locales et les Etablissements publics. L'affectation doit ainsi demeurer inaliénable.

Page | 29

Selon le lexique des termes juridiques la mutation désigne « *le transfert d'un droit (surtout d'un droit réel) d'une personne à une autre désigne aussi bien le changement de titulaire du droit qui en résulte que l'opération qui produit ce changement, laquelle peut être volontaire (cession amiable) ou forcée (expropriation), à titre onéreux ou à titre gratuit, entre vifs ou à cause de mort.* »³⁹. Ce n'est donc pas un changement de propriétaire qui bien qui s'opère mais plutôt un changement affectation.⁴⁰ Le fondement jurisprudentiel (A) de cette théorie et son évolution (B) constitueront la trame de notre étude.

A- Le fondement jurisprudentiel de la théorie de la mutation domaniale

La théorie des mutations domaniales est née au début du siècle dernier dans le célèbre arrêt de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat, *Ville de Paris et chemins de fer d'Orléans* du 16 juillet 1909⁴¹. C'est une création prétorienne qui montre le rôle du juge administratif en droit des biens public en l'occurrence. L'arrêt du CE de 1909 (1) et ses implications (2) en sont les substrats.

³⁸ SAUGEZ (H.), op.cit., p.165.

³⁹ CORNU (G.), *Vocabulaire Juridique*, Association Henri Capitant, PUF, édition n°9, 2011

⁴⁰ Les personnes publiques qui vont subir cette mutation décidée par l'Etat ne sont pas consentantes. C'est une décision qui s'impose à elles et qu'elles devront accepter sans même être indemnisées.

⁴¹ TESSIER (G.), conclusions sur CE, 16 juillet 1909, *Ville de Paris et Chemin de fer d'Orléans*, Rec. Conseil d'Etat, p. 707 ; D. 1911, III, p. 73 ; HAURIOU (M.), note sous CE, 16 juillet 1909, *Ville de Paris et Chemin de fer d'Orléans*, S. 1909, III, p. 97.

1- L'arrêt du CE du 16 juillet 1909, *Ville de Paris c. Cie de chemins de fer d'Orléans*

En exécution d'un décret du 14 décembre 1889, la Cie du chemin de fer d'Orléans avait pris possession de voies publiques appartenant à la ville de Paris en vue d'assurer la pénétration de la ligne de Sceaux dans Paris jusqu'aux abords du carrefour Medicis. Un accord conclu entre la Compagnie et la ville prévoyait que les dépendances ainsi occupées par le chemin de fer seraient retranchées du domaine public communal moyennant le versement par la Compagnie d'une indemnité dont le montant serait réglé, à défaut d'accord amiable, par le jury d'expropriation. Les deux parties n'ayant pu s'accorder, la procédure d'expropriation fut poursuivie contre la ville, de façon à permettre au jury de statuer.

Mais la Cour de Cassation, invitée à se prononcer, jugea qu'il n'y avait pas de possibilité légale de poursuivre l'expropriation de dépendances qui, appartenant au domaine public, étaient inaliénables tant qu'elles n'avaient pas été déclassées (c'est à dire transférées au domaine privé). En annulant en conséquence le jugement d'expropriation, la Cour énonce « *qu'il n'a pu se produire qu'un changement d'affectation* »⁴². Saisi d'un recours en indemnité de dépossession (correspondant à la valeur des dépendances soustraites à leur destination primitive) dirigé par la ville contre la Cie bénéficiaire de la mutation, le Conseil d'Etat devait affirmer que lui aussi qu'en l'absence de déclassement aucune mutation de propriété « n'avait pu se produire et que la ville avait donc conservé son droit de propriété sur les dépendances en cause. En mentionnant que la ville recouvrera au cas de désaffectation, « le plein exercice de ses avoirs »⁴³, le CE a conclu que la ville « *n'a pas subi de dépossession donnant ouverture à un droit à indemnité* ». ⁴⁴

Au regard de cet arrêt fondamental, il ressort une justification du pouvoir exorbitant reconnu à l'Etat en qualité de garant de l'intérêt général, de l'utilité publique des biens publics et de la volonté générale. Il se voit ainsi attribuer les pouvoirs de décider souverainement et unilatéralement du sort du pouvoir d'affectation. Ainsi l'Etat a le droit d'affecter le bien en question à une autre personne publique qui en a besoin, sans passer par une procédure d'expropriation puisque cela est interdit. Il n'est ensuite procédé à aucune aliénation de la propriété de la Collectivité locale pourtant dépossédée de l'affectation de son bien, un avis du CE de 1977

⁴² Civ, 20 décembre 1897, *Cie du chemin de fer de fer d'Orléans et Etat c. Ville de Paris*.

⁴³ Cité par CHAPUS (R.), op.cit.p416.

⁴⁴ idem

résumant cette idée⁴⁵. L'Etat, en imposant « *un choix national plutôt que Local* »⁴⁶ dispose ainsi d'un droit général lui permettant à tout moment de changer l'affectation des biens domaniaux, considérée comme l'un des principes généraux du domaine public par un arrêt du CE de 2004⁴⁷ par la réaffirmation par le CE du pouvoir reconnu au Premier ministre et aux ministres de procéder pour un motif d'intérêt général, à un changement d'affectation d'une dépendance du domaine public d'une Collectivité locale.

Il ressort ainsi des arrêts (1909 et 1925⁴⁸) du CE que ce dernier a implicitement adopté l'argumentation du Commissaire du gouvernement TESSIER d'une servitude d'utilité publique dont le domaine public des Collectivités locales serait dépourvu et dont elles sont pourtant propriétaires. On est donc en présence d'une « *doctrine centralisatrice* »⁴⁹ qui est difficilement conciliable avec le droit de propriété, constitutionnellement protégé⁵⁰ de collectivités locales sur leur domaine public. Cette solution, qui a été confirmée à plusieurs reprises par le CE⁵¹ permet ainsi de satisfaire aux exigences de l'intérêt général et constitue « *une solution ingénieuse qui aplanit bien de difficultés pratiques* »⁵².

Ce premier aspect de la décision du CE de 1909 relatif au pouvoir souverain de l'Etat de procéder à l'affectation, qui n'a pas été exempté de critiques⁵³ s'est doublée du second qui a été la non indemnisation de la Collectivité locale victimes du pouvoir d'affectation de l'Etat, la ville de Paris en l'occurrence.

2- L'absence d'indemnisation des Collectivités locales soumises au pouvoir d'affectation de l'Etat

C'est surtout cet aspect de la décision qui a sédimenté les plus vives critiques. Le CE en 1909 en reconnaissant à l'Etat le pouvoir d'affectation de biens publics ne lui appartenant pas n'a

⁴⁵ CE, Avis, 27 janvier 1977, n°518-858.

⁴⁶ SAUGEZ (H.), op.cit., p.169.

⁴⁷ GUYOMAR (M.), conclusions sur CE, 23 juin 2004, *Commune de Provillle*, BJCL, n°2, 2005, p. 103 à 110

⁴⁸ CE, 13 mars 1925, *Ville de Paris c. Cie du chemin de fer d'Orléans*.

⁴⁹ HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, 12ème édition, 1933, p.801.

⁵⁰ CC, 21 juillet 1994.

⁵¹ CE, 13 mars 1925, *Ville de Paris contre chemins de fer d'Orléans*, D. 1926, III, 37, conclusions RIVET, CE, 26 mars 1930, Verliac, Rec. Conseil d'Etat p. 341, CE, 20 février 1981, *Association pour la protection du site du Vieux-Pornichet*, Rec. Conseil d'Etat, p. 94, P. Bon, 13 janvier 1984, *Commune de Thiais*, D. 1984, p. 605.

⁵² WALINE (M.), *Les mutations domaniales. Etude des rapports des administrations publiques à l'occasion de leurs domaines publics respectifs*, thèse, Paris, Jouve, 1925, p. 172.

⁵³ La théorie des mutations domaniales entre en contradiction avec la théorie de la propriété publique aujourd'hui totalement reconnue, L'effet de la théorie des mutations domaniales est de priver une personne publique du libre usage de sa dépendance domaniale. Voir à cet effet, SAUGEZ (H.), op.cit., p.175-180.

pas reconnu aux collectivités un quelconque droit à indemnisation. Toutefois, il réservait aux collectivités la possibilité de réclamer au bénéfice du droit de la mutation une indemnité pour dommages de travaux publics dans l'hypothèse où de tels dommages seraient causés par exemple dans l'affaire dont il est question de la perte de redevances perçues sur les anciennes voies ou l'obligation créer de voies de remplacement. Réclamation a ainsi été faite par la ville de Paris au CE. Mais dans son arrêt de 1925⁵⁴, la juridiction a nié tout préjudice en faisant valoir que le changement d'affectation n'avait privé la ville d'aucun revenu et l'avait au contraire déchargé de l'obligation d'entretenir les voies occupée par le chemin de fer.

C'est donc l'absence de compensation qui animait les détracteurs de cette théorie. Mais pour les défenseurs de l'Etat unitaire, l'Etat ne devait rien compenser puisqu'il n'y avait pas eu dépossession mais seulement un transfert de gestion des domaines. Les partisans de la théorie des mutations domaniales défendaient la thèse de la non dépossession des parcelles, en arguant qu'il s'agissait tout simplement d'un transfert de gestion au profit de l'Etat. D'après ces derniers, on n'était pas en présence d'une expropriation dans lequel un transfert de propriété est opéré. Il ne s'agissait seulement du pouvoir d'affectation, la comparaison avec l'expropriation pour cause d'utilité publique n'était pas due, que de faire supporter à une collectivité publique une servitude d'utilité publique qui serait temporaire. Ce refus d'indemnisation était ainsi fondé sur la distinction entre le pouvoir d'affectation et le droit du propriétaire⁵⁵. Le droit à réparation ne pouvait pas s'exercer car le principe d'inaliénabilité du domaine public n'était pas violé.

Cette jurisprudence est allée à rebours contre l'argument de la libre administration des Collectives locales consacrée par les lois de décentralisation françaises de 1982, 1983 de 2004 et 2010⁵⁶, considérée comme un principe à valeur constitutionnelle. Les partisans de la centralisation et les adversaires de cette théorie de la mutation domaniale ont argué que l'Etat violait les droits des Collectivités locales en procédant à une expropriation de fait. Telle n'a donc pas toujours été le point de vue de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel en

⁵⁴ CE 13 mars 1925, *Ville de Paris c. Cie du chemin de fer d'Orléans*, concl. RIVET, note WALINE.

⁵⁵ Que nous étudierons plus loin dans cette étude.

⁵⁶ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions, n°82-213, *JO* du 3 mars 1982, p. 730 ; Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat, *JO* du 09 janvier 1983, p. 215 ; loi du 22 juillet 1983, complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JO* du 23 juillet 1983, p. 2286 ; Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République consacrant le principe de la décentralisation, n°2003-276, *JO* du 29 mars 2003, p. 5568 ; Loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, n°2004-809, *JO* du 17 août 2004, p. 14545 ; Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, n°2010-1563, *JO* du 17 décembre 2010, p. 22146.

particulier qui néanmoins de manière générale ont pu déduire qu'un non dédommagement serait contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales⁵⁷.

Les arguments des Collectivités locales en vue d'une indemnisation étaient louables. Cette faculté était déjà prévue dans l'arrêt du CE de 1909, l'arrêt de 1925 déjà cité, avait nié, à la demande de la ville de Paris une indemnisation. En effet, la ville de Paris avait invoqué des préjudices spéciaux tels que la réparation pour dommage pour travaux publics pour obtenir réparation. Avec les lois de décentralisation de 1982 et 1983 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui ont consacré la constitutionnalisation du droit de propriété, un « *soupçon d'inconstitutionnalité* »⁵⁸ pesait sur la théorie jurisprudentielle des mutations domaniales qui violait le droit de propriété des personnes publiques et le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

C'est pourquoi, pour se conformer aux exigences constitutionnelles, le législateur français est intervenu en 2006 avec l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code Général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), JO du 22 avril 2006, en confirmant cette théorie et prévoyant dans certains cas une indemnisation.

B- La consécration législative de la théorie des mutations domaniales et le droit à indemnisation

Cette ordonnance, qui opère un réajustement législatif, est une semi victoire pour les Collectivités locales parce qu'elle maintient le pouvoir d'affectation de l'Etat et permet des indemnisations dans certains cas, et le droit d'affectation de l'Etat est maintenu. L'apport du CGPPP est donc double en ce qu'il consacre le pouvoir reconnu à l'Etat par l'arrêt du CE de 1909⁵⁹ de modifier l'affectation d'une dépendance ne lui appartenant pas (article 2123-4) (1) et une indemnisation selon les cas (article L 2123-6) (2).

1- La consécration législative du pouvoir d'affectation de l'Etat

L'article L. 2123-4 du CGPPP énonce que : « *Lorsqu'un motif d'intérêt général justifie de modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité*

⁵⁷ CC, 26 juillet 1984, n°84-172 DC, recueil p. 45, RDP 1986 ; CC, 13 mars 1985, n°85-198 DC, considérant n° 9, AJDA 1986, CE, Section, 18 janvier 2001, *Comme de Venelles et Morbelli*, Rec. Conseil d'Etat p. 18 : arrêt énonçant la libre administration des collectivités territoriales est une liberté fondamentale.

⁵⁸ SAUGEZ (H.), op.cit.,p180.

⁵⁹ Cf. supra, note 41.

territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, l'Etat, peut, pour la durée correspondant à la nouvelle affectation, procéder à cette modification en l'absence d'accord de cette personne publique. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. » Les articles R. 2123-12 et R. 2123-13 du CGPPP précisent désormais la procédure de mutation domaniale à suivre.

Le transfert de gestion forcé se trouve ainsi consacré dans cet article. Le principe de l'inaliénabilité⁶⁰ du domaine public, toujours en vigueur est réaffirmé à l'article L.3111-1 du CGPPP. Ainsi afin de ne pas compromettre d'éventuels projets d'intérêt général, ce transfert de gestion domaniale a été maintenu. Cette épée de Damoclès pesant sur la tête des Collectivités locales a été considérée comme un moyen pour l'Etat de les contraindre en cas de refus de coopération de ces dernières⁶¹.

A bien y voir, ce maintien du pouvoir de l'Etat marque plutôt une continuité puisque les personnes concernées sont toujours les collectivités territoriales, les Etablissements publics et les groupements de Collectivités locales. L'Etat est à la fois « *l'acteur et le metteur en scène* »⁶², et distribue les rôles. Cependant, il ne pourra mettre en branle les changements d'affectation que si le projet est d'utilité publique. Au demeurant, le législateur délégué de 2006 aurait pu dans l'optique de favoriser la libre administration des Collectivités locales restreindre l'Etat dans la justification qu'il doit fournir pour imposer la mutation domaniale. Les biens concernés par cette procédure sont les biens immeubles du domaine public⁶³ les dépendances naturelles ayant été exclus du transfert de gestion forcée car leur affectation ne dépend d'aucun acte de volonté mais de phénomènes naturels.

Le CGPPP n'apporte pas d'éléments supplémentaires sur les détails relatifs à la procédure. Cette dernière reste en dehors du contentieux, les juges judiciaires et administratifs en étant exclus.

⁶⁰ L'existence de l'obstacle juridique que constitue l'inaliénabilité semble trouver ses origines dans une ordonnance du 29 juillet 1318 de Philippe V. Les historiens nous enseignent que c'est avec François 1er que l'inaliénabilité du domaine a pu acquérir un caractère explicite et systématique (cf. édits de 1517, 1519 et 1539, par exemple). Chargées de la garde et de la protection du domaine, les autorités administratives n'étaient pas recevables à en céder des éléments. En droit positif, le législateur et la jurisprudence établissent un lien étroit entre l'inaliénabilité du domaine public et l'affectation des biens publics à l'utilité publique ; Citons l'article L-3111-1 du CGPPP de 2006 et Cour de cassation, 2 avril 1963, *Montagne c/ Réunion des Musées de France*, AJDA 1963, p. 486) à titre d'exemple.

⁶¹ SAUGEZ (H.), op.cit., p.181.

⁶² Idem. p.182.

⁶³ Les mutations domaniales ont été créées dans le but de pallier l'interdiction d'expropriation de ces biens. Si aucune entente à l'amiable n'a été trouvée et que l'Etat veut transférer la gestion des biens du domaine privé, il doit impérativement passer par l'expropriation.

Il s'agit donc d'une procédure administrative uniquement orchestrée par l'Etat. Concrètement, lorsque l'Etat recourt à la mutation domaniale, aucune autorité particulière n'est désignée pour le faire, l'acte administratif pouvant être aussi bien un arrêté qu'un Décret ministériel.⁶⁴ L'Etat est ainsi libre de modifier l'affectation des dépendances du domaine public au profit d'autres personnes publiques. Le transfert domanial a ainsi lieu sans déclassement préalable ni enquête publique. Ce maintien du pouvoir d'affectation de l'Etat s'est accompagné d'un droit à indemnisation des Collectivités locales.

2- Le droit à indemnisation des Collectivités locales

Ce droit constitue une victoire pour les Collectivités locales et le principal apport de la CGPPP, en son article L 2123-6 qui énonce que « *Le transfert de gestion prévu aux articles L. 2123-3 à L. 2123-5 donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne dessaisie. Lorsqu'il découle d'un arrêté de cessibilité pris au profit du bénéficiaire d'un acte déclaratif d'utilité publique, l'indemnisation fixée en cas de désaccord par le juge de l'expropriation, couvre la réparation du préjudice éventuellement subi par le propriétaire* ». Il apparaît de cet article que peut donner lieu à indemnisation si les Collectivités locales ou Etablissements publics dont les biens ont été transférés ont été privées de revenus et de ce fait subi un préjudice financier.

L'indemnisation ne peut ainsi être effectuée dans des cas précis. L'article L-11-8 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que lorsqu'une dépendance du domaine public se trouve dans le champ d'une expropriation l'Etat peut modifier l'affectation de cette dépendance à condition d'indemniser le propriétaire. Le CGPPP a ainsi généralisé le droit à indemnisation des personnes publiques concernées afin de se conformer aux exigences constitutionnelles.

A bien y voir ce transfert autoritaire subi par les Collectivités publiques s'opère à titre gratuit et le bénéficiaire de cette procédure n'a pas à verser un prix à la personne déchue de la jouissance de son bien⁶⁵ du fait notamment de l'absence du transfert de propriété, l'affectation étant prioritaire et en principe temporaire⁶⁶. L'article L 2123-6 du CGPPP de 2006 s'est inspiré de la décision du

⁶⁴ Dans l'arrêt du CE fondateur de la théorie des mutations domaniales de 1909 il s'agissait d'un décret portant utilité publique des travaux à effectuer, dans d'autres il pouvait s'agir d'un arrêté interministériel ou d'une décision conjointe des ministres et ou du Premier ministre dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique. CE, 26 mars 1930, *Verliac*, Rec. Conseil d'Etat.

⁶⁵ SAUGEZ (H.), op.cit., p.182.

⁶⁶ Le domaine public étant guidé par une destination susceptible d'être modifiée à tout moment.

CE 1909 qui avait prévu des cas d'indemnisation, notamment des dommages résultant de la perte de redevances perçues sur les anciennes voies ou de l'obligation de créer des voies de remplacement dans le cas soumis au CE⁶⁷. Une autre décision du CE en 1910, avait accepté qu'un préjudice puisse naître de la perte de revenus résultant de la privation redevances d'occupation du domaine public⁶⁸.

Page | 36

Au final cette indemnisation est loin d'être automatique, la privation de revenus visant les cas où la dépendance visée par la mutation fait l'objet d'une utilisation privative. Un bien affecté à l'usage direct du public (une voie publique par exemple) et utilisé collectivement ne constitue pas nécessairement une source de revenus, du fait de la gratuité de l'usage public. L'innovation réside ainsi dans le principe d'indemnisation consacré par le législateur à travers le CGPPP. Sont ainsi indemnisés, l'esprit de la théorie étant préservé⁶⁹, certains dommages résultant du changement unilatéral de destination, le bien demeurant la propriété de la Collectivité locale initiale. Un grand principe du droit domanial classique est que « la propriété publique n'emporte pas la domanialité publique d'un bien⁷⁰.

Les mutations domaniales, d'origine jurisprudentielle, a ainsi été confortée par le CGPPP, du fait de la consécration du changement d'affectation couplée à une indemnisation bien encadrée, est l'expression de la puissance de l'Etat garant de l'intérêt général.

II- L'ETAT GARANT DE L'INTERET GENERAL

L'Etat joue le rôle de régulateur, cette donnée justifiant son pouvoir d'affectation autoritaire des biens du domaine public appartenant aux Collectivités locales. L'Etat apparaît ainsi comme le gardien du domaine public. Ce dernier n'existe que parce qu'il est directement affecté au public et au service public. La domanialité publique est ainsi spécifique, une seule dépendance pouvant supporter plusieurs affectations⁷¹. L'utilité publique se doit d'être préservée les dépendances ne pouvant être vendues ce qui constitue le fondement de la mutation domaniale organisée par l'Etat.

Les conclusions du Commissaire du Gouvernement, Mattias GUYOMAR, sur l'arrêt du CE Commune de Proville du 23 juin 2004⁷² sont sans ambiguïté : « *fondement qui s'enracine dans les*

⁶⁷ La Ville de Paris en l'occurrence victime d'un Décret de 1889 la dépossédant de ses voies publiques.

⁶⁸ CE, 10 juin 1910, *Compagnie PLM contre Etat*, Rec. Conseil d'Etat, p. 460 ; S. 1912, 3, p. 158.

⁶⁹ L'expropriation du dommage public.

⁷⁰ CE, 8 mai 1970, *Société Nobel-Bozel*, AJDA 1970, p. 360

⁷¹ TARDIVEL (B), « L'indépassable théorie des mutations domaniales », AJDA, 23 juin 2003, p. 1214

⁷² GUYOMAR (M.), conclusions sur CE, 23 juin 2004, *Commune de Proville*, BJCL, n°2, 2005, p. 103 à 110.

principes d'indivisibilité de la République et d'unité de la domanialité publique, un fondement si puissant qu'il résiste à la reconnaissance de la libre administration des collectivités locales, aux progrès de la décentralisation et à la progressive reconnaissance du droit de propriété des Collectivités publiques ». Citons les propos de Marcel WALINE en 1925⁷³ : « Ce sont des règles dont l'Etat ne peut s'affranchir sans renier sa raison d'être (...) l'Etat qui manquerait à sa tâche, tache pour laquelle il existe, commettrait une sorte de suicide moral »⁷⁴.

L'Etat est ainsi guidé par l'intérêt général⁷⁵ et garant de l'affectation des biens parce qu'il aura le pouvoir de s'opposer à leur aliénation. Les biens publics apparaissent dès lors comme grevés d'une servitude d'utilité publique. Le lien de dissociation entre l'affectation et la propriété (A) et la mise en lumière de l'Etat comme gardien du domaine public (B) en sont l'illustration.

A- La dissociation entre l'affectation et la propriété

C'est l'aspect primordial qui découle de l'arrêt de 1909 et qui a été confirmé par le CGPPP de 2006. Si le droit de propriété et le pouvoir d'affectation sont liés⁷⁶, le pouvoir d'affectation est un pouvoir détachable de la qualité de propriétaire du bien (1) et ce qui induit une vision dualiste du droit de propriété (2).

1- Un pouvoir d'affectation détachable de la qualité du propriétaire du bien

Deux exemples illustrent de cet état de fait. Le premier concerne la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat (art.13) par laquelle la désaffectation des édifices de culte appartenant aux Communes peut être décidée par Décret en Conseil d'Etat. Le deuxième en vertu de l'ordonnance législative du 4 février 1959, a été ordonné le transfert de la ville de Paris à l'Etat de la propriété de l'entrepôt Saint-Bernard en vue de la construction d'une faculté des sciences.

Le pouvoir d'affectation peut se détacher du droit de propriété parce qu'ils ne peuvent pas être détenus par la même personne publique, dans le cadre d'une gestion volontaire à l'exemple la mutation domaniale mise en œuvre par l'Etat au détriment des Collectivités locales ou

⁷³ Auteur incontournable en matière de mutations domaniales. Cf. supra, note n°9.

⁷⁴ Cité par SAUGEZ (H.), op.cit., p.195.

⁷⁵ VIDAL-NAQUET (A.), « L'irréductible théorie des mutations domaniales », *RFDA*, novembre-décembre 2005, p. 1106.

⁷⁶ Les personnes publiques propriétaires de biens appartenant à leurs domaines publics peuvent non seulement exercer les prérogatives d'un propriétaire normal mais aussi user librement de ce bien. Replacé dans le contexte du droit administratif des biens, cela veut dire que les personnes propriétaires de leurs domaines publics peuvent affecter librement leurs biens immobiliers à l'usage direct du public ou au besoin d'un service public. En effet, cette liberté est relative mais elle est réelle.

Etablissements publics. Le propriétaire du bien domanial, ne décide pas de l'affectation de son bien parce qu'il n'a pas le monopole de son usage et ne peut donc pas en user librement. Il ne conserve que le fructus engendré par la détention de sa dépendance publique. Il ne peut par exemple bénéficier de la jouissance de son bien qui peut être un terrain vague, un bois aménagé ou un port fluvial et pourra y récolter des redevances⁷⁷.

Page | 38

Les mutations domaniales ont ceci de particulier qu'elles mettent en avant la gestion autoritaire des biens publics. Le droit du propriétaire de la dépendance domaniale des personnes publiques autre que l'Etat va rester intact mais rivié de son contenu. La manifestation de ce pouvoir autoritaire exercé par l'Etat illustre l'idée d'un « *pouvoir affectataire dominant* »⁷⁸ sur un droit de propriété qui subit davantage la situation. Le propriétaire public, très souvent une Collectivité locale, se voit non seulement dépossédé de l'utilisation de sa parcelle mais également des fruits que celui-ci peut lui rapporter. Ce qui explique l'intérêt de l'indemnisation.

Au final, la mutation domaniale « *entraîne une dépossession non seulement de l'usus éventuellement du fructus, mais également d'un abus qui a été une véritable consistance* »⁷⁹. De ce fait le droit de propriété du propriétaire devient une coquille vide, puisque pendant la durée de la dépossession, ce dernier ne peut plus profiter de son bien, encore moins en retirer fruits. De plus il ne peut pas l'aliéner du fait de son utilité publique. De ce fait, l'affectation apparaît ainsi supérieure et paralyse l'action du propriétaire pendant la durée de la nouvelle affectation. Les deux prérogatives fonctionnent ainsi séparément, sans que l'une n'ait besoin de l'autre.

Le CGPPP de 2006⁸⁰ lequel a maintenu la théorie de la puissance étatique dans la mutation domaniale, a corroboré cette dissociation affectation-propriété, en permettant une dissociation entre les deux sans que l'affectation ne soit remise en cause. Dans ce cas précis, l'affectation induit au changement de gestionnaire. La doctrine⁸¹ présente cette théorie des mutations domaniales comme un démembrement du droit de propriété dans laquelle une possession locale est opposée à une disposition nationale. Deux thèses dans ce cadre s'affrontent pour justifier les mutations domaniales. La première est que les défenseurs de la propriété font de l'affectation un élément de

⁷⁷ L'article L. 2125-1 du CGPPP énonce; « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière* ».

⁷⁸ SAUGEZ (H.), op.cit.p.187.

⁷⁹ CAPITANT (R.), 2007, cité par SAUGEZ (H), op.cit., 1

⁸⁰ L'article L. 2123-4 en l'occurrence.

⁸¹ BIOY (X.), « La propriété éminente de l'Etat », *RFDA*, 2006, p.963.

cette dernière, la seconde est que les mutations domaniales relèvent exclusivement du droit de la domanialité dont les impératifs l'emportent sur le droit de propriété.

Ces mutations sont ainsi une manifestation de la souveraineté de l'Etat et non de la propriété de l'Etat. On est donc en présence d'une vision dualiste du droit de propriété.

2- La vision dualiste du droit de propriété

Cette vision dualiste est née d'une contradiction entre la vision unitaire du domaine public, défendue⁸² et aujourd'hui abandonnée et la possibilité pour les collectivités locales d'avoir un droit de propriété sur leur domaine. Deux conceptions s'opposaient, l'une pour l'unité du domaine public, l'autre pour la reconnaissance du droit de propriété des autres personnes publiques aujourd'hui bien nombreuses.

Le domaine public ne forme plus un seul ensemble car au fil du temps, d'autres personnes publiques en plus de l'Etat ont été reconnus propriétaires du domaine public, les Collectivités locales et les entreprises publiques en l'occurrence. On est passé du domaine éminent⁸³ abandonnée dans les années 1930⁸⁴, qui ne reconnaissait pas aux Collectivités locales un quelconque droit de propriété, juste une délégation de gestion de leurs biens⁸⁵ au domaine public. Ainsi le maintien de la théorie des mutations domaniales permet l'émergence de la notion d'affectation au sein du droit des biens publics et tend à admettre une dualité de la propriété publique.

Cette vision est évoquée par la doctrine⁸⁶ et explique que cette théorie des mutations domaniales montre l'autonomie de l'affectation par rapport au droit de propriété, droit qu'elle ne touche pas. Cette vision fait en effet de l'affectation une prérogative, plus clairement qu'elle offre la possibilité de choisir la destination du bien concerné et montre le caractère fondamental de l'affectation, et que « *l'affectation du domaine peut être exclusive c'est-à-dire qu'elle écarte certaines personnes de sa jouissance* »⁸⁷.

⁸² Notamment par le Doyen DUGUIT, confirmée par la Cour de Cassation le 20 décembre 1897, *Chemin de fer d'Orléans*. Le domaine public ici ne faisait qu'un, les collectivités locales n'ayant qu'un pouvoir de gestion de leur domaine.

⁸³ BIOY (X.), op.cit.,

⁸⁴ SAUGEZ (H.), op.cit., p.154.

⁸⁵ La Cour de cassation a d'ailleurs consacré cette théorie dans l'arrêt du 20 décembre 1897, *Compagnie du chemin de fer d'Orléans*, C. Cass. Civ, 20 décembre 1897, *Compagnie de chemin de fer d'Orléans*, D. 1899, 1, p. 257

⁸⁶ VIDAL-NAQUET (A.), op.cit., p. 1106.

⁸⁷ SAUGEZ (H.), op.cit., p.189.

L'affectation n'est qu'une servitude d'intérêt général qui s'impose d'office au propriétaire, quel qu'il soit. La propriété du domaine public est donc de la même nature que celle du domaine privé. Il est donc dissocié l'aspect propriété et l'aspect affectation⁸⁸. L'acte d'affectation n'a donc rien à voir avec la propriété. De ce fait, la compétence pour affecter n'est pas une prérogative du propriétaire. René CAPITANT, dans la préface de la thèse de Gilbert MAROGER, a soutenu l'idée de l'assimilation de la propriété du domaine public à la propriété privée⁸⁹. Selon ce dernier il y'a un régime mixte à savoir la propriété qui est analogue à la propriété privée et l'affectation qui relève du droit public. Ce dernier a dessiné théorie de l'affectation qui commande à la fois la propriété et le propriétaire qui implique que l'on protège le bien par des règles strictes comme l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. Ces règles suivent ainsi la notion d'affectation et non le propriétaire du bien public. En fin de compte, c'est l'affectation qui commande le régime juridique du bien et qui induit les règles protectrices.

Cette dissociation entre l'affectation et la propriété met en lumière la position de l'Etat comme gardien du droit de propriété

B- L'Etat comme gardien du droit de propriété

La vision dualiste du droit de propriété n'élude en rien la toute-puissance de l'Etat qui est l'organe central des mutations domaniales. La théorie des mutations domaniales consacre la notion d'intérêt général dont le dépositaire principal est l'Etat. L'affectation l'emporte sur le droit de propriété des collectivités locales ou des Entreprises publiques. L'autorité extérieure de l'Etat (1) et ce dernier comme garant de l'intérêt général (2) l'illustrent au plus haut point

1- L'autorité extérieure de l'Etat

L'Etat, qui est l'autorité extérieure au propriétaire local est, à tout moment, susceptible de décider de l'affectation vise à satisfaire l'utilité publique d'un bien public. A titre d'exemple, les biens dits naturels ont par nature vocation à être affectés de manière quasi permanente à une utilité publique, à un service dans le cas d'une mutation autoritaire, à l'inverse d'autres biens, notamment ceux affectés à un service (école), dans le cas d'une mutation autoritaire peuvent avoir une affectation temporaire si l'affectataire en décide. C'est ainsi l'autorité extérieure à la personne

⁸⁸ MAROGER (G.), *L'affectation à l'usage public des biens des patrimoines administratifs*, préface de CAPITANT (R.), Sirey, 1942 ; André DE LAUBADERE, « Domanialité publique, propriété administrative et affectation », *RDP*, 1950, tome 70, p. 5., et enfin, BLANQUIERE (B.), « Les figures de l'affectation dans la théorie du domaine public », *Droits*, 2019/1, n°69, p.169-190.

⁸⁹ CAPITANT (R.), note sous CE, 17 février 1932, *Commune de Barran*, D. 1933, IIIème partie, p. 49.

publique locale qui en décide ainsi. Les personnes publiques locales n'ont pas la maîtrise de l'affectation des biens de leurs domaines publics. L'autorité extérieure qui est l'Etat, le plus souvent représentée par le Préfet, décide de modifier l'affectation.

Ceci peut s'expliquer par la non expropriation du domaine public qui aurait fait triompher le droit de propriété sur l'affectation, solution maintenue par le CGPPP de 2006 laquelle a consacré la théorie des mutations domaniales. Cette non expropriation a d'ailleurs été critiquée par une partie de la doctrine⁹⁰ partisane de la théorie de la propriété administrative. Pour elle, le CGPPP allait à l'encontre du principe de la propriété des personnes publiques que les Collectivités locales revendiquaient fortement. De plus cette doctrine s'appuyait sur un rapport du Conseil d'Etat de 1986⁹¹ sur le droit des propriétés publiques qui proposait déjà de consacrer l'expropriation du domaine public, qui aurait mis fin la théorie des mutations domaniales.

La dissociation entre affectation et droit de propriété, qui est le substrat des mutations domaniales, n'était pas acceptable pour cette partie de la doctrine et pour le CE dans son rapport de 1986.

Le CGPPP de 2006, en consacrant dans le marbre la théorie des mutations domaniales, a fait de l'affectation le pôle central et induit la place centrale de l'Etat dans la procédure en sa qualité de gardien du domaine public. Les défenseurs de la théorie de la mutation domaniale observent que la procédure d'expropriation aurait eu pour conséquence de banaliser le domaine public et de le transformer en vulgaire propriété, avec un effet contreproductif et nocif pour l'affectation⁹². La procédure des mutations domaniales serait ainsi « *plus respectueuse du pouvoir souverain de l'Etat et de l'unité de la domanialité publique* »⁹³. Cette autorité supérieure de l'Etat induit sa qualité de gardien du domaine public.

2- L'Etat comme gardien du domaine public

L'Etat dans la quasi-totalité des Etats unitaires décentralisés est le garant de la stabilité et de l'unité du territoire, les articles 1^{er} de la Constitution française du 04 octobre 1958⁹⁴ 1^{er} al.2 de la

⁹⁰ C'est la cas de GAUDEMET (Y.), « Le nouveau code général de la propriété des personnes publiques, une mise en perspective », *RJEP*, n°636, novembre 2006, p. 403. De même que TARDIVEL (B.), op.cit., p. 1209.

⁹¹ *Réflexions sur l'orientation du droit des propriétés publiques*, Conseil d'Etat, Etudes et Documents, n°38, 1987, p. 13 et s ; *RDI*, juillet-septembre 1987, p. 313.

⁹² LAVIALLE (C.), « Décentralisation et domanialité », *RFDA*, 1996, p. 959.

⁹³ SAUGEZ (H), op.cit., p.191.

⁹⁴ « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* »

loi constitutionnelle camerounaise du 18 janvier 1996⁹⁵ en sont l'expression. L'Etat apparait ainsi dès lors, en général et en particulier dans le cadre des mutations domaniales comme le gardien tant de l'affectation et de l'utilité publique que de l'intérêt général.

L'affectation a ainsi pour maître et titulaire l'Etat qui est le gardien du domaine public⁹⁶. Ce n'est donc pas la propriété qui est fondamentale en droit des biens publics mais plutôt l'affectation qui est une entité détachable du droit de propriété, la doctrine notamment Maurice HAURIOU⁹⁷ et nos développements précédents l'ayant démontré. Il en ressort ainsi que le domaine public subsiste par lui-même uniquement parce qu'il est affecté aux besoins du public.

Pour Maurice HAURIOU dont nous reprenons la pensée, il existe une superposition d'affectation du fait du non changement de propriétaire, dans la mesure où les dépendances restent la propriété des personnes publiques d'origine. Ainsi, malgré le fait qu'il existe un domaine public régional, départemental (France), communal voire celui des Etablissements publics, la personne publique, en lien avec l'absence d'expropriation, ne subit qu'une servitude et conserve ses droits de propriétaire. C'est pourquoi l'unité du domaine public en fait de l'Etat son garant et qui gère l'affectation au niveau national, les Collectivités locales et les Etablissements publics gérant administrativement leurs dépendances. C'est cette unité du domaine public en général qui exclut toute expropriation et qui fait de l'Etat son gardien.

Conclusion

La mutation domaniale, qui est le changement d'affectation forcé d'un bien public, est l'expression de la protection du domaine public par l'Etat. L'intérêt général, la conciliation entre les intérêts nationaux, ceux des collectivités locales et le caractère inaliénable du bien public, commandent cette place centrale de l'Etat dans la décision et la mise à exécution de la mutation domaniale. L'affectation domine ainsi le régime de la propriété des collectivités locales voire des Etablissements publics. La théorie des mutations domaniales, qui permet ainsi à l'Etat de procéder à des réaffectations montre que le domaine public n'est pas une propriété comme les autres du fait de l'exclusion de l'expropriation. Au vingtième siècle, le domaine public s'est élargi parce que

⁹⁵ « *La République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé. Elle est une, indivisible, laïque, démocratique et sociale....* »

⁹⁶ Voir en cela la théorie de PROUDHON (V.), supra, note n°5.

⁹⁷ HAURIOU (M.), note sur CE, 16 juillet 1909, Ville de Paris et Chemin de fer d'Orléans, S. 1909, III, p. 97. Voir également les références de PROUDHON (V.), *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, LAGIER (V.), Dijon, 1ère édition, 1833-1834 et 2ème édition 1843-1845 et Léon DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, 2ème édition, Tome 3, E. de Boccard, 1930.

l'Etat est passé du statut de garant de l'ordre public à celui de gérant de nombreuses activités sociales. On est ainsi passé d'un Etat gendarme à un Etat providence. Il devient compétitif et régulateur, gardien de la propriété publique et garant de l'intérêt général. La surveillance de l'affectation de certains biens publics indispensables au bon fonctionnement de la société entre ainsi dans cette optique.



Participation des communautés locales dans la gestion des forêts : cas du bassin du Congo

Participation of locals communities in forest management : the case of the congo basin

Par : Page | 44

HAPSATOU BOUKAR

Doctorante en droit public

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Ngaoundéré (Cameroun)

Résumé :

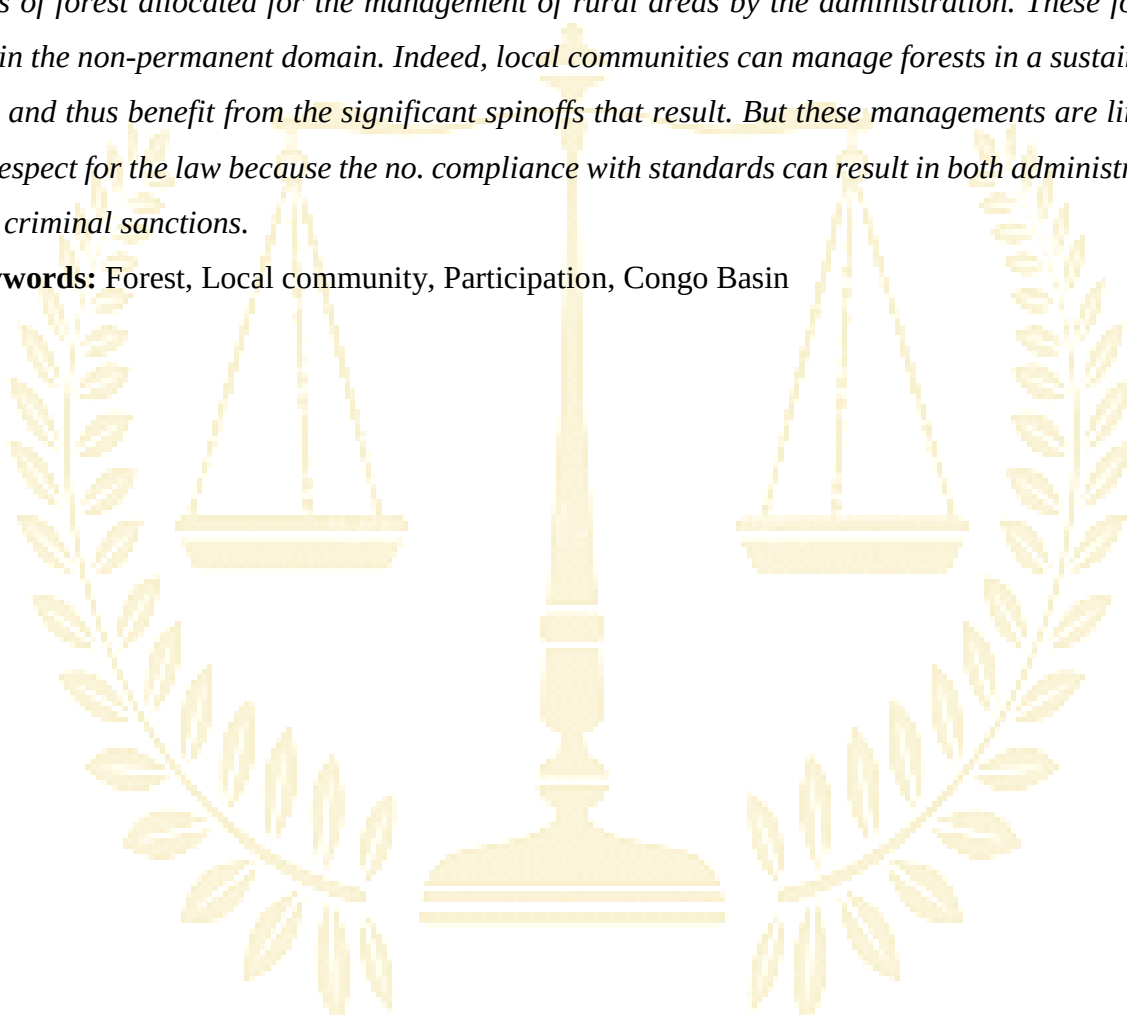
La forêt se définit comme l'ensemble des terrains comportant une couverture végétale dans laquelle prédomine les arbres, arbustes et autres espèces susceptibles de fournir des produits autre qu'agricole. Ainsi, la forêt fait partie du domaine permanent ou non permanent de l'Etat. La forêt donc on fait allusion ici sont des forêts qui sont gérées par les communautés locales d'où les forêts communautaires qui peuvent s'entendre comme des parcelles des forêts attribuées en gestion des zones rurales par l'administration. Ces forêts relèvent du domaine non permanent. En effet les communautés locales peuvent gérer les forêts de manière durable et ainsi, bénéficier des importants retombés qui en découlent. Mais ces gestions sont limitées par le respect de la loi car le non-respect des normes peuvent entraîner des sanctions tant administratives, que pénales.

Mots clés : Forêt, Communauté locale, Participation, Bassin du Congo

Abstract :

The forest is defined as all the land with a plant cover in which trees, shrubs and other species likely to provide non-agricultural products predominate. Thus, the forest is part of the permanent or non-permanent domain of the State. The forest we are referring to here are forests that are managed by local communities, hence community forests, which can be understood as plots of forest allocated for the management of rural areas by the administration. These forests are in the non-permanent domain. Indeed, local communities can manage forests in a sustainable way and thus benefit from the significant spinoffs that result. But these managements are limited by respect for the law because the no. compliance with standards can result in both administrative and criminal sanctions.

Keywords: Forest, Local community, Participation, Congo Basin



Introduction

Les forêts du bassin du Congo, qui constituent le deuxième plus grand massif forestier des zones tropicales denses et humides au monde, après celle de l'Amazonie. Elles sont des puits de carbones¹ qui purifient l'atmosphère et jouent aussi le rôle de régulateur du climat mondial, régional et local. Elles s'étendent sur environ 301 millions d'hectares et se situent dans les pays suivants : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République Centrafricaine, la République Démocratique du Congo, la République du Congo, le Rwanda et Sao Tomé-et-Principe. Parmi ses dix Etats, six pays font partis du bassin du Congo (Cameroun, Congo, République Démocratique du Congo, Gabon, Guinée, République Centrafricaine). Les forêts du bassin du Congo constituent un élément essentiel de la vie et de la croissance du pays, tant aujourd'hui que le futur. Avant les années 1990, la notion de forêt communautaire était floue, les premiers projets visant à établir un régime des forêts communautaires qu'ont « tâtonnés » du moins qu'ils pouvaient en tirer des enseignements en cours de route. D'où la notion de participation des communautés locales dans la gestion des forêts. La participation vient du latin « participio » du verbe participare ; faire participer ou avoir sa part. La participation est un système d'association symbolique, instaurant les liens de quasi identité ou de communion². Cependant, la question fondamentale qui se pose est celle de savoir les conditions juridiques, sociales, institutionnelles indispensable pour assurer le fonctionnement des forêts communautaires. Autrement dit la participation des communautés locales dans la gestion des forêts est-elle effective dans le bassin du Congo ? L'intérêt de ce sujet étend double sur le plan théorique, ce travail permet aux communautés d'avoir une vision sur leur implication dans les activités forestière et d'en tirer profit. Sur le plan pratique, ce travail permet aux chercheurs d'avoir un mot à dire sur l'implication des communautés locales dans la façon de gérer les forêts. Ainsi, il serait judicieux de présenter la participation effective des communautés locales dans la gestion des forêts du bassin du Congo (I), et la restriction des communautés locales dans la gestion des forêts dans le bassin du Congo (II).

¹ « Les forêts du bassin du Congo conservent et stockent environ 56741 millions de tonnes de Carbone dans leur biomasse » ; selon la FAO, OIBT, la situation des forêts dans le bassin amazonien, le bassin du Congo et l'Asie sud-est., 2011, p. 22.

² GRAWITZ (M.), Lexique des sciences sociales, 7^{ème} éd Dalloz, 2000, p. 308

I- UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DES COMMUNAUTES LOCALES DANS LA GESTION DES FORETS : CAS DU BASSIN DU CONGO

En matière environnementale où le développement de la participation devait permettre d'établir un contrepoids à la pression des agents économiques³, son développement en matière d'éthique tend à diminuer le poids de l'expert dans la prise de décision. Page | 47

Les communautés locales ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. A travers le droit de préemption, les populations autochtones et les communautés locales ont le privilège de créer une forêt communautaire. Selon professeur Kam Yogo⁴, : « *le droit de préemption en matière forestière est un maillon important dans les mécanismes de protection des forêts des populations autochtones* ». La participation des paysans à la gestion des forêts se fait à travers l'information, la formation et le transfert de technologie, et aussi par la participation directe des populations à la réalisation des travaux d'aménagement rémunérés. Ici il serait judicieux de présenter l'implication directe des communautés locales (A) et l'implication indirecte (B)

A- Une implication directe des communautés locales dans le processus décisionnel

La mise en œuvre d'un processus de participation, l'organisation de la communauté facilite la démarche et constitue un élément de succès. Elle offre la possibilité d'une meilleure équité dans les retombées associées aux décisions.

L'Etat implique les communautés dans la prise de décision car elles sont des actrices principales, dans la gestion des forêts. La responsabilité et l'implication directe de la société civile dans le processus décisionnel, car ils encouragent et donnent des directives aux pays et les aident dans la gestion et la conservation des forêts.

Les communautés participent directement dans la reconstitution des forêts (1) et l'implication des communautés locales dans l'exécution des ressources des forêts communautaires (2).

³ PRIEUR (M.), « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *op. cit.*, p. 397.

⁴ *Ibid* p. 243.

1- La Reconstitution des forêts.

« La reconstitution de forêt est une opération consistant à rétablir le couvert forestier soit par le reboisement ou la régénération naturelle ⁵», en effet, dans le souci de freiner la diminution des espaces forestiers, certaines loi stipulent que tout défrichement doit être accompagné d'un reboisement, la délivrance de l'autorisation de déboisement, les produit issus du déboisement sont librement récupérés par l'entreprise ayant effectué le déboisement.

Les pays d'Afrique Centrale ont proclamé leur adhésion à l'ensemble du processus de Rio. Dans cette perspective, de nouvelles stratégies de gestion des forêts s'imposent dans la logique de l'Agenda 21.

Des réformes institutionnelles et des politiques en direction du secteur forestier sont entrepris dans différents pays. La République Centrafricaine et le Cameroun font figure de pionniers, avec les nouvelles lois forestiers promulguées respectivement en 1990 et en 1994. En cas d'abandon, les produits sont vendus au profit de l'Etat.

Toutefois dans les zones enclavées, au cas ou en cas de difficulté de transport, le ministre chargé des eaux et forêts peut autoriser des dons, au profit de collectivité locale ou des communautés concernées⁶.

Les nouvelles politiques forestières sont initiées dans l'optique de permettre aux différents pays de recentrer les enjeux sur les recommandations de Rio et donc d'accorder une priorité à la participation effective de l'ensemble des acteurs nationaux concernés par la forêt. De ce point de vue, on admet avec la FAO que la conservation et l'utilisation durable des forêts reposent sur trois piliers l'Etat, les populations et les communautés organisées, et les opérateurs économiques qui exploitent, transforment et rendent les produits forestiers tiré des forêts. Le rôle de ces trois piliers doivent se compléter dans le cadre d'un partenariat dynamique ou chaque partenaire doit jouer, a un moment donné, le rôle pour lequel il est en ce moment le efficient.

Au Cameroun, la mise en défens ou le classement des terrains en forêt domaniales, entraînent l'interdiction de défricher ou d'exploiter les parcelles auxquelles ils s'appliquent.

⁵ Article 1^{er} al 13 de la loi n°11/2002 du 29 août portant code forestier de la République Démocratique du Congo.

⁶ Article 32 de la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier de la République du Congo

L'affectation en zone à écologie fragile permet de réglementer l'utilisation des ressources naturelles⁷.

L'administration chargée des forêts, de la faune et de la pêche peuvent procéder ou participer à la mise en place d'unités de conservation.

Page | 49

La reconstitution des ressources forestières incombe à l'Etat, aux entités décentralisées, aux concessionnaires, aux exploitants forestiers et aux communautés locales. Elle s'effectue sous la supervision et le contrôle technique de l'administration chargée des forêts, dans les conditions fixées par le ministre⁸.

Ainsi pour se faire certaines lois forestières ont prévu des incitations c'est notamment le cas de la RDC qui encourage l'implication de tous les citoyens, des communautés locales et des entités décentralisées dans les opérations de reboisement.

A cet effet, des terrains forestiers domaniaux des plants et graines d'essences forestières ainsi que l'encadrement nécessaire sont mis à la disposition des personnes physiques ou morales dans les conditions fixées par arrêté du ministre⁹.

De même, pour prétendre au bénéfice d'une telle prime, l'exploitant doit réaliser une plantation dont la superficie est au moins égale d'un seul tenant et en culture pure, à l'exclusion des plantes d'ombrage.¹⁰ Quid de l'implication des communautés locales dans l'exploitation des ressources forestières ?

2- L'implication des communautés locales dans des exploitations des ressources forestières.

La mise en œuvre du droit de l'homme à l'environnement se traduit aussi par l'implication de tous les acteurs et notamment des populations riveraines ou les communautés locales des massifs forestiers dans l'exploitation des ressources forestières.

La participation des communautés locales à l'élaboration des conditions préalables à toute exploitation forestière, reste à présent la question de l'exploitation proprement dite des ressources

⁷ Article 17 de la loi n° 94/01 du 20 janvier portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun.

⁸ Article 78 de la loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier de la République Démocratique du Congo.

⁹ Article 79 de la loi n° 011/2002 du 29 août portant code forestier de la République Démocratique du Congo.

¹⁰ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique* Paris, EDICEF/AUPELF, Op. Cit. p.192

forestières impliquant la population, que celle-ci soit locale, autochtone, riveraine ou vivant dans la forêt.

En effet, si d'évidence la participation et l'implication des populations riveraines ou communautés locales dans la gestion des ressources forestières constitue la raison d'être des forêts. Le développement de la foresterie communautaire amorcée au Cameroun en 1994 est entériné par les autres pays de la sous- région, demeure un processus incontournable pour la gestion des forêts et la lutte contre la pauvreté.

Au Cameroun, l'exploitation des forêts communautaires en ces termes « *l'exploitation d'une forêt communautaire se fait pour le compte de la communauté en régie, par vente de coupe, par autorisation personnelle de coupe ou par permis, conformément au plan de gestion approuvé par l'administration*¹¹ ».

L'implication des communautés des communautés locales dans l'exécution des modalités d'exploitation forestière vise non seulement la protection de l'environnement, l'exploitation durable des forêts, mais aussi et surtout l'amélioration de condition de vie.

L'implication directe des communautés riveraines ou locales ne se limite pas seulement à la reconstitution des forêts, elle est même plutôt plus manifeste lors de la procédure de Création des forêts communautaires.

En République Centrafrique, une communauté villageoise et autochtone désigne une organisée sur base de la coutume et unie par des liens de solidarités étiques : claniques ou parentales fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en dépendance économique, sociale et culturelle vis -à- vis des ressources de son environnement et en particulier celle des forêts¹².

En février 2016, la République Démocratique du Congo(RDC) est devenu plus récent pays du bassin du Congo à développer une base juridique permettant aux communautés de gérer leurs propres forêts. La signature, par le ministre de l'Environnement de la RDC, d'un arrêté ministériel¹³ sur la gestion des concessions forestières des communautés locales, a fait suite à un

¹¹ Article 35 de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

¹² Article 4 du décret n° 15.189 du 15 mai 2015, portant organisation et fonctionnement du ministère des Eaux, Forêt, Chasse, et pêche et fixant les attributions du ministre.

¹³ Arrêté ministériel n°025/CAB/MINECN.DD/CJ/OO/RBM/2016 du 9 février 2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales en République Démocratique du Congo.

décret¹⁴ au premier ministre qui énonçait la procédure par laquelle les communautés locales et les peuples autochtones pouvaient faire une demande de concession.

Ces lois nouvelles permettent de détenir, à titre perpétuel et pour un usage multiple, des concessions forestières communautaires pouvant mesurer jusqu'à 50000hectares, dix fois plus que la superficie maximale autorisée dans les autres pays de la sous-région.

Les implications potentielles de cette réforme sont considérables, sachant que la RDC détient la deuxième plus grande forêt tropicale contiguë et intacte au monde, soit plus de la moitié du total des forêts pluviales restantes dans le bassin du Congo. Quid de la création des forêts communautaires ?

B- Création des forêts communautaires

La création des communautaires s'inscrit dans la logique de la spécialisation des espaces qui sous-tend certaines règles de gestion forestière. Ces règles prévoient un zonage qui définit les limites de domaine forestier permanent, non permanent ou du domaine national.

Dans cette logique, la prise en compte des intérêts des populations passe parfois par la constitution de forêts communautaire ou forêt villageoises.

Les réformes institutionnelles initiées dans les pays d'Afrique Centrale s'inspirent, en partie, de cette démarche. Les dispositions relatives à la création des forêts communautaires entendent répondre à la volonté de décentraliser la gestion forestière¹⁵. Les populations riveraines ou locales pourront désormais prendre en main la gestion de certains espaces forestiers. D'où les attributions des forêts aux communautés locales (1), et (cas de la RDC et du RC)

1- Les attributions des forêts aux communautés locales

Au Cameroun, l'administration chargée des forêts doit, aux fins de la prise en charge de gestion forestières par les communautés villageoise qui en manifestent l'intérêt. Leur accorder une assistance. Une convention est alors signée entre les deux parties.

L'assistance technique ainsi apportée aux communautés villageoises doit être gratuite.

¹⁴ Décret n°14/018 du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales.

¹⁵ La forêt communautaire apparaît parfois comme la seule forme juridiquement valable de la participation des populations des forêts. Ce constat a été fait à l'atelier sur la participation organisé par WWF(programme Cameroun) à Mbalmayo du 6 au 8 décembre p.18

Les forêts communautaires sont dotées d'un plan simple de gestion approuvé par l'administration chargée des forêts. Ce plan est établi à la diligence des intéressées selon les modalités fixées par décret. Toute activité dans une forêt communautaire villageoise concertée¹⁶.

Les produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communautaires appartiennent entièrement aux communautés villageoises concernées.

Les communautés villageoises jouissent d'un droit de préemption en cas d'aliénation des produits naturels compris dans leurs forêts¹⁷.

Au Cameroun les forêts communautaires font parties du domaine forestier non permanent¹⁸.

Ayant pour base juridique le droit d'usage ayant une durée maximale de 25 ans.

En effet, les lois forestières mettent les communautés forestières en position des demandeurs, des communautés désireuses de gérer une forêt communautaire doit au cours d'une réunion de concertation, désigner un responsable de la gestion et définir les objectifs et les limites de la forêt¹⁹. Les dossier d'attribution d'une forêt communautaire est constitué des pièces suivant : une demande timbrée précisant les objectifs assignés à la forêt sollicitée, le plan de situation de la forêt, les pièces justificatives portant dénomination de la communauté concernée, ainsi que l'adresse du responsable désigné, la description des activités précédemment menées dans le périmètre de la forêt sollicitée, le curriculum vitae du responsable des opération forestière, le procès-verbal de la réunion.

Il est déposé auprès du responsable local de l'administration chargée des forêts qui le transmet, avec avis motivé, à l'autorité pour décision²⁰.

Toute forêt susceptible d'être érigée en forêt communautaire est attribuée, en priorité à la communauté riveraine la plus proche. Lorsqu'une forêt est limitrophe de plusieurs communautés, elle peut faire l'objet d'une convention de gestion collective dont les modalités sont fixées par voie réglementaire²¹.

¹⁶ Article 31 du décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

¹⁷ *Ibid* article 37

¹⁸ *Ibid* Article 20

¹⁹ Article 28 du décret n°95/531/PM du 23août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts

²⁰ *Ibid* article 27

²¹ Article 137 de la loi n° 08-022 du 17 octobre 2008 portant code forestier de la République Centrafricaine

Les forêts communautaires sont exclusivement destinées aux communautés villageoises et autochtones, pour la sécurisation et la gestion durable des ressources forestières et leur patrimoine coutumier sur la base des connaissances locales, des techniques traditionnelles ou artisanales et des règles.

La procédure d'attribution des forêts communautaires est que toutes communautés manifestant le désir d'obtenir une forêt communautaire doivent se conformer aux dispositions, ci-après, avoir adressé une demande d'obtention de forêt communautaire au ministère des eaux, Forêt, Chasse et Pêche, disposer d'un plan simple de gestion (PSG) élaboré de manière participative et approuvé par la communauté intéressée, disposer d'un procès-verbal de la réunion officielle de consultation et de concertation dressé par un responsable local de l'Administration en charge des forêts (le Directeur Régional ou Inspecteur Préfectoral)²².

Ainsi, le dossier de demande d'attribution d'une forêt communautaire comprend les pièces suivantes : la demande d'attribution adressé au ministre en charge des forêts par la communauté villageoise et/ou autochtone intéressée, le plan simple de gestion élaboré de manière participative et approuvé par la communauté, ce plan simple s'appuie sur le rapport d'inventaire justifiant de l'existence de la ressource et la preuve d'un partenariat avec un exploitant forestier le cas échéant, communauté, ce plan simple s'appuie sur le rapport d'inventaire justifiant de l'existence de la ressource et la preuve d'un partenariat avec un exploitant forestier le cas échéant, une convention de gestion par signée par trois (3) représentants de la communauté intéressée, le procès-verbal de la réunion officielle de consultation et de concertation, dressé par un responsable local de l'Administration en charge des forêts (le Directeur Régional ou l'inspecteur préfectoral)²³. Quid de la République Démocratique du Congo et de la République du Congo ?

2- Les concessions forestières en République Démocratique du Congo, et les séries de développement communautaire en République du Congo.

En République Démocratique du Congo, les concessions forestières font partie du domaine forestier permanent. L'aménagement des concessions forestières sont soumises à la mesure particulière²⁴. Il est attribué aux communautés locales qui font l'objet d'une enquête sommaire

²² Article 10 du décret n° 15. 189 du 15 mai 2015, portant organisation et fonctionnement du ministère des Eaux, Forêts, Chasse, et pêche et fixant les attributions du Ministre.

²³ *Ibid* article 11

²⁴ Article 23 de l'arrêté ministériel n° CAB/MIN/AF.F-E.T/262/2002 du 03 octobre 2002 fixant la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement forestier.

permettant de réaliser un état des lieux général du milieu et de connaître les besoins de la population concernée.

L'enquête comporte notamment : une indication du type de forêt et des essences s'y trouvant ; une description des ressources ligneuses et non ligneuses de la forêt ; une description des autres ressources naturelles telles que la faune et les ressources en eau ; la description des activités pratiquées dans la forêt, notamment l'agriculture et les autres activités productives ; la démographie et l'habitat. Page | 54

Le plan d'aménagement prévoit notamment : la fixation sur carte des limites de la forêt ainsi que leur matérialisation par tout moyen approprié ; l'élaboration des cartes de la forêt ; la délimitation des aires de coupe et des zones de conservation.

Le plan comporte également des éléments relatifs à la gestion des forêts²⁵.

En République du Congo (RC), les forêts communautaires font partie du domaine forestier permanent.

Elle est située dans la série de développement communautaire d'une concession forestière aménagée ; la plantation forestière située sur le terroir d'une communauté locale ou des populations autochtones : la forêt dont l'initiative de la création et de la gestion durable relève d'une communauté locale ; la forêt naturelle se trouvant sur le terroir d'une communauté locale et des populations autochtones, qui a été classée à leur profit.

Toute forêt communautaire est dotée d'un plan simple de gestion approuvé par décision du directeur départemental des eaux et forêts du département concerné²⁶.

En vue d'assurer la conservation et l'utilisation de la forêt par la communauté locale ou les populations autochtones concernées, un organe placé sous l'autorité du président du conseil départemental ou municipal assure le suivi et l'évolution de la gestion de la forêt communautaire sur la base d'un plan simple de gestion avec la participation des organisations de la société civile, des représentants des collectivités locales, des communautés locales, des populations autochtones concernées et des services administratifs compétents.

²⁵ *Ibid* article 25

²⁶ Article 15 de la loi n°33- 2020 du 8 juillet 2020 portant code forestier de la République du Congo.

Les modalités d'attributions, de délimitation de la forêt communautaire, de création, d'organisation et de fonctionnement de l'organe de suivi et d'évaluation de la forêt communautaire, le processus d'élaboration, de validation et de contenu du plan simple de gestion, sont précisés par l'arrêté du ministre en charge des forêts²⁷.

Respecter les règles relatives à l'accès et l'utilisation des zones forestières selon leurs propres coutumes²⁸. Quid de la restriction des communautés locales dans la gestion des forêts dans le bassin du Congo ?

II- LA RESTRICTION DES COMMUNAUTÉS LOCALES DANS LA GESTION DES FORÊTS : CAS DU BASSIN DU CONGO

Les prérogatives reconnues au ministère public et aux officiers de police judiciaire à compétence générale, les agents assermentés des administrations chargées des forêts, de la faune et de la pêche, dans l'intérêt de l'Etat, des communes, des communautés ou des particuliers sont chargés de la recherche des constats et de la poursuite en répression des infractions commises en matière de forêt²⁹. Le non-respect de l'exploitation des forêts peut entraîner des répercussions négatives pour les communautés locales car lorsqu'on exploite un espace forestier la communauté a l'obligation de respecter les textes prescrits. Les personnes physiques ou morales qui contreviennent aux dispositions de la réglementation forestière sont pénalement responsables et passives des peines prévues à cet effet³⁰. La responsabilité est le fait de répondre de ses propres actes car le non-respect peut entraîner des sanctions, et ces sanctions peuvent être administratives (A) et d'autre part les sanctions pénales (B).

A- Les sanctions administratives

Reconnaître à l'administration publique la faculté de « *punir sans juger* », longtemps été considéré comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et comme un vestige de l'Etat colonial. Les mesures administratives répressives ont pour but de réprimer des comportements répréhensibles. La sanction administrative est en principe une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de la prérogative de puissance publique.

²⁷ Ibid Article 16

²⁸ Article 7 du décret n°14/018 du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales

²⁹ Article 141 de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun.

³⁰ DJAME (F.N.), « La protection de la faune en droit camerounais » in Droit et politique de l'environnement au Cameroun p. 354

Ainsi il serait judicieux de parler de la contravention des cahiers de charge (1) et le retrait d'agreement ou suspension de l'agreement (2).

1- La contravention aux clauses des cahiers de charge

Page | 56

Le cahier des charges général concerne les conventions et permis. Il se rapporte au contrôle de l'exécution des plans d'aménagement, à la transformation, à la circulation et à la commercialisation des produits. Un décret en conseil des ministres édicte ce cahier des charges général et précise les conditions d'attribution des conventions et permis, des conditions d'exercice des activités forestières, de conclusion des conventions et de délivrance des permis³¹.

Le contenu du cahier des charges particulier est négocié entre l'administration forestière, le concessionnaire, les représentants des communautés locales, des populations autochtones concernées et des organisations de la société civile locale. Une fois approuvé par les parties, le cahier des charges particulier est signé et remis à chacune des parties. Le cahier des charges particulier est mis à la disposition du public dans chaque localité concernée. Une copie, au moins sera transmise aux chefs des villages concernée dans un délai de trente (30) jours suivant la signature de la convention.

Ainsi, l'administration forestière prend les dispositions appropriées pour impliquer les collectivités locales, les communautés locales et les populations autochtones, dans l'élaboration des cahiers des charges particuliers. Les modalités de négociation et de modifications de la contribution au développement local et d'élaboration du cahier des charges particulier, ainsi qu'un modèle de contenu sont déterminées par voie réglementaires³².

Les cahiers des charges sont établis par l'administration chargée des forêts et soumis à l'approbation du ministre. Ils spécifient les conditions de l'adjudication ainsi que les règles auxquelles est soumise l'exploitation³³. Les sociétés qui exercent dans le domaine forestier, constituent généralement le premier contact des communautés locales avec le monde extérieur. Ces sociétés opèrent presque comme un « *Etat de substitution* »³⁴, dans les côtés forestiers enclavés et sont considérées comme le principal fournisseur de service de base. Aussi, un inventaire des sociétés forestières en activité dans la sous- région se distingue des sociétés qui non

³¹ Article 133 de la loi n°33- 2020 du 8 juillet 2020 portant code forestier de la République du Congo.

³² *Ibid* 137

³³ Article 85 la loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier.

³⁴ Forest monitor. Ltd, la forêt prise en otage. Mars 2001, p.28

seulement prétendent, opérer conformément à la loi en vigueur, mais ont aussi des compétences techniques requise pour exploiter durablement des forêts en respectant les plans d'aménagement et ont mis en place des infrastructures sociales au profit des populations riveraines³⁵.

Page | 57

En cas de violation de la loi ou des clauses particulières de ces conventions l'administration peut exécuter d'office aux frais de la communauté concernée, les travaux nécessaires ou résilier la convention sans que ceci ne touche aux droits d'usages des populations³⁶. Tous les cas d'infractions au plan au sein d'une forêt communautaire par un ou plusieurs individus non membres de la communauté à laquelle la forêt communautaire par un ou plusieurs individus non membres de la communauté à laquelle la forêt communautaire a été attribuée, sont réglées par transaction³⁷ ou peuvent mener à des poursuites individuelles.

La contreventions aux clauses de cahiers de charge et retrait des permis ou la réalisation des conventions et l'interdiction, pendant un délai d'un à cinq ans obtenir de nouveaux droits³⁸. Quid du retrait d'agrément ?

2- Le retrait d'agrément ou suspension de l'agrément

L'autorité administrative en charge des forêts et de la faune est tenue de respecter certaines règles de forme et de fond lorsqu'elle prend une sanction administrative. Toutefois, il faut souligner que même sans texte, ce principe s'impose à toute sanction administrative³⁹. La jurisprudence, les législations et règlements y afférents ont exigé la motivation des décisions administratives⁴⁰.

En tout état de cause, cette nécessité est une garantie inébranlable qui permet de respecter les droits des éventuels contrevenants. Il a aussi pour bénéfice de rendre possible le contrôle de la proportionnalité des sanctions infligées aux potentiels contrevenants. À cela l'on pourrait ajouter que « la motivation doit permettre à la personne concernée de connaître les éléments de droit et

³⁵ Il s'agit notamment des sociétés Leroy Gabon située à la gare ferroviaire de la lope dans la province de l'Est du Cameroun, opère dans un mépris quasi-total de la durabilité environnementale et du bien-être des populations locales. Source : WWW. Forestsmonitore.org in mémoire master II 2006 de TCHOMNOU (B.) université de Limoge p.20

³⁶ Article 38 al .2 de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la faune et de la pêche au Cameroun.

³⁷ *Idid* article 146

³⁸ Article 156 de la loi n° 011 du 29 aout 2002 portant code forestier de la République Démocratique du Congo.

³⁹ « CE, Assemblée, 6 février 1981, *Société varoise de transports*, n° 14910, Rec. ; CE, 26 mars 1982, C.,P. n° 20569, T. ; CE, avis, 22 novembre 1995, C., n° 171045, Rec. : illustration relative au retrait de points du permis de conduire ; CE, 30 avril 1997, *Syndicat national des masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs*, nos 180299 et 180328, Rec. » Cf. Conseil d'État, *Le juge administratif et les sanctions administratives*, *op.cit.*, p. 8

⁴⁰ Voir les articles 130 al. 2, et al. 3 du décret n° 95/531/ PM du 23 Août 1995 ; l'article 71 al. 3 du décret n° 95/531/ PM du 23 Août 1995 et l'article 73 al. 1 du décret n° 95/466/ PM du 20 juillet 1995.

de fait qui fondent la sanction qui lui est infligée, pour mieux la comprendre mais aussi, le cas échéant, pour pouvoir la contester utilement »⁴¹. Le principe général du droit⁴². Le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère est, avec le principe de la rétroactivité de la loi pénale plus douce, inscrite dans le code pénal en vigueur au Cameroun. Ils se sont progressivement intégrés à un large ensemble de sanctions administratives⁴³. Le principe de légalité des délits et des peines, bien que récent en droit administratif, s'applique aux sanctions administratives que pénales. Il suppose que soient définis de façon complète et précise tous les éléments constitutifs d'une infraction⁴⁴. Le principe de responsabilité personnelle suppose que toute responsabilité pénale administrative est le fait d'une personne et non du fait d'autrui en matière répressive⁴⁵. Le principe de personnalité des peines implique que le contrevenant d'une infraction subisse les conséquences de son acte. La règle « *non bis in idem* », encore appelée le principe de non-cumul des sanctions administratives a été admises il y a plusieurs années par la jurisprudence administrative française, comme étant un principe général du droit⁴⁶. Ce principe milite pour qu'un même manquement ne puisse donner lieu qu'à une seule sanction administrative de la part de l'autorité administrative. La suspension d'un agrément, d'un titre d'exploitation forestière ou faunique doit être motivée et notifiée au mis en cause. Elle est prononcée par le ministre en charge des forêts et de la faune⁴⁷. La suspension d'une exploitation forestière peut être prononcée en cas

⁴¹ Conseil d'État, *Le juge administratif et les sanctions administratives*, op.cit., p. 9. Au Cameroun, voir CS/CA, jugement n° 75/90-91 du 31 janvier 1991, MBARGA Émile contre Communauté urbaine de Yaoundé

⁴² CE, Assemblée, 3 décembre 1999, Didier, n° 207434, Rec

⁴³ CE, avis, Section, 5 avril 1996, H., n°176611, Rec.

⁴⁴ CE, 9 octobre 1996, Société PRIGEST, n° 170363, T. ; CE, Section, 12 octobre 2009, M. P., n° 311641, Rec. Au Cameroun, l'affirmation du principe de la légalité a reçu une application jurisprudentielle dans l'affaire, Société Assureurs conseils Franco-Africain (ACFRA) contre État du Cameroun (MINFI), Jugement n°62/CS/CA du 25 septembre 1980. Le juge administratif camerounais a déclaré en substance « attendu que les actes administratifs sont soumis au principe de légalité, principe fondamental dans le droit administratif moderne ». Voir aussi, l'arrêt n° 675/CCA du 27 décembre 1957, sieur NDJOCK Paul contre l'État du Cameroun.

⁴⁵ Le Conseil d'État français a pris plusieurs positions notamment en matière de contraventions de grande voirie (CE, Section, 5 juillet 2000, Ministre de l'équipement c/ M. C., n° 207526, Rec.), de répression des infractions commises en matière économique (CE, Section, 8 janvier 1954, Dame L., Rec. p. 22) et en matière disciplinaire (CE, 25 novembre 1987, Mme F., n° 70073, T.).

⁴⁶ À ce propos, « ce principe a d'abord été consacré en matière disciplinaire (CE, 5 mars 1954, Banque alsacienne privée et D., Rec. p. 144 ; CE, 23 avril 1958, Commune du Petit-Quevilly, Rec. p. 394). Puis, il s'est étendu à l'ensemble des sanctions administratives ». Extrait dans Conseil d'État, *Le juge administratif et les sanctions administratives*, op.cit., p. 10.

⁴⁷ À titre d'illustration : la décision 0119/D/MINFOR/CAB/BNC/C4 du 11 Avril 2017, portant suspension de l'ATLAS COMMERCIAL (ENTREPRISE LIMITED) pour exploitation forestière non autorisée dans le domaine national. La décision 0644/D/MINFOR/CAB/BNC du 04 novembre 2016, portant suspension la GAC pour exploitation forestière au-delà de la période de validité du titre. La décision 0116/D/MINFOR/CAB/BNC/C4 du 11 Avril 2017, portant suspension de la PROVINOR SARL pour non-respect des clauses du cahier des charges.

de récidive⁴⁸, dans la commission d'une infraction passible d'une amende au moins égale à trois millions (3000 000) F CFA. Le retrait d'un titre d'agrément ou d'un titre d'exploitation forestière ou faunique est prononcé par l'autorité administrative en charge des activités forestières ou fauniques. Il est par la suite notifié au contrevenant. Il peut, en cas de non levée de la suspension pendant la période indiquée à cet effet, être prononcé de plein droit. Mais, il peut aussi l'être en cas de « *poursuite des activités, après notification de la suspension* »⁴⁹ faite par l'autorité administrative forestière. Après, la constatation « *d'une nouvelle infraction à l'encontre du mis n cause, au cours des douze (12) mois suivant la commission d'une seconde infraction ayant entraîné sa suspension* ». Quid des sanctions pénales ?

B- Les sanctions pénales

La responsabilité pénale est l'obligation de répondre d'une infraction commise très souvent en violation d'une règle juridique préétablie et de subir par conséquent la peine prévue par le texte qui la réprime. Au regard des trois types d'infractions prévue par le code pénal camerounais (article 21 alinéa 1)⁵⁰ à savoir les crimes, délits et contraventions, le régime répressif des infractions forestiers a opté pour des peines délictuelles et contraventionnelles. Les nouvelles législations africaines sur l'environnement vont raidir la répression pénale sur trois points : tout d'abord par la multiplication des infractions. En plus des dispositions du code pénal, les lois portant code de l'environnement ont créé de nouvelles infractions. En plus de ces textes à caractère général, il existe une réglementation sur les activités spécifiques à l'environnement (forêt, pêche, mines, hydrocarbures etc...). Chacune de ces législations contient également des incriminations. Ainsi, l'article 85 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi- cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun prévoit ainsi que « *les sanctions prévues par la présente loi sont complétées par celles contenues dans le code pénal ainsi que dans les différentes législations*

⁴⁸ Selon l'article 131 al. 1 du décret n° 95/531/ PM du 23 Août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts, « *il y a récidive lorsque, durant les douze 12) mois précédant la commission d'une infraction à la législation et/ou de la réglementation forestière(s), la même infraction a été constatée à la charge du contrevenant* ». L'article 72 al. 2 du décret n° 95-466- PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune, dispose qu'« *Il y a récidive lorsque durant les douze (12) mois précédant la commission d'une infraction à la législation et/ou à la réglementation sur la faune, la même infraction a été constatée à la charge du contrevenant* ».

⁴⁹ Article 133 al. 1 a du décret n° 95/531/ PM du 23 Août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts

⁵⁰ Article 21 al. 1 du code pénal camerounais définit trois types d'infraction : les crimes, les délits et les contraventions et les classe en fonction des peines encourues. Les crimes sont des infractions punies d'une peine privative de liberté supérieure à dix jours et n'excède pas dix ans et/ou que le maximum de l'amende est supérieur à 25000 F CFA. Quant aux contraventions ce sont des infractions punies d'un emprisonnement qui ne peut excéder dix jours ou d'une amende qui ne peut excéder 25000 F CFA.

particulières applicables à la protection de l'environnement »⁵¹. Ici il serait judicieux de parler des infractions contre la forêt, la faune et la pêche (1) et le non-respect peut entraîner des sanctions pénales (2)

1- Les infractions contre la forêt, la faune et la pêche

Les infractions à la législation et à la réglementation sur les forêts, la faune et la pêche peuvent donner lieu à transaction, sans préjudice du droit de poursuite du ministère public. En l'absence de transaction ou en cas de non-exécution de celle-ci, et après mise en demeure préalablement notifiée au contrevenant, l'action publique est mise en mouvement dans un délai de soixante-douze (72) heures sur la demande des administrations chargées, selon le cas, des forêts⁵². Tout procès-verbal de constatation d'infraction doit être transmis immédiatement à l'Administration chargée des établissements classés qui fait notifier au contrevenant. Celui-ci dispose d'un délai de vingt (20) jours à compter de cette notification⁵³. Ainsi, les agents du corps des eaux et forêt, les officiers et agents de police judiciaire ainsi que les agents d'autres services compétents, en coordination avec l'administration forestière, recherchent et constatent les infractions à la présente loi et aux règlements pris son application, dans l'étendue de leur ressort. Les agents du corps des eaux et forêt peuvent requérir la force publique dans l'exercice de leurs fonctions. Les officiers et agents de police judiciaire et les autres agents de la force de l'ordre ont l'obligation d'accompagner, sur les lieux, les agents des eaux et forêts, lorsqu'ils sont requis par eux, même verbalement, pour assister à des perquisitions ou d'autres opérations⁵⁴. De même les agents du corps des eaux et forêts, les officiers et agents de la police judiciaire et les agents d'autres services compétents peuvent, en cas de nécessité ou de flagrant délit, arrêter le ou les auteurs présumés des infractions et les déférer devant le procureur de la République⁵⁵.

De même en RCA, pour constater les infractions en matière forestières et en dresser procès-verbal, les agents d'un grade égal ou supérieur à celui de technicien des eaux et forêt ayant préalablement prêté serment devant le Tribunal de Grande Instance. Les agents forestiers non

⁵¹ Voir dans le même sens l'article 90 de la loi Gabonaise du 26 août 1993, article 71 de la loi Congolaise du 23 avril 1991.

⁵² Article 147 de la loi n°147 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

⁵³ Article 39 al. 1 de la loi n° 98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau au Cameroun.

⁵⁴ Article 191 de la loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant code forestier de la République du Congo.

⁵⁵ *Ibid* 192.

assermentés à défaut d'agents mantes peuvent également constater les infractions en matière qui sont définies dans leurs instructions particulières de services⁵⁶.

La protection de la nature, la préservation des espèces animales et végétales et de leurs habitats, le maintien des équilibres biologiques et des écosystèmes, et la conservation de la diversité biologique et génétique contre toutes les causes de dégradation et des menaces d'extinction sont d'intérêt national. Il est du devoir des pouvoirs publics et de chaque citoyen de veiller à la sauvegarde du patrimoine nature qui, selon ce qui précède, est entre autres constitué de la forêt, de la faune et des ressources halieutiques. La forêt se définit comme l'ensemble des terrains comportant une couverture végétale dans laquelle prédominent les arbres, arbustes et autres espèces susceptibles de fournir des produits autres qu'agricoles. La protection du patrimoine forestier est garantie par l'État⁵⁷. Les clauses des cahiers de charges entraînent soit la suspension, soit en cas de récidive, le retrait du titre d'exploitation ou le cas échéant, de l'agrément⁵⁸. Quid des punissables ?

2- Les peines punissables

Le régime répressif des infractions forestières a opté pour les peines complémentaires. Comme leur appellation l'indique, ce sont des peines destinées à compléter la peine principale et elles sont généralement édictées pour tenir compte des particularités de certaines infractions⁵⁹. Ces peines complémentaires, dont l'efficacité n'est plus à démontrer, en la matière « *un rôle plus important que ne le laisserait supposer leur qualification*⁶⁰. Cette sanction présente un caractère réel dans la mesure où elle frappe les forêts ». Ainsi, est pénalement responsable et passive des peines prévues à cet effet toute personne physique ou morale qui contrevient aux dispositions de la présente loi et textes réglementaires pris pour son application. Les complices, ou tous ceux ayant participé d'une manière ou d'une autre à l'infraction, sont passibles de même peine que l'auteur de ladite infraction⁶¹. En cas de vente irrégulière de produits forestiers saisis, l'administration

⁵⁶ Article 203 de la loi n°08-022 du 17 octobre 2008 portant code forestier de la République Centrafricaine.

⁵⁷ Article 62 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et pêche

⁵⁸ *Ibid* article 63.

⁵⁹ OUEDRAOGO, « Les sanctions alternatives et complémentaires aux peines classiques en droit de l'environnement : étude comparative (France et Burkina Faso), RJE, n°4, 2000, p.545.

⁶⁰ DESPAX (M.), « Le bilan juridique de la délinquance écologique » in XVIIe Congrès français de criminologie la délinquance écologique, *Op. Cit.*, p.54

⁶¹ Article 150 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

concernée peut, sans préjudice des sanctions de toute nature encourues par des agents mis en cause, prononcer la nullité de la transaction⁶².

Les administrations chargées des forêts, de la pêche et de la faune sont civilement responsables des actes de leurs employés commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Dans ce cas, elles disposent, en tant que de besoins de l'action récursoire à leur rencontre. Est punis d'une amende de 5000 à 50000 francs CFA et d'un emprisonnement de dix (10) jours ou l'une seulement de ces peines, l'auteur de l'infraction à l'exemple de l'exercice d'activité non conformes aux restrictions prescrites à l'article 6 sur le droit de propriété, la violation de la législation et de la réglementation en vigueur sur le droit d'usage. Et puni d'une amende de 10000 à 25.000 CFCFA par tête de bétail, sans préjudice des dommages et intérêts, tout propriétaire qui errer son troupeau d'animaux en forêt non ouverture ou parcours et pâturage⁶³.

Toute intervention dans le domaine forestier national, non conforme aux dispositions de la présente loi ou des règlements pris pour son application, constitue une infraction et expose son auteur aux peines prévues. Les infractions commises dans le domaine forestier national, et qui sont punies des peines de police, constituent des contraventions forestières. Les infractions commises dans le domaine forestier permanent, et qui sont punies correctionnelles, constituent des délits forestiers.

Conclusion

La participation des communautés locales dans la gestion des forêts est un système qui permet à l'Etat de décentraliser ses compétences au niveau locale dont au niveau des communautés dont il donne une entière responsabilité de gérer les activités forestiers mais en tenant compte de loi. En effet, les forêts sont mieux protéger lorsqu'elles sont gérées par les communautés locales. Il est nécessaire de rappeler la participation des communautés locales dans la gestion des forêts est efficace lorsqu'elle est directe ou représenter par une élite de la communauté, mais cette participation est restreinte car le non- respect des loi peut entrainer à des sanctions.

⁶² *Ibid* article 151.

⁶³ Article 220 de la loi n° 08-022 du 17 octobre 2008 portant code forestier de la République centrafricaine

Les mutations du contentieux des élections municipales en droit camerounais*Changes in municipal election litigation under cameroonian law**Par :***MATDA DEDE Rachel**

Page | 63

Docteur ph/D en Droit Public

Assistante à l'Université de Dschang (Cameroun)

Résumé :

Dès le début des années 90, le Cameroun comme la plupart des Etats d'Afrique s'est adapté à la nouvelle donne politique : l'organisation des élections pluralistes et la mise en place des institutions adéquates pour régler les litiges éventuels qui pourraient en découler. Cette réintroduction du multipartisme a suscité un regain d'intérêt pour le contentieux électoral. Ce contentieux intervient durant les différentes phases du processus électoral. La quête perpétuelle de la modernisation du système électoral et du maintien de la cohésion sociale a conduit le législateur à reformer sans cesse les règles substantielles relative à l'organisation des élections en général, de l'élection municipale en particulier. Ces retouches, dont la plus importante est celle enclenchée à partir de l'année 2006, ont entraîné les mutations du contentieux des élections municipales tant au niveau du domaine de compétences des instances en charge du contentieux, qu'au niveau des règles de procédure. Ce qui a eu un impact sur la démocratisation du processus électoral.

Mots clés : contentieux électoral – processus électoral – élection municipale - mutation

Abstract:

Since the beginning of the years 90, Cameroon like the most part of the States of Africa adapted to the new deal politicizes: the organization of the pluralistic elections and the setting up of the adequate institutions to settle the possible litigations that could ensue some. This reintroduction of the multiparty caused a renewal of interest for the electoral litigation. This litigation intervenes during the different phases of the electoral process. The perpetual quest of the modernization of the electoral system and the maintenance of the social cohesion drove the legislator to reform the substantial rules constantly in general relative to the organization of the elections, of the municipal election in particular. These retouching, of which most important is the one engaged from the year 2006, dragged changes of the litigation of the municipal elections so much to the level of the domain of expertise of the processes in charge of the litigation, that to the level of the procedure rules. This situation had an impact on the democratization of the electoral process.

Keywords: Electoral litigation - Electoral process - Municipal election - Changes

Introduction

Le nouveau vent de démocratie qui a soufflé sur la quasi-totalité des Etats africains à partir des années 90 n'a pas laissé le Cameroun indifférent. C'est d'ailleurs ce que témoigne fort à propos cette phrase du président de la république : « *Je souhaiterais entrer dans l'histoire comme celui qui a apporté la démocratie et la prospérité au Cameroun* »¹. Ainsi, l'on assiste dès 90 au retour au multipartisme avec l'organisation des élections pluralistes porteuses de contestations. Pour que ces contestations ne dégénèrent et dans le souci du maintien de la cohésion sociale, il a été mis sur pieds un cadre institutionnel en vue de la gestion des litiges éventuels. Conscient de la place de choix qu'occupe le contentieux dans le processus électoral, le législateur camerounais a mis sur pieds un ensemble de règles substantielles à l'organisation des élections en général, de la gestion du contentieux des élections municipales en particulier. Car, « *le contentieux est (...) consubstantiel aux élections tout comme l'élection le serait à la démocratie (...). Il purge, en effet, le scrutin de tous les vices susceptibles d'entacher la légitimité interne et internationale des élus* »². Il a l'avantage d'empêcher qu'un gouvernant s'approprie indument « *l'onction populaire* »³. Avec la quête méthodique de l'actualisation du système électoral camerounais engagée dès les années 90, le cadre normatif du contentieux des élections municipales a subi des réformes profondes.

Par son inscription dans le préambule de la constitution, le constituant camerounais a érigé le droit au suffrage en un principe cardinal de l'ordre constitutionnel⁴. Puis une série de texte régissant chaque élection spécifique a été adopté. Il s'agit de la loi n° 91/020 du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée Nationale, modifiée et complétée par la loi n°97/013 du 19 mars 1997 et la loi n°2006/009 du 29 décembre 2006. De la loi n°92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux, modifiée et complétée par la loi n°2006/010 du 29 décembre 2006. La Loi n°92/10 du 17 septembre 1992 modifiée par la loi n°97/020 du 09 septembre 1997 fixant les conditions de suppléance à la présidence de la république. La loi n°2006/004 du 14 juillet 2006 fixant les conditions d'élections des conseillers régionaux. La loi n°2006/004 du 14 juillet 2006 fixant les conditions d'élection des sénateurs. Dès

¹ Le Président de la République du Cameroun, PAUL BIYA, interviewé par Yves Mourousi sur radio Monte-Carlo, le 21 juillet 1990.

² KASSABO (L. D.), « Le contentieux de l'élection présidentielle en Afrique », disponible sur http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le_contentieux.pdf. p2.

³ RONSANVALLON (P.), *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, seuil, 2008, 384p.

⁴ V., loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972.

2012, le législateur camerounais a procédé à l'assemblage en un corpus unique des différentes lois. En fait, le souci de « *réadaptation du système électoral* » camerounais a conduit à l'engagement des réformes profondes dudit système électoral à partir de l'année 2006 qui se sont consolidées en 2012 à travers la codification de l'ensemble des lois en matière électorale⁵.

Page | 66

Cette adoption est une innovation majeure dans la mesure où, le code électoral vient mettre un terme aux conflits de compétence théorique entre les différentes instances qui connaissent du contentieux des élections municipales. Les différentes lois antérieures ont instauré une sorte d'imbroglio quant aux attributions de chaque instance⁶. Le réaménagement du cadre normatif des élections municipales a entraîné des mutations considérables de ce contentieux conduisant à un nouvel environnement juridique des élections au Cameroun⁷. D'où, l'intérêt de l'étude sur les mutations du contentieux des élections municipales en droit camerounais. Ces mutations sont la résultante du souci d'actualisation du système électoral. Dès lors, il serait judicieux d'orienter notre réflexion autour de la question de l'impact des mutations ainsi opérées dans le contentieux des élections municipales issue du réaménagement de son cadre normatif. Ainsi : Quelle est la portée des mutations opérées dans le contentieux des élections municipales à l'issue du réaménagement de son cadre normatif ?

Le contentieux des élections municipales dans ce cadre renvoie à l'ensemble des litiges, résultant des opérations de désignation par voie du suffrage universel des autorités chargées d'exercer la souveraineté du peuple au niveau des communes. Ledit contentieux est soumis tant aux instances juridictionnelles qu'aux instances non juridictionnelles selon leurs attributions respectives. Les réformes du cadre normatif du contentieux des élections municipales ont conduit à la reconfiguration du cadre institutionnel des instances chargées du règlement du contentieux municipal tant au niveau organique (I) qu'au niveau des règles de procédure de règlement des contestations (II).

⁵ V. loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral modifiée et complétée par la loi n°2012/017 du 21 décembre 2012.

⁶ Il s'agit de la loi n°92/020 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux modifiée et complétée par la loi n°2006/010 du 29 décembre 2006 qui confère à la fois la gestion du contentieux de candidature à la CCS et à la juridiction administrative et l'exercice concurrente de compétences contentieuses entre la CCS et ELECAM créée en 2006 en ce qui concerne les attributions dévolues à la CCS.

⁷ OLINGA (A. D.), *Le nouvel environnement juridique et institutionnel des élections au Cameroun*, Yaoundé, 2^e édition revue et corrigée PUCAC, Collection questions d'actualité, 2007, 127 p.

I- LA RECONFIGURATION ORGANIQUE DU CADRE DE REGLEMENT DES CONTESTATIONS DES ELECTIONS MUNICIPALES

De manière générale, on distingue deux catégories d'organes ayant reçu une compétence attributive en matière de contentieux des élections municipales : les organes juridictionnels et les organes non juridictionnels. Comme organes juridictionnels, il est question de la juridiction administrative⁸ et de la Cour d'Appel⁹. Les organes non juridictionnels quant à eux sont composés de la commission communale de supervision (CCS)¹⁰ et d'Election Cameroun (ELECAM)¹¹. Les reformes du cadre organique du contentieux des élections municipales ont entraîné la reconfiguration du champ d'action de ces différents organes qui interviennent dans la chaîne du contentieux. Avec ces changements opérés au niveau du domaine de compétences des structures de règlement des litiges électoraux, on assiste à une restriction du champ de compétences des uns, à l'extension du champ pour d'autres (A) et, comme innovation majeure, à l'érection de nouvelles instances compétentes en matière de contestation des élections municipales (B).

Page | 67

A- La rationalisation du domaine de compétence de la Commission Communale de Supervision

Il est créé au niveau de chaque circonscription communale une CCS. Elle est composée d'un président, désigné par le préfet de concert avec tous les partis politiques en compétition dans la circonscription, des membres dont cinq représentants de l'administration, cinq représentations des partis politiques¹². Cette commission disposait d'un champ d'action vaste en matière de contentieux de l'élection municipale. L'année 2006 marque un tournant décisif pour la commission communale de supervision, car son champ d'action sera amoindri avec le réaménagement entrepris dans le cadre du contentieux de l'élection municipale (1). L'avènement du code électoral n'arrangera pas la situation. En effet, la codification des textes électoraux a entraîné l'anéantissement des compétences contentieuses de la commission (2).

⁸ V. art. 2 ali. 2, loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

⁹ V. art. 81 ali. 3 loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

¹⁰ V. loi n°92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux, *op.cit.*

¹¹ Loi n°2006/011 du 29 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement d'Election Cameroun.

¹² V. art. 13 ali. 1 de la loi n°92 fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux, *op.cit.*

1- Le dessaisissement de la CCS du contentieux de candidature en 2006

Avant la réforme électorale de 2006, elle était chargée de veiller à la régularité, à l'impartialité et à l'objectivité des élections. A ce titre, la commission connaissait de toutes les réclamations ou contestations concernant les listes et les cartes électorales, des réclamations ou contestations dirigées contre les actes de l'autorité administrative concernant les listes et les cartes électorales, du contentieux des candidatures et le comportement des candidats ou leurs représentants en période électorale¹³. C'est dire qu'elle connaissait du contentieux des actes préparatoires au scrutin et du contentieux de la diffamation. Les lois électorales promulguées en 2006 ont réduit le champ d'action de la Commission à travers le dessaisissement de sa compétence attributive en matière de contentieux de candidatures et la dévolution de ce contentieux à la juridiction administrative¹⁴. Avant la réforme, la commission était seule juge en matière du contentieux de candidature. C'est dire que sa décision n'était pas susceptible d'appel, elle était juge en premier et dernier ressort en ce qui concernait ce contentieux. Elle statuait de façon souveraine. Ceci amenait le juge administratif, lorsqu'il était saisi à se déclarer incompétent. Avant cette période, la juridiction administrative veillait à la distinction: contentieux préélectoral et contentieux post électoral¹⁵. C'est dans cette lancée qu'elle a pu disposer que « *Le juge administratif est incompétent pour statuer sur les griefs concernant les opérations préélectorales et sur le comportement des candidats en période électorale* »¹⁶ ou pour « *connaître des contestations et du contentieux portant sur les candidatures* »¹⁷.

Ce dessaisissement s'est accompagné du transfert de la compétence contentieuse en matière de candidature à la juridiction administrative. En fait, la décentralisation de la justice administrative, matérialisée par la création des tribunaux administratifs, bien que l'idée ait déjà été consacrée dans la constitution de 96¹⁸, a eu un impact considérable sur le contentieux des élections municipales. On assiste avec cette réorganisation de la justice administrative, à la dévolution du

¹³ V. art. 12 ali. 1 et 2 de la loi n°92 fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux, *op.cit.*

¹⁴ V. art. 2 ali. 2 de la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

¹⁵ OLINGA (A. D.), *La constitution de la république du Cameroun*, Yaoundé, 2e éd revue et corrigée, PUCAC, p. 205.

¹⁶ CS/AP : Arrêt n°73/A/2003-2004 du 19 avril 2004 ; arrêt n°70/A/2003-2004 du 19 avril 2004 ; arrêt n°82/A/03- 04 du 19 avril 2004- 2005 ; arrêt n°79/A/03 04 du 19 avril 2004.

¹⁷ CS/AP : Arrêt n°72/A/03- 04 du 19 avril 2004.

¹⁸ V. la loi constitutionnelle n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972.

contentieux électoral municipal aux tribunaux administratifs¹⁹. Ce qui a favorisé l'élargissement du champ d'action de la juridiction administrative. En plus des compétences acquises en la matière depuis la loi n° 92/002, la juridiction administrative s'est vue octroyer des nouvelles compétences dans ce domaine²⁰. Avec le transfert de compétence nouvelle, l'on aboutit à l'agencement cohérent du droit électoral permettant l'articulation de façon claire de l'intervention à chaque étape du processus desdits organes. Ainsi, de l'inscription sur la liste électorale jusqu'à la proclamation des résultats, la connaissance de l'instance compétente en la matière ne pose problème. Cette clarification a l'avantage d'éviter à toute personne qui souhaite intenter une action de se voir débouter pour incompétence de l'instance qu'il aurait choisi²¹.

Ces mutations organiques intervenues à partir de l'année 2006, ont conduit à la conciliation des exigences de transparence. L'exigence de transparence se manifeste par le désengorgement de la CCS. La réduction du champ d'action de la Commission a entraîné le désengorgement de cette dernière permettant ainsi, de lever le pan de voile sur l'opacité qui caractérisait la procédure de règlement des réclamations électorales devant elle. Le vide juridique concernant la procédure de règlement des litiges par ladite commission est de nature à maintenir l'opacité qui entoure le traitement des différends. Du fait de « *l'existence d'un contentieux caché, échappant au prétoire et, donc, une jurisprudence très largement ou totalement perdue pour l'analyste, jurisprudence pourtant capitale* »²². Ceci, « *compte tenu du fonctionnement globalement occulte de (...)* » cet organe. Le désengorgement de la commission a permis de sortir les différents contentieux soumis à sa connaissance des calendes grecs dans lesquels ils étaient enfouis durant des années.

2- L'anéantissement des prérogatives contentieuses en 2012

La restriction des compétences de la CCS en 2012 se manifeste par le dessaisissement de la CCS en matière de contentieux des listes et de cartes électorales et en matière de diffamation. En fait, à partir de 2006, à la lecture des dispositions concernant la CCS et ELECAM, il ressort qu'elles exercent une compétence concurrente en ce qui concerne le contentieux de listes et cartes électorales. Lorsque la CCS n'a pas pu statuer sur une réclamation, il revient à ELECAM de la régler car, au même titre que la CCS, il est chargé d'assurer « la régularité, l'impartialité,

¹⁹ V. art. 2 ali. 2 de la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006, Précitée.

²⁰ V. art. 26 ali. 1 de la loi n°92/ 002 du 14 août fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux, précitée.

²¹ Jugement n°20/CE/01 -02, du 3 septembre 2002, Pr Kom Mokto J. (candidat SDF) c/ Etat du Cameroun (MINAT) et RDPC.

²² OLINGA (A. D.), « Le contentieux électoral et état de droit au Cameroun », JP, n°11, janv. fév. mars 2000, p. 36.

l'objectivité, la transparence et la sincérité des scrutins »²³. C'est dire que par le canal de son Conseil Electoral, il exerce une compétence subsidiaire dans ce domaine, le rôle principal revenait à ladite commission. Mais, avec l'avènement du code électoral en 2012, on assiste à un renversement de la situation. ELECAM est seule compétente dans ce domaine. C'est dire que le code électoral a abouti à une dévolution totale du contentieux des listes et cartes à ELECAM²⁴. Page | 70

S'agissant du contentieux de la diffamation, le dessaisissement de la CCS est dû au silence gardé par le code électoral quant à ce contentieux. A cet effet, qu'est-ce qu'on fait lorsqu'on a supprimé brutalement les soubassements sur lesquels fonctionnait tout un contentieux et qu'on n'a pas mis en place des nouvelles règles pour le régir ²⁵? Ce vide juridique constaté amène à s'interroger sur la possibilité de faire application si nécessaire des dispositions antérieures en la matière en cas de contestation portant sur ce domaine. A l'évidence non car, la loi portant code électoral abroge les lois antérieures en matière électorale²⁶. La compétence d'ELECAM est à ce niveau déductive, car elle vient du fait que la loi lui permet de connaître des contestations ou réclamations qui ne sont soumis ni à la juridiction administrative et encore moins à ladite commission. En fin de compte, il ne reste plus de compétences contentieuses en matière d'élections municipales à la CCS. Selon ce qui ressort des dispositions du code électoral relatives à la CCS, il n'est nulle part fait allusion à une compétence attributive en matière de contestation de l'élection municipale²⁷. C'est dire que la loi portant code électoral est venue une fois de plus, non seulement amoindrir le domaine de compétence de la commission communale de supervision, mais également anéantir complètement toute prérogative de cette dernière en la matière.

Le dessaisissement total de la commission de sa compétence contentieuse répond à l'objectif de crédibilisation du scrutin. Le souhait du législateur est d'amener les organes « *en charge des questions électorales(...)* à s'émanciper et à arbitrer de manière relativement neutre le jeu électoral »²⁸. C'est dire qu'elles ne doivent pas avoir un parti pris dans le règlement des litiges qui relèvent de leurs compétences. Lorsqu'elles sont appelées à se prononcer sur un différend, elles doivent rester objective. Or, la composition de la CCS était de nature à émettre un

²³ V. art. 6 ali. 1, loi n°2006/011 du 29 décembre 2006, *op.cit.*

²⁴ V. art. 78 ali. 3 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

²⁵ MAUS (D.) et al, « Ecrire une Constitution », *RFDC*, n° 79, 2009/3, p. 5.

²⁶ V. art. 297 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

²⁷ V. chapitre IV, *Idem.*

²⁸ TCHOUPIE(A), « L'instrumentalisation de la question de la transparence électorale dans la conjoncture de la démocratisation au Cameroun », *JP*, n°89, janv. fév. mars 2012, p. 58.

doute quant à leur impartialité dans le règlement des litiges. Elle est considérée comme une «structure inféodée au pouvoir exécutif». Dès lors, c'est à juste titre que « l'on assiste(...) à la critique du parti pris du ministre de l'administration territoriale présenté comme étant à la fois arbitre, organisateur et joueur »²⁹. Ainsi, le dessaisissement de ladite commission marque le retrait de l'administration en tant que arbitre, témoigne du souci de rendre ces institutions crédibles. De tel sorte que la non impartialité apparaîtrait comme un luxe auquel ces dernières n'ont pas droit.

L'exigence d'impartialité amène également les instances intervenant dans le contentieux à faire prévaloir le droit sur leur opinion personnelle lorsqu'elles connaissent des réclamations. La réduction des attributions contentieuse de la CCS s'est accompagnée du transfert des compétences contentieuses à des nouveaux organes.

B- Le transfert de compétences contentieuses à de nouvelles instances

L'érection de nouvelles instances en matière de contentieux de l'élection municipale à savoir ELECAM s'est accompagnée d'un transfert de compétence à leur égard. Ainsi on dénote un transfert de compétence à Election Cameroon (1) et l'octroi de compétence de manière explicite à la cour d'appel de droit commun (2).

1- Le transfert de compétences contentieuses à Elections Cameroon

ELECAM est une institution indépendante créée en 2006³⁰, disposant d'une personnalité juridique et jouissant d'une autonomie de gestion en remplacement de l'ONEL créé en 2001³¹. De manière générale, ELECAM est chargée de l'organisation, de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électoral et référendaire. C'est à ce titre qu'elle dispose d'une compétence attributive en matière de contentieux électoral. C'est ainsi qu'ELECAM à travers son Conseil Electoral « connaît des contestations et réclamations portant sur les opérations préélectorales et électorales sous réserve des attributions du Conseil Constitutionnel et des juridictions et administrations compétentes »³². Selon ce qui précède, ELECAM exerce une compétence duale

²⁹ Ibid.

³⁰ V. loi n°2006/011 du 29 décembre 2006 modifiée et complétée par les lois du 29 juin 2008, du 13 avril 2010, du 06 mai 2011.

³¹ V. loi n°2000/016 du 19 décembre 2000 portant création de l'Observatoire National des Elections.

³² V. art. 10 ali. 2 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

en matière de contentieux électoral. Il s'agit du contentieux des opérations préélectorales et du contentieux des opérations électorales.

S'agissant du contentieux des opérations préélectorales, ELECAM connaît du contentieux qui ne ressortissent pas à la juridiction administrative. D'une part, il s'agit du contentieux des listes électorales. Dans cette rubrique, on distingue deux périodes : la période d'établissement et la période de révision des listes électorales. Durant la période d'établissement des listes, tout refus d'inscrire un électeur peut faire l'objet de réclamation ou de contestation devant le Conseil Electoral³³. En effet, étant donné que l'inscription sur la liste est un acte volontaire, il revient à la personne qui la sollicite de manifester de façon expresse sa volonté et justifier qu'elle n'est inscrite sur aucune autre liste électorale. Si elle se voit opposer un refus d'inscription, elle peut saisir ELECAM par le biais de son Conseil Electoral.

Pendant la période de révision des listes électorales, « dès la publication des listes électorales provisoires », en cas de constatation « des irrégularités ou d'omission », ELECAM, par le canal de la commission de révision³⁴, peut être saisi à l'effet de procéder à des corrections nécessaires. Une fois que la liste électorale définitive est rendue publique, il revient dès lors au Conseil Electoral de statuer sur toute « réclamation ou contestation relative à une omission, une erreur ou une inscription d'un électeur plusieurs fois sur la liste électorale nationale »³⁵.

D'autre part, il est question du contentieux des cartes électorales. Selon ce qui ressort du code électoral, « tout électeur inscrit reçoit une carte électorale biométrique sur laquelle figure ses noms, prénoms, date et lieu de naissance, filiation, photo, empreinte digitales, profession, domicile ou résidence. »³⁶ Ainsi, « tout refus de délivrance de la carte électorale dûment constaté devrait donner lieu à contentieux(...)»³⁷ devant ELECAM. En effet, la délivrance d'une carte est une conséquence de l'inscription sur la liste. Seule la personne inscrite a droit à une carte d'électeur, le récépissé délivré à l'inscription faisant foi.

En plus des opérations préélectorales, ELECAM connaît également du contentieux des opérations électorales. ELECAM dispose de prérogative en matière de contentieux des opérations

³³ V. art. 73 ali. 4, *Idem*.

³⁴ V. art. 78 ali. 3 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit*.

³⁵ V. art. 81 ali. 2, *Ibid*.

³⁶ V. art. 84 ali. 1, *Idem*.

³⁷ KAMTO (M.), « Le contentieux électoral au Cameroun », *Lex Lata*, n°020, Novembre 1995, p. 4.

électorales qui, une fois de plus, ne ressortissent pas à la juridiction administrative ou aux administrations. En fait, le contentieux de financement de la campagne et les contestations relatives à l'accès aux médias de service public relèvent de la compétence d'une commission de contrôle ad hoc créée à cet effet. Alors, les prérogatives d'ELECAM ne concernent que le contentieux des faits de la campagne électorale. En réalité, « celle-ci peut donner lieu, d'une part, à contentieux lié à l'établissement et la diffusion des documents de campagne, d'autre part, à contentieux de la diffamation, de la publicité et de la publication des sondages »³⁸. Page | 73

Sur le premier point relatif à l'établissement et à la diffusion des documents de campagne et à l'affichage, les candidats dont leurs listes ont été déclarées recevables, sont admises à battre campagne. Dès lors, ils peuvent faire établir des circulaires, des professions de foi ou des affiches et procéder à l'affichage public dans le respect de la réglementation en vigueur au risque de se voir refuser le visa ou sanctionner par ELECAM. Des emplacements sont prévus « pour l'apposition des affiches et le matériels de campagne de chaque(...) liste de candidats »³⁹. L'interdiction est faite aux partis politiques et aux candidats d'apposer leurs affiches sur des endroits réservés aux autres, dans des lieux autres que ceux prévus à cet effet. C'est dans ce sens que le code électoral dispose : « (...) Tout affichage public, même par affiche timbrée, relatif à l'élection, en dehors de ces emplacements, est interdit, aussi bien pour les candidats que pour toute autre personne ou groupement. Il en est de même pour les affiches ou inscriptions apposées dans un lieu ouvert au public ou dans un local privé, si elles n'y sont pas placées par le propriétaire du local. Il est interdit aux candidats, listes de candidats ou partis, d'afficher leurs documents de campagne sur les panneaux attribués aux autres candidats, listes de candidats ou partis politiques.(...) »⁴⁰.

Sur le deuxième point ayant trait au contentieux de diffamation, étant donné qu'il fait partie des opérations électorales et qu'il ne ressort du champ d'action d'aucune instance dans le code électoral, il revient à ELECAM d'en connaître. Il s'agit des contestations résultant du fait des comportements des candidats et de leurs représentants durant la période électorale. Pendant la période de campagne électorale qui commence quinze jours avant le scrutin et prend fin la veille

³⁸ MBASSI BEDJOKO, *Le processus électoral au Cameroun*, UCAC, mémoire de Master droit de l'Homme et Action Humanitaire 2004, disponible sur : http://www.memoireonline.com/01/12/5051/m_Le-processus-electoral-au-Cameroun0.html.

³⁹ V. art. 91 ali.1, loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

⁴⁰ V. art. 91 ali. 2, 3, 4 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

du scrutin⁴¹, le principe du respect de l'intégrité physique et morale des candidats entre eux est primordial. C'est donc à juste titre que la personne atteinte dans son intégrité peut saisir une instance à l'effet d'engager des poursuites contre l'auteur. Quid donc des compétences transférées à la cour d'appel ?

2- L'octroi explicite de compétences contentieuses à la Cour d'Appel

Le transfert de compétences contentieuses à ELECAM s'est accompagné du transfert à la Cour d'Appel des décisions rendues par ELECAM. En effet, il existe au niveau du chef-lieu de chaque région une Cour d'Appel. Sa compétence géographique s'étend sur l'ensemble de la région. Pour l'exercice de ses attributions, la Cour d'Appel est composée de deux formations à savoir : les chambres⁴² et l'assemblée générale⁴³. S'agissant des chambres de la Cour d'Appel, la loi de 2006 apporte une innovation majeure car, avant, seule la Cour Suprême en disposait. Néanmoins, il est permis au président de la Cour de regrouper par voie d'ordonnance plusieurs chambres. Bien plus, la répartition des magistrats du siège de la Cour d'Appel entre les chambres par lui, n'empêche pas l'appartenance à plusieurs chambres de ces derniers. Chaque chambre est spécialisée dans le règlement d'un type de litige déterminé. En ce qui concerne l'assemblée générale de la Cour d'Appel, elle est constituée de l'ensemble des magistrats en fonction à la Cour et du greffier en chef. Elle est spéciale car, non seulement elle assure une fonction juridictionnelle, mais aussi, dispose des attributions consultatives⁴⁴. Dans l'exercice de sa fonction consultative, les magistrats du Ministère Public participent à la délibération et au vote. Tel n'est pas le cas dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle. A l'instar de sa compétence contentieuse en matière municipale.

La compétence contentieuse de la Cour en matière d'élection municipale concerne la connaissance en appel du contentieux de l'inscription sur des listes électorales. En fait, lorsqu'un individu a saisi ELECAM d'une requête relative à une omission, une erreur ou une inscription d'un électeur plusieurs fois sur la liste électorale nationale et qu'il ne trouve pas satisfaction devant cette instance, la loi lui permet de saisir la Cour d'Appel du ressort territoriale. C'est ainsi qu'« en cas de rejet de la demande, l'intéressé peut former un recours devant la Cour d'appel du ressort d'Elections Cameroon qui statue en dernier ressort »⁴⁵. La dévolution de la compétence en matière

⁴¹ V. art. 87 ali. 1 *Idem*.

⁴² V. art. 20 ali. 2-b de la loi n°2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire.

⁴³ V. art. 20 ali. 2-a, *Idem*.

⁴⁴ V. art. 20 ali. 2-g, *Ibid*.

⁴⁵ V. art. 81 ali. 3 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit*.

du contentieux de l'inscription sur les listes électorales à la Cour provient du fait que ce contentieux met en jeu « (...) la jouissance d'un droit prévu et garanti par le droit positif camerounais »⁴⁶. Etant gardien par excellence des droits et libertés fondamentaux, c'est à juste titre que le juge judiciaire connaît en appel dudit contentieux. Ceci du fait que la justice occupe une place de choix dans la protection des libertés individuelles et publiques contre toute atteinte éventuelle à la jouissance de ces droits. C'est dans ce sillage qu'avant l'avènement du code électoral, en matière de contentieux de l'inscription sur la liste électorale relative à l'élection municipale, la Cour d'Appel ne disposait pas d'une prérogative express. Mais, même comme étant saisie par simple déduction, elle s'est reconnue compétente pour connaître du contentieux⁴⁷. Ainsi, le juge entend non seulement être la bouche et l'interprète de la loi mais aussi être son correcteur⁴⁸.

L'octroi explicite de la compétence contentieuse en matière d'inscription sur les listes électorales a permis la consécration du principe de double degré de juridiction en matière de contentieux municipal. Le principe du double degré de juridiction n'est pas une nouveauté au Cameroun, chaque ordre de juridiction est soumis à ce principe. Ce n'est donc pas sur ce terrain qu'il faut rechercher le principe du double degré de juridiction comme une conséquence de la mutation organique du contentieux des élections municipales au Cameroun. En matière de contentieux des élections municipales, cet aspect n'est pas non plus à rechercher au sein des différentes juridictions administratives, mais entre ELECAM et la Cour d'Appel. L'institution du principe de double degré de juridiction dans ce cadre résulte des rapports entre un organe juridictionnel et un organe non juridictionnel. « (...) le contentieux de l'inscription sur les listes électorales relève du juge judiciaire, une fois qu'il n'a pas trouvé un dénouement satisfaisant devant (le conseil électoral) »⁴⁹.

D'emblée, il paraît paradoxale de parler de double degré de juridiction entre un organe juridictionnel et un organe qui ne l'est pas. Partant de l'appréhension que la doctrine ait de ce principe, son institution paraît non pertinente entre les deux instances. Ce serait comme, si hiérarchiquement, ELECAM dépendrait de la Cour d'Appel. Cette dernière se situerait à une échelle supérieure. A ce moment, le Conseil Electoral « statue alors comme un premier degré de

⁴⁶ KAMTO (M.), « Le contentieux électoral au Cameroun », *op.cit.*, p. 4.

⁴⁷ CA de Bafoussam, arrêt n°02/CC du 11 août 1995.

⁴⁸ KRYNEN (J.) et RAIBAUT (J.), (dir), *La légitimité des juges, mutation des normes juridiques, Actes de colloque*, n°1, Université de Toulouse I, Octobre 2003, p. 10.

⁴⁹ KAMTO (M.), « Le contentieux électoral au Cameroun », *op.cit.*, p. 4.

juridiction puisque ses décisions sont déférés directement à la Cour d'Appel qui d'ailleurs les confirme ou les infirme »⁵⁰. Toutefois, cela peut être perçu comme une innovation majeure en vertu du fait qu'il résulte des prérogatives accordées à un organe juridictionnel de pouvoir revenir sur la décision rendue par une instance non juridictionnelle. En fait, il s'agit de la possibilité offerte à une personne, n'ayant pas trouvée satisfaction devant le CE en matière du contentieux de l'inscription sur la liste électorale, de saisir la Cour d'Appel dans l'optique de réexaminer l'affaire. Il en va de même de la crédibilisation du processus électoral. Car, les instances intervenant dans le règlement des réclamations sont faillibles, et compte tenu de la gravité des décisions qui peuvent être prononcées, il est bon qu'un second juge, d'un rang plus élevé, puisse éventuellement rectifier les erreurs des premières⁵¹. En réalité, c'est le souci de protéger les libertés fondamentales qui a conduit à cet état de chose. L'existence d'une phase d'appel dans le cadre du contentieux de l'inscription sur les listes électorales est d'un intérêt particulier pour le justiciable. Ce dernier, en interjetant appel, porte l'affaire devant une juridiction composée de magistrats normalement plus expérimentés et dont on peut attendre qu'ils jugent mieux, parce que l'instruction devant le Conseil Electoral a décanté et éclairé les données de l'affaire⁵².

Le transfert de compétences à des nouvelles institutions a engendré une double protection du droit d'inscription sur la liste électorale. L'inscription sur la liste électorale est un droit⁵³. Ce qui « signifie que l'inscription ne peut être refusée à un citoyen qui, remplissant toutes les conditions requises, la sollicite »⁵⁴. De ce fait, il doit être protégé, car de son effectivité dépend la crédibilité du processus électoral et de l'intégrité de la liste électorale. En premier lieu, c'est ELECAM qui assure la protection du droit pour chaque électeur de s'enregistrer sur la liste électorale conformément à la loi. C'est le premier niveau de la protection dudit droit. Le transfert de compétence contentieuse à ELECAM, institution indépendante et autonome, contribue à la protection du droit d'inscription sur la liste électorale. Parce que « l'inscription est une option que chaque électeur exerce à sa propre discrétion »⁵⁵, C'est à l'électeur de formuler une demande de s'enregistrer sur la liste, car l'inscription est un droit de citoyenneté et un acte personnel. Lorsque

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ PERROT (R.), *Institutions judiciaires*, Paris, Montchrestien, 10 éd 2002, p. 83.

⁵² OUALID GADHOUM, « L'évolution du double degré de juridiction dans le contentieux fiscal », disponible sur : <http://www.fdsf.rnu.tn/useruploads/files/gadhoum.pdf>, p. 2.

⁵³ V. art. 71, loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

⁵⁴ MOUELLE KOMBI (N.), « La condition juridique de d'électeur au Cameroun », *RASJ*, Vol.1, n°2,2000, p. 67.

⁵⁵ ACE, *Enregistrement des électeurs*, éd révisée, n°3, 2012, www.aceproject.org, p. 13.

la commission en charge de l'inscription des électeurs sur la liste refuse d'enregistrer un électeur sans motif valable, il revient à ELECAM après vérification d'ordonner l'inscription sur ladite liste de l'électeur qui s'est vu opposer le refus.

En second lieu, la protection est assurée par la Cour d'Appel. En cas d'insatisfaction devant le Conseil Electoral d'ELECAM, la Cour d'Appel intervient en second plan pour renforcer cette protection. La connaissance en appel du contentieux d'inscription sur la liste électorale par la Cour d'Appel participe de la garantie juridictionnelle de la protection du droit d'inscription sur ladite liste. En effet, « *un système qui se veut démocratique et représentatif doit offrir une chance égale à tous les électeurs de participer à un processus d'enregistrement inclusif* »⁵⁶. Dans le cas de refus d'inscription, de modification, de radiation confirmé par le conseil électoral, la Cour d'Appel peut être appelé à se prononcer dans l'optique de protéger le droit d'inscription sur la liste électorale en rétablissant le plaignant dans ses droits. Le juge judiciaire est perçu comme le garant des droits et libertés individuelles contre tout arbitraire. C'est dans ce sens que la loi lui permet de protéger l'électeur dans la jouissance de son droit de s'inscrire sur la liste quand il la souhaite.

Le droit de s'enregistrer sur une liste électorale en vue d'exercer son droit au vote est la pierre angulaire de tout processus démocratique dans une République. En protégeant ce droit, le juge judiciaire protège également la liste électorale. Cette dernière est « *l'une des tâches les plus importantes de l'administration électorale* »⁵⁷. Partant de là, la protection de ce droit assure une crédibilisation du processus électorale du fait que la liste électorale est la « *preuve tangible de l'inscription d'un électeur et garante de son admissibilité à voter, les listes électorales permettent par ailleurs une visualisation des effectifs des inscrits assignés à un bureau de vote. C'est encore elles qui reçoivent l'émargement de l'électeur au terme de l'exercice de son droit de vote, attestant par-là la jouissance effective dudit droit* »⁵⁸.

De ce qui précède, il ressort que le réaménagement du contentieux des élections municipales à partir de 2006 a entraîné une reconfiguration du cadre organique des instances en charge de ce contentieux. Ainsi, l'on est parti de la restriction du domaine de compétences de la CCS à son anéantissement complète d'un côté. De l'autre, il y a eu transfert de compétences à des

⁵⁶ ACE, *Enregistrement des électeurs*, op.cit., p. 8.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ ELECAM, Rapport général sur le déroulement du double scrutin législatif et municipal du 30 septembre 2013, p. 56.

nouvelles instances créées et l'élargissement du domaine de compétences de la juridiction administrative. Cette reconfiguration a conduit à une consolidation du processus électoral. L'évolution du contentieux est observable également en ce qui concerne la procédure de règlement des litiges devant ces instances qui ont vu leur domaine de compétences transformés.

II- LES AJUSTEMENTS DE LA PROCEDURE DE REGLEMENT DES CONTESTATIONS EN MATIERE MUNICIPALE

Le réaménagement du cadre normatif des élections municipales au Cameroun a conduit à un remodelage du paysage du contentieux des élections municipales. La procédure de règlement du contentieux électoral a subi des mutations remarquables sur certains de ses aspects. Il convient dans cette partie de répertorier non seulement les aspects ajustés de la procédure devant la juridiction administrative (A), mais aussi, de s'interroger sur la procédure devant ELECAM, organe nouvellement créé et compétent en matière de contentieux des élections municipales (B).

A- Le réajustement de la procédure juridictionnelle de règlement des contestations

La réorganisation du cadre normatif du contentieux électoral municipal a conduit au réajustement de la procédure juridictionnelle. Pour qu'une requête soit examinée au fond « *c'est-à-dire pour que le juge se prononce sur ce qui lui est demandé, il ne suffit pas qu'il soit porté devant le tribunal compétent. Il faut aussi qu'il soit recevable* »⁵⁹. Ces conditions sont d'ordre public. Ainsi, la requête introductive d'instance doit contenir des indications propres à identifier l'auteur de la demande, l'objet de sa demande et ses motivations⁶⁰. Ces aspects n'ont pas changé depuis la première loi relative à l'élection municipale consécutive. Avec la réforme, on assiste plutôt à l'élargissement du pouvoir de saisine de la juridiction administrative (1) et au recadrage des délais d'instance (2).

1- L'élargissement du pouvoir de saisine de la juridiction

Par conditions inhérentes au requérant, il faut entendre les conditions relatives à la capacité, à l'intérêt et à la qualité du recourant. De toute évidence, « *tout procès en justice ne peut être*

⁵⁹ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Paris, 15^e éd. Montchrestien, collection Domat, droit public, Tome 1, 2001, p. 793.

⁶⁰ V. art. 35, loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

ouvert que sur la base d'une requête introduite par une personne juridiquement capable »⁶¹. Etre juridiquement capable renvoi à l'aptitude dont jouit le requérant pour ester en justice. Le requérant est considéré comme apte à intenter une action en justice dès lorsqu'il a atteint la majorité requise à cet effet. En matière électorale, il s'agit de 20 ans minimum, c'est-à-dire que la majorité électorale se confond avec celle requise. En plus, il doit justifier d'un intérêt, c'est-à-dire d'un droit lésé. Ce dernier « implique un grief ou un préjudice subi et que l'annulation de l'acte attaqué doit profiter au requérant »⁶². En sus, il doit avoir la qualité de requérant. Elle est « considérée comme le pouvoir d'agir pour son propre compte, mais aussi le pouvoir d'agir au nom d'autrui »⁶³. Cette qualité reconnue au requérant en matière électorale est définie par le droit électoral.

La réorganisation du droit électoral à partir de 2006 a influencé la procédure de règlement des litiges devant la juridiction administrative en ce qui concerne les personnes habilitées à saisir ladite juridiction. En plus de l'électeur et du candidat, la qualité de recourant a été attribué au mandataire et à l'agent du gouvernement pour ladite élection. Avant 2006, seuls les citoyens ayant la qualité d'électeur et de candidat étaient habilités à ester en justice devant la chambre administrative de la Cour Suprême. Ceci amenait la Cour à déclarer irrecevable toute réclamation introduite en dehors de ces qualités⁶⁴. Il faut d'emblée dire que c'est l'inscription sur la liste électorale qui confère la qualité d'électeur-requérant. Pour s'inscrire sur la liste, les citoyens doivent satisfaire à plusieurs conditions. La qualité d'électeur est accordée aux citoyens qui ont la nationalité camerounaise par naissance ou alors par naturalisation. Ils doivent remplir les conditions de résidence dans la circonscription communale concernée ou alors être inscrit au rôle de contribuable dans la circonscription électorale concernée pour la cinquième année consécutive à condition de présenter son certificat de non inscription sur une autre liste ou de radiation. Ils doivent également remplir les conditions d'âges. Il s'agit de l'âge de 20 ans révolus à la date du scrutin ou qui l'auront atteint avant la clôture de l'inscription. En plus de ces conditions, ils doivent être intègres. Ils ne doivent pas tomber sous le coup d'incapacité définie par le droit électoral⁶⁵.

⁶¹ KAMTO (M.), « La fonction administrative contentieuse de la cour suprême du Cameroun », *Les Cours Suprêmes et Hautes Juridictions d'Afrique*, éd Economica, 1988, p. 44.

⁶² Jugement n°03/2002- 2003 du 31 octobre 2002, Zintchem Baroung Nicodème c/ Etat du Cameroun.

⁶³ GUESSELE ISSEME (L.P.), *L'apport de la cour suprême au droit administratif Camerounais*, thèse de doctorat, université de Yaoundé II, 2009, p. 312-313.

⁶⁴ Jugement n°06/CA/CE/01-02 du 03 septembre 2002, Bello Bouba (UNDP), Abbo (UNDP) c/ Etat du Cameroun (MINAT) et le RDPC. Jugement n°1/CA/CE/ 01-02 du 03 septembre 2002, UNDP c/ Etat du Cameroun (MINAT).

⁶⁵ V. art. 47 à 48 de la loi n°2012/001 du 19 Avril 2012 portant code électoral. Il ressort de ces articles que : l'incapacité électorale touche les personnes condamnées pour crime même par défaut ; les personnes condamnées à une peine

La qualité de candidat pour ester quant à elle est octroyée à tout citoyen camerounais sans distinction de sexe, jouissant du droit de vote et régulièrement inscrit sur une liste électorale, âgé de vingt-trois ans révolus à la date du scrutin, sachant lire et écrire le français ou l'anglais, et justifiant d'une résidence dans la commune concernée⁶⁶. C'est dire que pour bénéficier de la qualité de candidat, le citoyen doit au préalable acquérir le statut de candidat à l'élection municipale dans une circonscription électorale. Ainsi, il faut d'abord que la personne soit électeur, qu'elle satisfasse aux conditions d'âge, de résidence. La condition de la nationalité dans ce cadre est différente de celle de l'électeur. Si pour le citoyen camerounais de naissance il n'y a pas de problème, celui qui a obtenu la nationalité par naturalisation ne peut prétendre être candidat au poste de conseiller municipal d'une circonscription communale qu'au bout de dix ans à partir de l'obtention de la nationalité.

En plus des conditions ci-dessus, il faut avoir déclaré sa candidature conformément à la législation en vigueur pour bénéficier de ladite qualité. Ces conditions sont d'ordre public.

Le mandataire est celui-là qui a reçu une habilitation pour représenter une personne en justice à toutes les phases de la procédure⁶⁷. Pour valablement représenter la personne, il doit disposer d'un acte de procuration appelé mandat rédigé, signé par la personne qui l'y autorise et cet acte doit être dûment légalisé conformément à la loi. La représentation obéit à une règle selon laquelle, la procuration donnée au mandataire pour agir au nom d'une personne devant la juridiction administrative doit être postérieure à l'acte attaqué.⁶⁸ Il en va autrement en matière électorale où le mandataire est désigné dès la déclaration de la liste de candidat. Toutefois, la qualité de mandataire requérant devant la chambre administrative n'est pas attribuée à tout type de mandataire. Pour qu'il en soit ainsi, l'individu doit être mandataire d'une liste de candidats ou d'électeur. En dehors de ces deux options, la qualité de mandataire recourant est refusée à tout autre mandataire. C'est donc à juste titre que le juge déclare irrecevable le recours introduit par le

privative de liberté sans sursis supérieure à trois mois ; les personnes condamnées à une peine privative de liberté assortie de sursis simple ou avec probation supérieure à six mois ; les personnes condamnées à une peine privative de liberté sans sursis simple ou avec probation supérieure à six mois ; les personnes qui font l'objet d'un mandat d'arrêt ; les faillis non réhabilités dont la famille a été déclarée soit par les tribunaux camerounais, soit par un jugement rendu à l'étranger et exécutoire au Cameroun ; les aliénés mentaux. Les personnes condamnées pour atteinte à la sûreté de l'Etat ne peuvent l'être qu'au bout de 10 ans suivant la libération.

⁶⁶ V. art. 185 de la loi n°2012//001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

⁶⁷ GUIMDO DONGMO (B-R.), « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun », *RASJ*, vol 4, n°1, 2007, p. 191.

⁶⁸ KAMTO (M.), *Droit administratif processuel du Cameroun, Que faire en cas de litige avec l'administration*, Yaoundé, PUC, Collection science juridiques et politiques, 1990, p. 54.

mandataire d'un parti politique en annulation de l'élection : « *Attendu en l'espèce que le recourant a agi en qualité de mandataire du parti politique MDR, alors que les partis politiques n'ont pas qualité (...)* Pour réclamer l'annulation des opérations électorales d'une commune »⁶⁹.

Page | 81

La qualité de requérant a été étendue à toute personne qui a participé à l'élection en la qualité d'agent du gouvernement. Il faut entendre par agent du gouvernement, toute personne qui exerce une fonction pour le compte de l'Etat et, qui dispose à cet effet des prérogatives de puissance publique selon le degré de la tâche à effectuer. En effet, l'administration, bras séculier de l'Etat, lorsqu'elle se déploie pour organiser les élections municipales fait recours aux agents du gouvernement. Les personnes qui y participent en qualité d'agent de gouvernement dans la circonscription peuvent, en cas de constatation d'irrégularité intenter une action en annulation des élections municipales dans ladite circonscription. La disposition du droit électoral qui y fait référence permet de questionner la pertinence de l'implication du gouvernement dans le contentieux des élections⁷⁰.

2- L'allègement des délais de procédure devant la chambre administrative

Les délais de procédure devant la juridiction administrative ont été réajustés. S'agissant des délais de saisine, avant le réaménagement de 2006, le requérant pouvait arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le juge administratif dans un délai de dix (10) jours à compter de la date de proclamation des résultats par la Commission Communale de Supervision⁷¹. Depuis 2006, les contestations font l'objet d'une simple requête et doivent intervenir dans un délai maximum de cinq (05) jours à compter de la proclamation des résultats par la CCS⁷². Le délai de saisine renvoie à la période déterminée pendant laquelle le requérant peut intenter une action devant la juridiction administrative. La dévolution du contentieux de candidature à la chambre administrative ne s'est pas accompagnée d'une modification des délais de saisine.

Dans le souci d'optimisation du traitement des contestations par le juge, les délais à statuer ont été amoindris. Le délai à statuer renvoie au temps imparti à la juridiction administrative pour trouver une solution au litige qui lui est soumis. La réforme électorale a permis de passer d'un

⁶⁹ Jugement n°112/06-07 du 29 août 2007, Ali Kakang c/ Etat du Cameroun(MINATD).

⁷⁰ OLINGA (A. D.), « Justice constitutionnelle et contentieux électoral : quelle contribution à la sérénité de la démocratie électorale et à l'enracinement de l'Etat de droit ? Le cas du Cameroun. », *CAFRAD*, Marrakech (Maroc), Novembre 2012, p. 6.

⁷¹ V. art. 34 ali. 2 de la loi n°92 fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux.

⁷² V. art. 34, *Idem*.

délai de 60 jours⁷³ à un délai de 40 jours pour se prononcer sur le litige. Les réformes de la procédure de règlement des litiges devant la juridiction administrative ont conduit à une réduction des délais. Cette réduction des délais par le législateur va au-delà de la simple date d'introduction ou date pour statuer, elle a comme implication la célérité dans le règlement des litiges. En effet, la réduction à la fois des délais de saisine et des délais à statuer témoignent du souci de vite liquider le contentieux pour mettre fin à l'incertitude dans laquelle se trouve plongé le requérant quant au sort réservé à l'affaire. Cette réduction des délais a également l'avantage de mettre un terme à une violation du droit électoral. Pour que le recourant puisse être rétabli dans ses droits et pour éviter que la violation d'une norme électorale ne perdure, il est nécessaire que la Cour expédie avec célérité les requêtes qui lui sont soumises. Il va sans dire que, l'urgence dans le traitement des litiges coïncide nettement avec la revendication réitérée du recours efficient. A cet effet, il faut dire que la promptitude dans l'examen des requêtes est fondée sur le « (...) *degré d'urgence et d'importance, en particulier sur l'enjeu pour les intéressés* »⁷⁴ à ce que l'affaire soit vite résolue.

La rationalisation des délais de procédure devant la juridiction administrative a conduit à une « *culture de l'urgence* » dans le règlement des contestations en matière de contentieux des élections municipales. Ainsi, il faut dire en ce qui concerne la chambre administrative sans l'ombre d'un doute, qu'« (...) *il n'est pas faux de prétendre qu'une culture de l'urgence est née, en rupture complète avec les comportements ancestraux, (...) la procédure de tri de l'urgence, instaurée (...), répond exactement à l'exigence du justiciable, validée sous le contrôle de son juge* »⁷⁵.

Si le réaménagement du cadre normatif a permis le réajustement de la procédure juridictionnelle de règlement des contestations, la création d'une nouvelle structure s'est accompagnée de l'aménagement d'une procédure non juridictionnelle de règlement des contestations.

B- L'aménagement d'une procédure non juridictionnelle

Contrairement à certains pays d'Afriques où les organes de gestion des élections n'interviennent que dans l'organisation, la gestion et la supervision de l'ensemble des opérations électorales⁷⁶, au Cameroun, ils disposent aussi des attributions contentieuses en la matière. Cet état

⁷³ V. art. 34 ali. 3 de la loi n°92 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux, *op.cit.*

⁷⁴ Guide sur l'article 6, droit à un procès équitable (volet civil), *op.cit.*, p. 54.

⁷⁵ KRYNEN (J.) et RAIBAUI (J.) (dir), *La légitimité du juge*, *op.cit.*, p. 113.

⁷⁶ Il s'agit entre autre du Bénin, du Sénégal, du Nigeria, qui ont opté pour la gestion du contentieux électoral par les organes juridictionnels, soit en conférant la gestion à une instance juridictionnelle existante, soit par l'érection d'un tribunal électoral.

de fait dénote un regain d'intérêt de l'analyse de la procédure non juridictionnelle de règlement des contestations en matière des élections municipales. De ce fait, l'interrogation suscitée dans ce cadre est celle de savoir comment la nouvelle instance, c'est-à-dire ELECAM, à qui l'on a transféré des compétences en matière de contentieux des élections municipales, résout elle ces contestations ? Il convient de distinguer d'un côté la procédure de saisine (1), de l'autre, la procédure contentieuse (2).

1- L'effort de simplification de la procédure de saisine

A la différence du contentieux devant les instances juridictionnelles dont les règles de procédures sont marquées par un formalisme qui les rendent complexes, un effort de simplification de la procédure de saisine non juridictionnelle est constaté. D'abord, si les requêtes sont déposées uniquement au niveau du greffe des tribunaux administratifs, le dépôt des requêtes en matière non juridictionnelle se fait dans tous les locaux d'ELECAM⁷⁷. Dès lors, il revient à ces structures d'acheminer la requête au niveau de l'instance compétente. Cette décentralisation du lieu de dépôt de la requête rend le coût de la justice moindre. Il est bien sûr vrai que tous les actes judiciaires sont, en matière électorale dispensés du timbre et enregistrés gratis⁷⁸, mais les frais de déplacement s'en trouvent amoindris en matière non juridictionnelle.

Ensuite, l'identification des requérants est relativement précise. La qualité de requérant accordée à un citoyen pour saisir ELECAM en matière de contestation des opérations préparatoires aux élections est déterminée par le législateur. Cette qualité varie selon les circonstances. La première catégorie concerne l'établissement des listes électorales, l'établissement et la délivrance de la carte électorale. « *Ainsi, pour les réclamations relatives à l'inscription, au refus d'inscription(...) seul l'électeur qui en est victime peut former la requête* »⁷⁹. C'est dire que de la même manière que l'inscription sur la liste électorale ne peut être d'office que sur demande expresse de l'électeur⁸⁰, de même, il est le seul qui justifie d'un droit de saisine de l'organe compétent lorsqu'il justifie d'un droit lésé. Dans ce cadre c'est plus le critère de l'intérêt qui domine. La seconde catégorie concerne la période de refonte ou de révision des listes électorales. Cette période se décline en deux axes et la qualité de requérant en dépend. Ainsi, avant la

⁷⁷ V. art. 42 ali. 1 de la résolution n°003 partant règlement intérieur d'ELECAM.

⁷⁸ V. art. 295 ali. 1 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

⁷⁹ OUMAR GAYE, «Le contentieux électoral devant les juridictions suprêmes », *Colloque international sur le contentieux électoral et l'Etat de droit*, disponible sur : <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/6-3.pdf>, p. 5.

⁸⁰ V. art. 72 ali. 3 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

publication de la liste électorale nationale définitive tout parti politique, tout électeur peut saisir la commission de révision ou, le cas échéant, la commission départementale de supervision des irrégularités ou omissions constatées⁸¹. En d'autres termes, avant la publication des listes électorales provisoires, seuls les partis politiques et les électeurs ont qualité de requérant pour intenter une actions devant les structures d'ELECAM. Après la publication de la liste électorale nationale définitive, ont qualité pour saisir le CE d'une demande en réclamation, les partis politique, l'électeur, le mandataire d'un parti ou d'un candidat⁸².

Contrairement à l'identification formelle des requérants en ce qui concerne le contentieux des actes préparatoires au scrutin, l'identification des requérants en matière de contestations électorales est déductive. En effet, les textes qui régissent ces aspects ne les énumèrent pas clairement. Mais, de la lecture attentive des dispositions électorales en la matière, une catégorie de personnes pouvant saisir ELECAM peut être déclinée. Les opérations électorales dont il s'agit dans ce cadre sont les opérations de campagne électorale. Puisqu'il s'agit des réclamations résultant du fait du comportement des candidats, des partis politiques ainsi que de leurs représentants, il revient à la victime uniquement de saisir l'instance compétente en vue de le rétablir dans ses droits. La personne habilitée pour saisir ELECAM doit justifier d'un intérêt réel au règlement du litige. L'intérêt et la qualité se confondent ici de sorte que, c'est le droit lésé qui confère la qualité à agir⁸³. L'intérêt qui confère l'aptitude à agir peut être soit matériel, soit moral. En premier lieu, la victime peut opposer un intérêt matériel lorsqu'il a été posé sur ses endroits réservés des affiches et du matériel de campagne d'un autre candidat, d'un autre parti politique ou liste de candidat. Dans ce cas, le requérant ayant qualité pour saisir ELECAM peut être soit un candidat, un parti politique, une liste de candidats victime. Aussi, le requérant peut être le propriétaire d'un local, lorsqu'il a été apposé des affiches ou matériels de campagne sur sa propriété sans son accord. En second lieu, il peut être invoqué l'intérêt moral. Ce dernier intervient en cas d'atteinte portée à la réputation d'une personne⁸⁴. Ainsi, en matière de diffamation, c'est le candidat qui a été victime qui dispose de la qualité pour ester devant ELECAM.

Enfin, tout a été mis sur pieds afin que le contentieux devant ELECAM n'ait pas véritablement l'air d'un litige mais d'un simple acte courant de service public. Les rectifications

⁸¹ V. art. 78 ali. 3 de la loi n°2012 /001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

⁸² V. art. 81 ali. 2 de la loi n°2012, *Idem.*

⁸³ NGWESE (N. P.), BINYOUN (J.), *Éléments de contentieux Administratif camerounais*, *op.cit.*, p.83.

⁸⁴*Idem*, p. 84.

et radiations étant intégrées au fur et à mesure que les demandes sont déposées auprès des démembrements d'Elections. Les demandeurs n'ont pas à comparaître en personne ou à se faire représenter pour que leurs requêtes soient examinées. La saisine des structures D'ELECAM se fait par tout moyen laissant trace écrite⁸⁵. Les demandes sont effectuées sur des registres et fiches d'ELECAM disponibles au niveau du démembrement communal selon qu'il s'agit de la requête de modification ou de radiations⁸⁶. En cas de requête visant les rectifications pour erreur ou omission, le requérant remplit une fiche de modification dite « demande de modification d'inscription ». A cette demande est jointe la carte d'électeur à modifier et une photocopie de la carte nationale d'identité. L'inscription préalable à cette fiche conditionne l'examen de la requête par la structure d'ELECAM compétente. Cette fiche est subdivisée en deux parties. La première partie a trait à la situation de l'électeur. Ainsi, l'électeur commence par décliner sa situation géographique et son identité. Il s'agit dans le premier cas de sa région, de son département et de la commune où il est inscrit. Dans le second, il écrit son nom, prénom, le numéro de la carte d'électeur et de la carte nationale d'identité.

La deuxième partie concerne les motifs de modification. Cette rubrique est subdivisée en deux tableaux. D'une part, l'on note les modifications de données biographiques. Ces données biographiques susceptibles de modification sont contenues dans un tableau comportant trois colonnes. La première colonne porte sur les éléments des données biographiques. Il s'agit du nom, prénom, de la date et lieu de naissance, du nom du père et de la mère, de la profession. Ainsi, lorsqu'il y a eu erreur ou omission sur ces données inhérentes à la personne de l'électeur, il coche l'élément faisant défaut. Il écrit à la deuxième colonne portant la mention « au lieu de » et à la case correspondante l'élément tel qu'écrit sur la carte d'électeur. Dans la troisième colonne intitulée « lire », il écrit l'élément tel qu'il devrait être écrit normalement. D'autre part, le second tableau est relatif au changement de résidence ou du centre de vote. Elle comporte trois colonnes aussi correspondantes au même intitulé que le tableau relatif aux données biographiques. Le requérant une fois de plus, procède de la même manière que précédemment. Les éléments pouvant être modifiés sont : la commune, le village ou quartier, le centre de vote. A la fin, le requérant doit dater et signer la fiche de modification et le chef d'antenne communal doit apposer son visa. Il en va autrement des fiches de radiation.

⁸⁵ V. art. 42 ali. 1 de la résolution n°003/ELECAM/CE du 04 mai 2009 portant règlement intérieur d'ELECAM.

⁸⁶ V. art. 77 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

Lorsque la réclamation vise la radiation, le requérant doit remplir une fiche de radiation dite « demande de radiation du fichier électoral ». Cette fiche comporte deux rubriques. La première concerne les informations sur la situation géographique de l'électeur à radier. C'est-à-dire sa région, son département, sa commune. Elle concerne aussi, les informations sur les données biographiques de l'électeur à radier. Il s'agit en effet de son nom, prénom, sa date et lieu de naissance, le nom du père, de la mère, la profession, le numéro de la carte d'électeur avec la jonction de ladite carte à la demande.

La seconde concerne les motifs de radiation. Le réclamant doit cocher la case qui correspond à la demande. Il s'agit du décès, perte de capacité électorale, radiation ordonnée par l'autorité judiciaire compétente, d'inscription non conforme à la loi. Le requérant doit joindre à la réclamation les pièces justificatives de la radiation dans la mesure du possible. Ces pièces permettent d'apprécier le bienfondé de la demande. Ainsi, s'agissant de la demande de radiation pour décès, puisque les morts ne peuvent voter, c'est à juste titre que les personnes ayant eu connaissance en fassent une demande de retrait du nom du mort du fichier électoral. Pour que cette demande soit valide le requérant doit indiquer la source de l'information. Cette source permet de donner du crédit ou non à la demande. A ce sujet, il va sans dire que la production par exemple du certificat de décès enlève tout doute quant à l'intention réelle du requérant. De ce qui suit, il résulte que certes la procédure de saisine ne pose plus ou moins pas de problème, mais certaines incongruités subsistent. Quid donc du déroulement de l'instance ?

2- Une procédure contentieuse protéiforme

Les règles de procédure relative à la conduite de l'instance dépendent selon de la publication ou non de la liste électorale nationale. Ou alors, selon que l'instruction de la réclamation est assurée soit par la commission de révision des listes électorales ou par le Conseil Electoral. L'instruction de la réclamation par la commission de révision des listes électorales concerne uniquement les actes préparatoires à l'élection et consiste en des opérations de vérification technique. Une fois les formalités de saisine accomplies, la commission procède, avant la publication de la liste électorale provisoire du département, aux travaux de rectification et de radiation selon l'objet de la réclamation. A l'issue de vérification technique, elle annexe aux procès-verbaux de ses travaux les documents relatifs aux radiations et modification et les transmet au démembrement départemental

d'Election au plus tard le 5 septembre⁸⁷. Cette transmission permet au démembrement départemental d'intégrer les vérifications et les radiations avérées dans la liste électorale provisoire du département. Si après la publication de la liste électorale provisoire des irrégularités et omissions persistent, une fois de plus saisi, la commission procède aux opérations de rectification nécessaire et transmet le procès-verbal de ses travaux de rectification au niveau départemental afin qu'il soit intégré ces données dans le fichier électoral révisé du département au plus tard le 10 novembre⁸⁸.

Page | 87

Le Conseil Electoral pour sa part est chargé d'instruire la réclamation faite après la publication de la liste électorale nationale. Une fois saisi après la publication de la liste électorale nationale, le Conseil Electoral assure l'instruction de la requête. Il examine les réclamations dans le cadre de ses réunions statutaires ou des groupes de travail. S'agissant de l'examen des réclamations dans le cadre des réunions statutaires. En effet, c'est dans le cadre des sessions ordinaire et extraordinaire qu'il tient que la CE étudie les réclamations dont il est saisi. La tenue des sessions dépend selon qu'il s'agit de la période normale ou électorale. En période normale, le CE tient quatre sessions ordinaires par an, qui a lieu le premier mois de chaque trimestre, sur convocation de son président et peut également se réunir en session extraordinaire si nécessité l'exige⁸⁹. En période électorale, la CE se réunit aussi souvent que nécessaire et dès la convocation du corps électoral, il se réunit une fois tous les quinze (15) jours⁹⁰. Que ce soit dans l'un ou l'autre cas, à l'issue de l'examen des requêtes, il rend des décisions. Ces dernières sont prises par « consensus ou, à défaut, par vote à la majorité simple des membres présents. Le vote s'effectue à main levée. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante »⁹¹. En principe, obligation est faite à tous les membres du conseil de participer aux sessions dudit conseil. Pour que les délibérations du conseil soient validées, Il faut un quorum des deux tiers (2/3) au moins des membres⁹². A la fin, il est établi un procès-verbal de séance dans lequel mention des membres présents et des résolutions adoptées est faite⁹³.

⁸⁷ V. art. 78 ali. 1, de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, *op.cit.*

⁸⁸ V. art. 79 ali. 1, *Idem.*

⁸⁹ V. art. 31 de la résolution n°0003 portant règlement intérieur d'ELECAM.

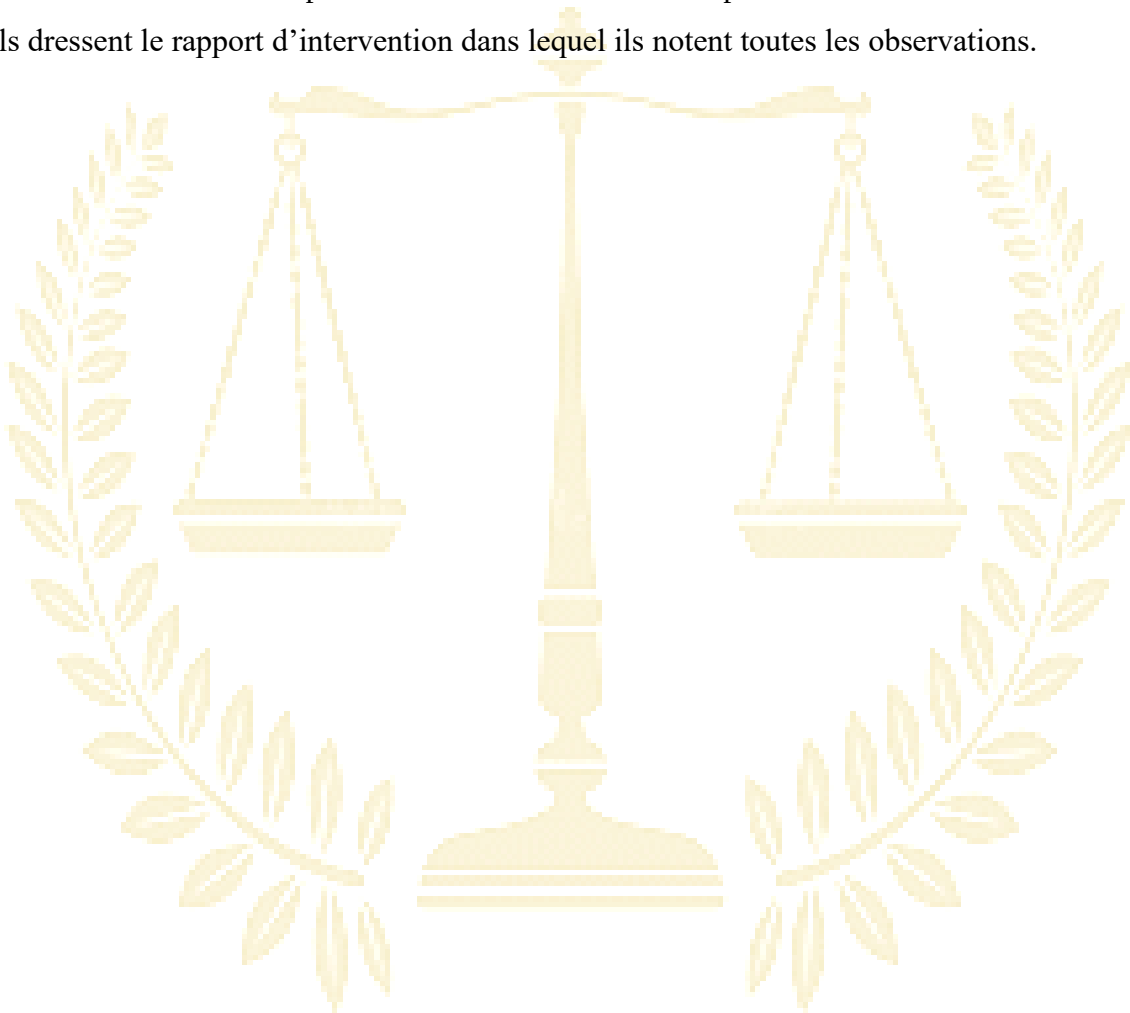
⁹⁰ V. art. 34, *Ibid.*

⁹¹ V. art.38, *Idem.*

⁹² V. art. 39, *Idem.*

⁹³ V. art. 40 ali. 1 et 2, *Idem.*

Le CE peut également recourir aux groupes de travail afin d'examiner les requêtes. Ainsi, les groupes de travail peuvent être mis sur pieds dans l'optique d'examiner préalablement avant la tenue des sessions, certains points sensibles dont le Conseil est saisi. Pour mener à bien leur mission de vérification technique, le personnel d'appoint d'ELECAM est mis à leur disposition⁹⁴. Ils peuvent procéder à des enquêtes sur le terrain⁹⁵, dès lors, ils ont accès à tous les documents et informations nécessaires et peuvent même demander des explications dont ils ont besoin⁹⁶. A la fin ils dressent le rapport d'intervention dans lequel ils notent toutes les observations.



⁹⁴ V. art. 43 ali. 3 *Ibid.*

⁹⁵ V. art. 44 ali. 1, *Idem.*

⁹⁶ V. art. 49 ali. 1, *Idem.*

L'intervention de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 au Mali : Forces et faiblesses

ECOWAS intervention in the 2020 post-election crisis in Mali: Strengths and weaknesses

Par: Page | 89

Dr Ousmane Famagan KONATE

Enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridiques de Bamako (Mali)

ousmanefamagan@yahoo.fr

Dr Oumar Toumaly DIALLO

Enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridiques de Bamako (Mali)

Oumartoumaly80@Yahoo.Fr

Resume :

Cet article analyse l'intervention de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 au Mali. La question principale de cette étude se décline comme suit : quel diagnostic peut-on faire de l'intervention de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 au Mali ? L'objectif de cette étude est non seulement d'examiner l'intervention de la CEDEAO, mais surtout, d'analyser les forces et les faiblesses. L'ancrage théorique de l'étude repose sur les approches réalistes. Ces approches permettent de comprendre que les organisations internationales ne sont pas toujours des structures techniques et donc neutres, mais, des instances éminemment politiques dans lesquelles s'entremêlent les intérêts nationaux et les jeux de puissances.

L'approche méthodologique s'est appuyée essentiellement sur la revue de la littérature et la réalisation d'une enquête qualitative. L'enquête qualitative a concerné les structures et les personnes ressources expertes de la CEDEAO. L'étude a révélé une volonté réelle de la CEDEAO de s'appuyer sur les Protocoles de 1999 et 2001 pour résoudre efficacement la crise. Malgré des efforts significatifs, ses mécanismes de prévention et de gestion n'ont pas permis de juguler la crise. Si l'intervention de la CEDEAO comporte des aspects positifs, elle a été insuffisante à certains égards.

Mots clés : intervention, CEDEAO, crises politiques, Mali, Forces, Faiblesses.

Abstract :

This article analyses the intervention of ECOWAS in the 2020 post-electoral crisis in Mali. The main question of this study is as follows: what diagnosis can be made of ECOWAS's intervention in the 2020 post-electoral crisis in Mali? The aim of this study is not only to examine ECOWAS's intervention, but above all to analyse its strengths and weaknesses. The theoretical underpinning of the study is based on realist approaches. These approaches make it possible to understand that international organisations are not always technical and therefore neutral structures, but eminently political bodies in which national interests and power plays are intertwined.

The methodological approach was based essentially on a review of the literature and a qualitative survey. The qualitative survey involved ECOWAS structures and expert resource persons. The study revealed a real willingness on the part of ECOWAS to use the 1999 and 2001 Protocols to resolve the crisis effectively. Despite significant efforts, its prevention and management mechanisms have not been able to curb the crisis. While ECOWAS's intervention has some positive aspects, it has been inadequate in some respects.

Key words: intervention, ECOWAS, political crises, Mali, Strengths, Weaknesses.

Introduction

Le Mali, depuis 2012, connaît la plus grave crise de son histoire récente¹. Cette crise d'une extrême violence présente des causes et des aspects multiples (politiques, sociaux, ethniques, économiques). La multiplicité des acteurs, la désorganisation et l'imprévisibilité de beaucoup d'entre eux, l'importance de l'économie de guerre, les trafics et les réseaux criminels, voire terroristes, ont amené les organisations régionales à s'impliquer dans la résolution de cette crise, appuyées par le Conseil de Sécurité (CS) de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et la France.

Page | 91

Pour mettre fin à la crise politico-institutionnelle au Mali, plusieurs accords ont été signés, l'Accord cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1^{er} avril 2012, l'Accord de Ouagadougou (2013), l'Accord de Bamako (2015).

Aux termes de l'Accord cadre de 2012, les putschistes² ont accepté de rétablir l'ordre constitutionnel en appliquant l'article 36 de la Constitution malienne qui prévoit qu'en cas de : *« vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement absolu ou définitif constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre, les fonctions du président de la République sont exercées par le président de l'Assemblée nationale »*. L'Accord cadre de 2012 prévoyait, entre autres, la nomination d'un Premier ministre de transition, Chef de Gouvernement, qui dispose des pleins

¹ De l'indépendance à nos jours, le Mali est à la croisée des crises multiformes entre rébellions et coups d'Etat. Les différentes rebellions, qui ont émaillé l'histoire récente du Mali, révèlent un dysfonctionnement relationnel entre l'Etat central et les communautés Touarègues. Les nombreuses politiques hasardeuses ont conduit à affaiblir l'autorité de l'Etat central. L'Accord de Tamanrasset et le Pacte national, qui ont mis fin à la rébellion de 1991, ont accordé un statut particulier aux régions du Nord. Leurs mises en œuvre se relevaient aussi difficiles qu'impossible. La rébellion de 2006 résulte de la non-application de plusieurs dispositions de l'Accord de Tamanrasset et du Pacte national. Elle se soldera par la signature de « l'Accord d'Alger » le 4 juillet 2006. Le point le plus important et le plus contesté de « l'Accord d'Alger » concerne : « le processus de délocalisation des casernes militaires dans les zones urbaines et la création d'unité spéciale rattachées au commandement de la zone militaire et composée essentiellement d'éléments issus des régions nomades ». Les conséquences sont multiples sur le plan sécuritaire. Compte tenu de la porosité des frontières avec les pays du Maghreb, et au regard d'un vaste désert au maillage sécuritaire fortement affecté, le Mali depuis 2000 était un gigantesque « ring » à ciel ouvert où se retrouvèrent les extrémistes de tout acabit. C'est dans ce climat, que naissent en 2011 le MNLA et Ansar Eddine (Mouvement djihadiste dirigé par Iyad ag Ghali) comportant chacun des éléments Touaregs « en armes » venus de la Lybie, et des groupuscules étrangers, fortement armés. Dans ce climat délétère (le 22 mars 2012), le Gouvernement démocratique est renversé par un coup d'Etat conduit par des militaires, qui dénoncent son incapacité à gérer le conflit sévissant au Nord du pays. Cette situation conduira à l'intervention de la CEDEAO et la France sollicitée par le Gouvernement de transition.

² Suite au putsch du 22 mars 2012, le CNRDRE dirigé par le capitaine Amadou Haya SANOGO avait, par ordonnance n°0001 du 26 mars 2012, suspendu la Constitution malienne du 25 février 1992 et dissout les 08 institutions constitutionnelles, y compris le Gouvernement. Mais, sous la menace de la CEDEAO qui projetait des sanctions contre les membres de la junte militaire, un accord cadre fut signé à Ouagadougou le 06 avril 2012.

pouvoirs, dont les missions sont de conduire la transition, de gérer la crise du Nord du Mali et d'organiser les élections libres, transparentes et démocratiques.

L'Accord de Ouagadougou (2013), conclu entre le Gouvernement et deux groupes Touaregs, le Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (MNLA) et le Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA), a été obtenu sous la médiation de l'ancien Président burkinabé Blaise COMPAORE. Il prévoyait essentiellement l'organisation d'élections présidentielles et le principe de pourparlers futurs entre le Gouvernement et les « *populations du Nord* »³.

Dans l'article 20 dudit Accord, les parties décident qu'à : « *l'issue des élections présidentielles et 60 jours après sa mise en place, le nouveau Gouvernement, en collaboration avec la Commission dialogue et réconciliation entamera, avec l'accompagnement de la communauté internationale, des pourparlers de paix avec toutes les communautés du nord, les signataires ainsi que les groupes armés ayant adhéré au présent accord en vue d'aboutir à l'établissement d'une paix globale et définitive* ».

Cet Accord a permis l'élection du Président Ibrahim Boubacar KEÏTA (IBK) en août 2013. Cette élection marque le retour de la démocratie et de la légalité constitutionnelle. Les élections présidentielle et législative de 2013 auguraient une sortie de crise sur le plan institutionnel et le quasi achèvement de la restauration de l'unité du pays⁴. A l'époque, pour la communauté internationale, le Mali était dans une dynamique de reconstruction post conflit.

Après un long processus de négociation, le Gouvernement et les groupes armés parviennent à la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale, les 15 mai et 20 juin 2015. Cet Accord énonce un certain nombre de mesures dont la mise en place d'une architecture institutionnelle fondée sur des collectivités territoriales dotées d'organes élus au suffrage universel et de pouvoirs étendus, et également la gestion par les populations des régions concernées sur la

³ Accord de Ouagadougou du 18 juin 2013 : articles 1 à 3.

⁴ Voir en ce sens, la déclaration du ministre des Affaires étrangères français à l'issue du scrutin du juillet/août 2013. Extrait de la déclaration de Laurent FABIUS du 13 août 2013, consultable sur le site internet « France diplomatie », (<http://www.diplomatie.gouv.fr>).

base du principe de la libre administration⁵. Une masse critique⁶ déplore plusieurs dispositions de cet Accord dans un contexte de fragilité accrue de l'Etat⁷.

Au fil des années, la crise a certes grandement évolué, par contre, les zones de conflit sont toujours caractérisées par une absence de contrôle sur de vastes étendues de territoires, l'émergence de la violence armée, le brigandage quotidien et un environnement généralisé d'insécurité⁸.

C'est dans ce contexte que, réélu à la tête du pays en 2018, le Président IBK fit face à un mouvement de contestation accrue. Sa gestion patrimoniale du pouvoir a fini par décrédibiliser toutes les institutions de la République auprès des populations. Son Gouvernement était décrié pour son incompétence. L'Assemblée nationale, dénoncée pour son manque de légitimité, semblait ne plus pouvoir jouer son rôle de contrepouvoir, eu égard à son incapacité à renverser le Gouvernement. La justice était décriée pour sa connivence et son manque d'indépendance.

Le contentieux de l'élection du Président de la République en 2018 mit à nu les limites des deux hautes juridictions (la Cour Suprême et la Cour Constitutionnelle). En effet, la première fit un déni de justice à la suite de la requête aux fins de récusation⁹ des membres de la seconde pour forfaiture¹⁰. L'indépendante Cour constitutionnelle, qui rendit l'emblématique Arrêt 96-003¹¹, semblait se substituer à une Cour procureure des autorités politiques et servir de levain aux contestations postélectorales de l'opposition. Elle donna en 2018 deux avis contradictoires en

⁵ Voir articles 6 et 7 de l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale, issu du processus d'Alger signé par le Gouvernement malien, certains des groupes armés du Nord, les 15 mai et 20 juin 2015.

⁶ L'application de l'Accord de 2015 est confrontée à un problème majeur : les réformes politico-institutionnelles ne peuvent être mises en œuvre qu'à travers une révision constitutionnelle. Or, toutes tentatives de réformes, dans ce sens, se heurtent à la grogne sociale.

⁷ POUDIOUGO (D.), « La qualification juridique de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger », in *Revue malienne des sciences juridiques, politiques et économiques de Bamako*, n° 5, 2018, p. 305.

⁸ SANDOR (A.), « Insecurity, the Breakdown of Social Trust, and Armed Actor Governance in Central and Northern Mali », *Montréal: Centre FrancoPaix de la Chaire Raoul-Dandurand*, 2017 p.37.

⁹ En violation de son règlement intérieur, la présidente de la Cour a, par la Lettre n° 082/ P-CCM du 26 juillet 2018, donné des directives au ministre chargé de l'administration du territoire relativement au vote par procuration.

¹⁰ « Les membres de la Cour Constitutionnelle ont pour obligation générale de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions. [...], de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique sur les questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet de décision de la part de la Cour, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence de la Cour Constitutionnelle. », Article 8 de la Loi organique relative à la Cour constitutionnelle.

¹¹ Du 25 octobre 1996 ayant déclaré inconstitutionnelles plusieurs dispositions de la loi n°96-47/ AN- RM du 27 septembre 1996 portant loi électorale en République du Mali.

l'espace d'un mois concernant la prorogation du mandat des députés en dépit d'un *statu quo ante*¹² politico-sécuritaire.

Après les législatives de mars et avril 2020¹³, la crise prendra une autre dimension. Contesté dans la rue depuis plusieurs mois, le Président IBK a été contraint, à la démission par les militaires dans la nuit du mardi 18 au mercredi 19 août 2020¹⁴. Ce nouveau coup d'Etat vient enterrer une démocratie incantatoire, et conforte l'idée que : « *l'intervention en politique des militaires, quelles qu'en soient les formes, peut aller dans le sens du développement économique ou de la modernisation politique d'un pays* »¹⁵. Ce nouveau coup de force a rencontré une ferme opposition de la part des acteurs extérieurs divers¹⁶, spécifiquement la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

La CEDEAO, héritière de plusieurs organisations (Union Douanière des Etats de l'Afrique Occidentale (UDEAO), Union Douanière de l'Afrique de l'Ouest (UDAO), Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO)...), a été créée le 28 mai 1975 à Lagos (Nigeria) par 16 pays. Elle regroupe aujourd'hui 15 pays¹⁷ suite au retrait de la Mauritanie en 2001. Pour rappel, les objectifs assignés à la Communauté par le Traité de Lagos étaient au départ essentiellement économique. Toutefois, ces objectifs ont été très vite contrariés par les crises politiques, des menaces sécuritaires, amenant ainsi la CEDEAO à se reconstituer à partir des années 1990 pour répondre convenablement à ces problématiques. A la faveur de la révision du Traité de Lagos, intervenue le 24 juillet 1993 à Cotonou, l'Organisation va au-delà de l'aspect économique pour prendre à son compte les questions de coopération dans les domaines politique, juridique et sécuritaire (articles 56, 57 et 58). La CEDEAO trouve dans cette révision, l'autorité légale d'intervenir dans les affaires internes des Etats membres en vue de prévenir, de gérer et de régler les conflits.

¹² Avis N° 2018- 01/ CCM du 12 septembre 2018 et Avis N° 2018- 02/ CCM du 12 octobre 2018.

¹³ Les résultats, dans certaines circonscriptions, ont été arbitrairement annulés au profit des partis proches du cercle du pouvoir. Par ce fait, 31 candidats de l'opposition avaient été privés des votes en leur faveur. L'Arrêt n°2020-04/CC-EL du 30 avril 2020 portant proclamation des résultats définitifs du deuxième tour de l'élection des députés à l'Assemblée Nationale, scrutin du 19 avril 2020.

¹⁴ TRAORE (B.F.), « Aux origines des contestations politiques de 2020 au Mali : Essai d'analyse d'une crise socio-politique et ses implications », 2020, p.7.

¹⁵ LERNER (D.) et ROBINSON (R.), « *Swords and Ploughshares. The Turkish Army as a Modernising Force* », in *World Politics*, n° 13, 1960, p.14.

¹⁶ L'Union Africaine (UA), l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI), l'ONU, l'UE ainsi que divers Etats.

¹⁷ Les quinze pays membres de la CEDEAO sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

Plusieurs Protocoles ont, par la suite, été adoptés, parmi lesquels on peut citer : le Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité (MPGRCPS), le Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance et l'Acte Additionnel portant régime des sanctions à l'encontre des Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO. Page | 95

Avant d'énoncer la problématique de cette étude, il est important de clarifier le concept de crises politiques.

Par « *crises politiques*¹⁸ », faut-il entendre « *les antagonismes ou les combats qui ont pour enjeu la conquête, l'exercice et le contrôle du pouvoir politique par les partis, les clans, les groupes ou les individus qui entendent imposer leur domination sur leurs adversaires. Ces conflits peuvent avoir pour origine les imperfections d'ordre institutionnel ou constitutionnel. Ils peuvent également être alimentés par des rivalités idéologiques, linguistiques, ethniques, religieuses, régionales purement internes* »¹⁹.

Les crises politiques sont donc des périodes de la vie sociale où le pouvoir est contesté en lui-même, où une partie des soutiens se dérobe, où la dynamique des affrontements compromet les relations habituellement en vigueur entre les groupes et où se trouvent modifiées les représentations et les croyances sur l'organisation sociale et politique²⁰. La portée des crises politiques peut varier d'un pays à un autre, et ce, au regard des sensibilités concernées ou menacées et peuvent même déboucher sur des conflits armés de haute ou de basse intensité²¹, voire ce que les géopoliticiens appelleraient « *nouveaux conflits* » qui échappent aux catégories traditionnelles.

Dans la crise malienne de 2020, la CEDEAO a mis en œuvre ses mécanismes de prévention et de gestion des crises politiques. Elle est même allée au-delà de ce que prévoient ses textes. Il est utile de s'interroger sur l'efficacité de son intervention à travers la problématique ci-après : quel diagnostic peut-on faire de l'intervention de la CEDEAO dans de la crise postélectorale de 2020 au Mali ?

¹⁸ Expression qui sera tenue également pour synonyme de « crise postélectorale » et de changement anticonstitutionnel de gouvernement.

¹⁹ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique Noire », in *Revue française de droit constitutionnel*, n°63, 2005, p.302.

²⁰ LAGROYE (J.) & al., *Sociologie politique*, Paris, 4ème éd., Presses de sciences po et Dalloz, 2002, p. 201.

²¹ Les crises en Côte d'Ivoire, au Togo, en Guinée Conakry, au Mali, etc.

L'hypothèse de base qui sous-tend cette étude est, que le niveau de l'intervention de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 au Mali a été beaucoup plus influencé par les facteurs extérieurs à cette organisation que les facteurs internes.

Ce sujet revêt un intérêt incontestable eu égard aux crises politiques intervenues en 2021 au Mali et en Guinée, en 2022 au Burkina Faso. L'approche méthodologique est essentiellement basée sur la revue de la littérature. Les faits empiriques, qui n'ont suffisamment pas été étayés par la revue de la littérature, ont fait l'objet d'une enquête qualitative pour conforter davantage les hypothèses.

Pour répondre à la problématique posée, nous allons étudier dans un premier temps les aspects positifs de l'intervention de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 (I), dans un second temps, nous analyserons les aspects négatifs de cette intervention (II).

I- LES ASPECTS POSITIFS DE L'INTERVENTION DE LA CEDEAO DANS LA CRISE POSTELECTORALE DE 2020 AU MALI

Dès le début de la crise postélectorale de 2020 au Mali²², la CEDEAO s'est saisie de la question et a entrepris de nombreuses actions pour parvenir à un retour à la situation normale. Elle a ainsi tenu plusieurs sommets extraordinaires et une multitude de réunions ministérielles et techniques. Sa consistance sur les principes et son réalisme ont permis d'obtenir du Comité National pour le Salut du Peuple (CNSP) des engagements sur le respect d'une transition courte qui aboutirait à la restauration de l'ordre constitutionnel. En plus, pour aider le CNSP à réussir la transition, la CEDEAO s'est activée, de concert avec l'UA, pour solliciter des partenaires techniques et financiers un soutien sans faille au Mali²³.

Les aspects positifs de l'intervention de la CEDEAO abordés dans cette partie portent sur l'activation des mécanismes préventifs avant le coup d'Etat (A) et le pragmatisme de la CEDEAO après le coup d'Etat (B).

²² Pour approfondir les étapes de l'intervention de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 au Mali voir l'article : KONATE (O.F.), « Les mécanismes de gestion et de prévention des crises politiques de la CEDEAO à l'épreuve de la crise postélectorale de 2020 au Mali », *Revue de l'Association des Spécialistes des Relations Internationales et des Études Stratégiques Africaines* (A SRIESA), n°007/ septembre 2022, ISSN: 2709-5053, pp.23-42.

²³ Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO du 5 octobre 2020, point 10, p.3. : Les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO décident « la levée des sanctions sur le Mali », « ils appellent tous les partenaires bilatéraux et multilatéraux à soutenir le Mali ».

A- L'activation des mécanismes préventifs avant le coup d'Etat

Dans cette partie, nous aborderons dans un premier temps, la mise en œuvre du système d'alerte précoce après l'élection présidentielle de 2018 (1), dans un second temps le déclenchement de la diplomatie préventive après les manifestations des 05 et 11 juin 2020 (2).

1- La mise en œuvre du système d'alerte précoce après l'élection présidentielle de 2018

L'architecture institutionnelle de paix et de sécurité de la CEDEAO a été étoffée par l'inclusion dans son dispositif d'un système d'observation de la paix et de la sécurité sous-régionale, appelé alerte précoce²⁴. Il comporte un centre d'observation et de suivi basé au Nigeria et des zones d'observation et de suivi²⁵. Les informations collectées dans chacune des zones doivent alimenter le centre d'observation et de suivi d'Abuja et permettre au département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité d'anticiper et de réagir promptement face aux situations de potentielle crise.

Ce système a été décentralisé au niveau de chaque Etat membre. L'Acte Additionnel A/SA.6/07/14 (portant adoption du Cadre politique pour la création des Mécanismes d'Alerte précoce et le Règlement C/REG.12/12/15 relatif à la mise en place de mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse en date du 14 décembre 2015) a conféré de nouvelles compétences aux Etats membres en les mettant au cœur de tout le dispositif de l'alerte précoce. A cet effet, des centres nationaux devraient être créés pour que chaque Etat s'approprie de la prévention et de l'alerte précoce²⁶.

Le Centre national pour la Coordination du Mécanisme d'Alerte précoce et de Réponse aux Risques (CNAP) du Mali, créé le 17 octobre 2017, est le premier centre dans l'espace CEDEAO. Le CNAP, conformément à l'article 2 de l'Ordonnance n°2020-008/P-RM du 10 mars

²⁴ Voir chapitre IV du Protocole relatif au MPGRCP.

²⁵ Les Etats membres sont repartis en quatre zones disposant chacune d'une « capitale » où se trouve le point focal. La zone 1 dont le point d'observation est Banjul comprend le Cap vert, la Gambie, la Guinée Bissau et le Sénégal ; la zone 2 dont la capitale est Ouagadougou, comprend le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger ; la Zone 3 observée depuis Monrovia regroupe le Ghana, la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone ; et la zone 4 dont le point d'observation est Cotonou, inclut le Benin, le Nigeria et le Togo.

²⁶ L'article 2 de l'Acte Additionnel A/SA.6/07/14 du 11 juillet 2014 dispose que « Les Etats membres prennent les dispositions législatives et réglementaires nationales pour établir ou installer un système d'alerte précoce national qui se fonde sur les dispositions textuelles en vigueur au niveau de l'espace CEDEAO. Les Etats membres s'engagent à mettre en place les centres nationaux de coordination d'alerte précoce, dans un délai de trois (3) ans à compter de la signature du présent Acte Additionnel ».

2020 « est l'organe d'exécution du mécanisme national d'alerte précoce et de réponses aux risques qui a pour mission de recueillir des informations et données sur les menaces à la bonne gouvernance, à la sécurité et à la paix au Mali, d'en alerter le Gouvernement, de lui suggérer des réponses adaptées aux menaces identifiées, de suivre et au besoin, de coordonner la mise en œuvre des réponses arrêtées par le Gouvernement ainsi que celles portées par des Organisations internationales ». Ces domaines de compétence ont été répartis en cinq thématiques²⁷ pilotées chacune par un Analyste (expert).

Page | 98

Entre août 2018 et avril 2020, il a recommandé plusieurs réformes. Avant la tenue de l'élection présidentielle de 2018, il a, par exemple, attiré l'attention du Gouvernement sur le sort des centaines de milliers de personnes n'ayant pas reçus de carte NINA (Numéro d'Identification Nationale) leur permettant d'être inscrit sur le fichier électoral. Plusieurs partis de l'opposition avaient exigé un audit indépendant du fichier électoral, estimant que le corps électoral était surévalué par rapport à la taille de la population. Le CNAP a également insisté sur le déficit de coordination entre les différents organes chargés d'organiser les élections (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et la Délégation Générale aux Elections (DGE)), en invitant ces organes à plus d'efficacité dans leur collaboration.²⁸

L'élection législative de 2020, qui s'est tenue dans un contexte marqué par d'importants défis organisationnels et sécuritaires, a donné lieu à plusieurs pratiques contraires au Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance de 2001. En effet, les fichiers électoraux, sur la base desquels les élections législatives de 2020 avaient été organisées, ont été arrêtés en août 2019. Cela veut dire que la révision ordinaire des listes électorales (du 1^{er} octobre au 31 décembre) de 2019 n'a pas pu être prise en compte.

Du début de la crise au coup d'Etat d'août 2020, le CNAP a produit plus de quinze rapports. Selon ses observations, après les élections législatives d'avril 2020, seul le fils de l'ancien Président Karim KEITA avait réellement été élu dans sa circonscription. La Cour Constitutionnelle

²⁷ 1^{ère} thématique « Crime et criminalité » (trafic de drogue ou d'être humain, crime organisé, cybercriminalité, migration) ; 2^e thématique « Sécurité » (terrorisme, extrémisme violent, sécurité maritime) ; 3^e thématique « Gouvernance et Droits de l'Homme » (gouvernance politique, droits humains, élections, explosion démographique de la jeunesse, chômage) ; 4^e thématique « Santé » (pandémies, épidémies, infrastructures sanitaires) ; 5^e thématique « Environnement » (changement climatique, sécurité alimentaire, foncier, transhumance).

²⁸ Entretien au Bureau du représentant résident de la CEDEAO en République du Mali, décembre 2022, avril 2023.

a donc arbitrairement annulé les votes des partis de l'opposition au profit de ceux proches du cercle du pouvoir. Comme on le constate, la CEDEAO, soucieuse de l'état de gouvernance, a fait plusieurs recommandations sur l'évolution de la situation sociopolitique au Mali. Il est à signaler qu'elles n'ont pas été suffisamment prises en compte par les autorités maliennes de l'époque. Nonobstant cet état de fait, elle a continué ses efforts après les manifestations des 05 et 11 juin 2020 en déclenchant sa diplomatie préventive.

2- Le déclenchement de la diplomatie préventive après les manifestations des 05 et 11 juin 2020

La CEDEAO a amorcé sa diplomatie préventive après les manifestations du 5 juin 2020. En effet, dès les manifestations du 5 juin, des informations ont été remontées. Une analyse approfondie de la situation avait permis de dégager quatre scénarios : *le premier scénario envisageait un dialogue entre les acteurs maliens et parvenir à un consensus (un accord politique) ; le second scénario prévoyait une mission de bons offices menée par la CEDEAO afin de juguler la crise ; le troisième scénario, les forces de maintien d'ordre réussissaient à contenir les manifestations ; et le quatrième scénario, les manifestants arrivaient à renverser le pouvoir du président avec l'appui de l'armée*²⁹.

Il est important de rappeler que, pour assurer la prévention et la résolution des crises politiques, la CEDEAO peut recourir, en cas de besoin, à des procédures de conciliation, de médiation et autres modes de règlement pacifique des différends. Ainsi, après les manifestations du 11 juin 2020, elle opta pour une Mission de bons offices conduite par une délégation ministérielle, du 18 au 20 juin 2020³⁰.

La délégation ministérielle, durant son séjour, a échangé avec l'ancien Président IBK et l'ancien Premier ministre Boubou CISSE. Elle a aussi rencontré les représentants des organisations suivantes : *le Mouvement du 5 juin Rassemblement des Forces patriotiques (M5RFP) ; l'Imam Mahamoud DICKO et sa délégation ; la Majorité présidentielle au Parlement (MPP) ; le Cadre*

²⁹ Sur chacun des scénarios, des recommandations avaient été faites (entretien Bureau du représentant résident de la CEDEAO en République du Mali, mars 2023).

³⁰ La Mission ministérielle a été conduite par S.E.M. Kalla ANKOURAO, Ministre des Affaires étrangères, de la Coopération, de l'Intégration Africaine et des Nigériens à l'Extérieur de la République du Niger, Président du Conseil des ministres de la CEDEAO, accompagné de S.E.M. Ally COULIBALY, ministre des Affaires étrangères de la République de Côte d'Ivoire, S.E.M. Geoffrey ONYEAMA, ministre des Affaires étrangères de la République Fédérale du Nigeria, S.E.M. Jean Claude Kassi BROU, Président de la Commission de la CEDEAO et le Commissaire Affaires Politiques, Paix et Sécurité, Monsieur Francis BEHANZIN.

d'actions, de médiation et de veille des confessions religieuses et des organisations de la société civile ; le Réseau des Femmes parlementaires ; la Convergence des Forces Républicaines.

En outre, cette Mission a rencontré une délégation d'Ambassadeurs accrédités à Bamako (Union Européenne (UE), France, Etats-Unis d'Amérique). Dans son communiqué final³¹, la Mission note que l'Arrêt rendu par la Cour Constitutionnelle dans le cadre du contentieux des dernières élections législatives est à la base de la crispation sociopolitique actuelle. Elle invite donc le Gouvernement de la République du Mali à reconsidérer les résultats de toutes les circonscriptions ayant fait l'objet de révision par l'Arrêt de la Cour Constitutionnelle. De nouvelles élections partielles pour les circonscriptions concernées devraient être organisées dans les meilleurs délais. En outre, la Mission a insisté spécifiquement sur la nécessité de :

- *a) œuvrer pour le rétablissement d'un climat de confiance renouvelée entre les parties maliennes ;*
- *b) éviter la violence comme moyen de règlement de crise et privilégier le dialogue ;*
- *c) préserver les Institutions de la République afin de maintenir la stabilité du pays et d'éviter le chaos institutionnel aux conséquences imprévisibles et désastreuses pour la paix et la stabilité du Mali et de la sous-région ;*
- *d) mettre en place un Gouvernement consensuel d'union nationale tenant compte des recommandations du Dialogue National Inclusif ;*
- *e) accélérer la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger ;*
- *f) poursuivre résolument la mise en œuvre des conclusions du Dialogue National Inclusif ;*
- *g) mettre en œuvre les réformes prévues concernant la Constitution et le Code électoral ;*
et
- *h) envisager une relecture des textes régissant la Cour Constitutionnelle.*

³¹ Communiqué final de la Mission ministérielle du 18 au 20 juin 2020, disponible sur le site diplomatie.gouv.ne, consulté le 01 janvier 2022.

Comme on le remarque, la CEDEAO était dans l'optique de prévenir un éventuel coup d'Etat. Elle a mobilisé l'ensemble de ses mécanismes de prévention pour circonscrire la crise, avec plus ou moins de succès.

Pour ce membre du Bureau du représentant résident de la CEDEAO en République du Mali, l'échec de la CEDEAO est venu de la Mission ministérielle du 18 juin 2020 : *« cet échec est dû à l'absence de mécanisme de dialogue endogène. La CEDEAO n'a pas su construire une solution avec les parties. Elle a plutôt voulu en imposer en se substituant à elles. C'est dans ce sens que des réflexions doivent être menées sur le choix des médiateurs, sur le respect des règles de la médiation, surtout sur le développement des mécanismes endogènes »*³²

Ces efforts n'ayant pas pu juguler la crise, la CEDEAO adopta une posture pragmatique après le coup d'Etat.

B- Le pragmatisme de la CEDEAO après le coup d'Etat

La CEDEAO a fait preuve de pragmatisme après le coup d'Etat du 18 août 2020 en appliquant un vaste arsenal de sanctions diplomatiques, économiques et financières (1), mais surtout en encadrant la transition à travers l'exercice de pression maximale sur le CNSP (2).

1- L'application de vaste arsenal de sanctions diplomatiques, économiques et financières

Conformément à l'article 77 du traité révisé, la CEDEAO peut prendre des sanctions contre tout Etat membre, lorsque celui-ci n'honore pas ses obligations. Ces sanctions peuvent comprendre :

- a) la suspension de l'octroi de tout nouveau prêt où toute nouvelle assistance par la communauté ;
- b) la suspension de décaissement pour tous les prêts, pour tous projets ou les programmes d'assistance communautaires en cours ;
- c) le rejet de la présentation de candidature aux postes statutaires et professionnels ;
- d) la suspension du droit de vote ;
- e) la suspension de la participation aux activités de la communauté³³.

³² Entretien Bureau du représentant résident de la CEDEAO en République du Mali, avril 2023.

³³ Voir Chapitre XVI sanctions (77) du Traité révisé de juillet 1993 de la CEDEAO, p. 56.

Au regard de cette disposition, les sanctions prises le 20 août 2020 sont partiellement justifiées³⁴. La CEDEAO peut également prendre d'autres sanctions diplomatiques et économiques en cas de violation des normes interdisant le changement anticonstitutionnel de gouvernement. Ces sanctions sont codifiées à l'article 45 du Protocole de 2001³⁵, à l'article 6 de l'Acte Additionnel de 2012 et à l'article 25 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

Les sanctions diplomatiques, notamment le rappel des ambassadeurs de la CEDEAO, la fermeture des frontières des Etats membres avec le Mali, la suspension des procédures judiciaires devant la Cour de justice de la CEDEAO, les sanctions d'ordre économiques et financiers, dans le but d'exiger le retour à l'ordre constitutionnel, ont suscitées plusieurs réactions. Contestant la légalité de certaines des sanctions, un Conseiller des affaires étrangères fait remarquer que : « *si la suspension du Mali est prévue par le protocole sur la bonne gouvernance, ce dernier ne prévoit pas la fermeture des frontières. Il est utile de noter que dans le communiqué qui fait état des sanctions, la fermeture des frontières n'a pas été visée. En effet, cette fermeture n'est pas non plus prévue par l'Acte additionnel de 2012 qui prévoit un régime des sanctions (articles 5 et 6) à l'encontre de tout Etat membre qui ne respecterait pas ses engagements vis-à-vis de la Communauté* »³⁶.

Abondant dans le même sens, ce Conseiller Technique au Ministère des Affaires étrangères souligne que : « *s'il est vrai qu'en appliquant ces mesures, le retour à l'ordre constitutionnel est possible, il faut admettre que ces effets sont néfastes aussi bien pour les putschistes que les citoyens de la communauté. La fermeture des frontières est une atteinte au principe de libre circulation des*

³⁴ Le 20 août 2020, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO se sont réunis par visioconférence en session extraordinaire. La déclaration issue de cette session suspend le Mali de tous ses organes de décision avec effet immédiat. Elle décide en outre de « la fermeture de toutes les frontières terrestres et aériennes ainsi que l'arrêt de tous les flux de transactions économiques, commerciales et financières entre les [autres] pays membres de la CEDEAO et le Mali », invitant « tous les partenaires à faire de même ». Enfin, elle « demande la mise en œuvre immédiate d'un ensemble de sanctions contre tous les putschistes et leurs partenaires et collaborateurs » et « décide de dépêcher une délégation de haut niveau pour assurer le retour immédiat de l'ordre constitutionnel ». Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO, du 20 août 2020.

³⁵ En cas de rupture de l'ordre constitutionnel dans un Etat membre, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut prononcer à l'encontre de l'Etat qui ne respecte pas ses engagements les sanctions suivantes : le refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ; le refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat membre concerné et la suspension de l'Etat membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO.

³⁶ Entretien Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, avril 2023.

personnes et leurs biens dans l'espace CEDEAO, consacré par l'article 59 du traité révisé de la CEDEAO. En plus, la suspension des procédures judiciaires devant la Cour de justice de la CEDEAO peut être considérée comme une violation du principe du droit d'accès à la justice, du droit à un recours effectif, du droit à un procès équitable »³⁷.

Page | 103

Les sanctions économiques, financières et commerciales et les mesures de fermeture des frontières, imposées à l'encontre du Mali, suite au coup d'état de 2020, sont essentiellement d'essence coutumière. Elles ne sont expressément prévues par aucun texte communautaire juridique pertinent.

Sur la légalité des sanctions, il aurait été intéressant que la Cour de justice de la CEDEAO puisse se prononcer au lieu qu'elle refuse de reconnaître les affaires concernant le Mali. Des reformes semblent nécessaires pour élargir ses compétences afin qu'elle admette des recours pour excès de pouvoir contre les décisions de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

En tout état de cause, les sanctions ont pour but d'empêcher les auteurs du coup d'Etat de se maintenir au pouvoir. Elles permettent très souvent d'ouvrir la voie à des négociations entre les putschistes et les organes compétents de la CEDEAO en vue du rétablissement de l'ordre constitutionnel. Elles ont donc pour vocation, un retour à l'ordre constitutionnel, tout en évitant une déstabilisation de l'ensemble de la région. C'est pourquoi, la CEDEAO s'est attelée à encadrer la transition à travers l'exercice de pression maximale sur le CNSP.

2- L'encadrement de la transition à travers l'exercice de pression maximale sur le CNSP

La CEDEAO a combiné fermeté sur les principes, réalisme politique et mobilisation internationale afin d'imposer une transition courte aboutissant au transfert du pouvoir aux civils. En effet, lors des négociations sur la durée de la transition, le CNSP avait proposé une transition de trois (03) ans, puis deux (02) ans, dirigée par un militaire³⁸. Cette proposition a été rejetée par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Dans la Déclaration finale de la réunion par visioconférence du 28 août 2020, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a exigé la mise en place d'une transition civile de douze (12) mois et l'adoption d'un accord entre le Mali et

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Voir à ce propos le rapport de la Mission du médiateur, du 22 au 24 août 2020, disponible sur le site www.ecowas.int, consulté le 22 décembre 2022.

la CEDEAO qui devrait être endossé par l'UA et l'ONU, et la mise en place d'un comité de suivi de la transition pour permettre une levée progressive des sanctions³⁹.

Loin de rester figée sur certaines de ses dispositions relatives à la durée de la transition, la CEDEAO, en maintenant la pression sur les militaires, est parvenue à un accord avec le CNSP. Lors de la cinquante-septième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le 7 septembre 2020, les parties ont convenu de la nomination d'un Président et d'un Premier ministre civils, pour une transition de dix-huit (18) mois.

Evoquant la durée de la transition, un Conseiller des Affaires étrangères estime que : « *les 18 mois étaient un jeu de dupe, le Mali savait qu'il ne pouvait pas les respecter. Pour lui, le temps proposé par la CEDEAO ne tenait pas compte d'une part des dispositions techniques pour la tenue d'élections selon le code électoral malien et, d'autre part des causes profondes de la crise* »⁴⁰.

Quoi qu'il en soit, la CEDEAO a continué de maintenir la pression sur les officiers putschistes pour que ces derniers assurent un retour à un pouvoir civil dans les plus brefs délais. Ces pressions ont permis la libération des personnalités arrêtées, la nomination des membres du Conseil National de la Transition. Elle a aussi permis l'adoption d'une feuille de route visant à guider l'action du Gouvernement dont le but était d'amorcer une véritable réforme de la gouvernance et un assainissement des finances publiques. A terme, le Gouvernement de la transition devait organiser des élections auxquelles ses membres ne pouvaient pas être candidats.

Dans la crise postélectorale de 2020 au Mali, la CEDEAO a montré une volonté réelle de s'appuyer sur les Protocoles de 1999 et 2001 pour résoudre efficacement la crise. Aussi, dans ces efforts, elle a essayé de ménager la souveraineté du Mali en misant sur la coopération, la négociation et la médiation. Pourtant, l'arsenal juridique dont il dispose lui permet d'aller au-delà du maintien de la paix en l'imposant si cela est nécessaire. Toutefois, elle n'a pas usé de cette possibilité, au regard, sans doute, de sa complexité et ses conséquences.

Pour ce membre du Bureau du représentant résident de la CEDEAO en République du Mali, la CEDEAO n'était pas dans l'optique de sanctionner systématiquement le Mali : « *lorsque les dirigeants militaires ont entrepris de renier leurs engagements initiaux, après le second coup*

³⁹ Réunion par visioconférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO, le 28 août 2020.

⁴⁰ Entretien Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, avril 2023.

d'Etat du 25 mai 2021, la CEDEAO n'a pas, tout de suite, pris de sanction. Il y avait une volonté de faire confiance aux jeunes militaires, mais malheureusement, ils ont mis l'accent sur la fibre patriotique, le renforcement de la souveraineté et délégitimé la CEDEAO »⁴¹. Si l'intervention de la CEDEAO comporte des aspects positifs, elle a été insuffisante à certains égards.

II- LES ASPECTS NEGATIFS DE L'INTERVENTION DE LA CEDEAO DANS LA CRISE POSTELECTORALE DE 2020 AU MALI

Conformément au Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, la CEDEAO a tenté de sauver le régime d'IBK, au début de la crise postélectorale de 2020. La CEDEAO, en quête de légitimité, voulait éviter une sorte d'effet domino. Or, de sa gestion de la crise postélectorale, il est ressorti un décalage entre les solutions proposées et les ressentis de la population malienne. En insistant sur le retour à l'ordre constitutionnel, sans se soucier des problèmes de gouvernance, elle a implicitement réconforté la mainmise des militaires sur le pouvoir. Cette situation, qui a sans doute conduit au coup d'Etat du 25 mai 2021, montre les limites de ses actions. Ainsi, il y'a lieu de constater l'échec des mécanismes de prévention et de gestion face aux dynamiques de la crise postélectorale de 2020 (A) avant d'analyser les jeux de puissances, un fait nuisible à l'action de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 (B).

A- L'échec des mécanismes de prévention et de gestion des crises politiques de la CEDEAO face aux dynamiques de la crise postélectorale de 2020 au Mali

Dans cette partie, il s'agira d'évoquer dans un premier temps, le décalage entre l'alerte précoce et la réponse préventive (1), dans un second temps, d'analyser le peu d'efficacité des mécanismes de gestion après le coup d'Etat (2).

1- Le décalage entre l'alerte précoce et la réponse préventive

Trois raisons permettent d'expliquer le décalage entre l'alerte précoce et la réponse préventive : d'abord, les lourdeurs administratives au sein de l'Organisation, ensuite l'absence de retour sur les rapports de la Direction administrative et politique, enfin, le manque de partage d'informations entre cette direction et les autres acteurs internes.

⁴¹ Entretien Bureau du représentant résident de la CEDEAO en République du Mali, avril 2023.

Le système d'alerte en lui-même comporte des lacunes dans son fonctionnement interne. En vertu du Protocole relatif au MPGRCPs, différents acteurs interviennent dans la mise en œuvre des réponses au sein de la CEDEAO : la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ; le Président de la Commission de la CEDEAO ; le CMS et ses trois organes : le comité des chefs d'État-major, le Conseil des sages et la Force en attente de la CEDEAO. Étant donné sa dimension hautement politique, le processus de décision reste concentré au niveau du Président de la Commission qui traite directement avec les Chefs d'État.

Dans le fonctionnement actuel de la CEDEAO, les Chefs d'Etat ont un pouvoir étendu. Ils sont incontournables sur toutes les décisions. Ce qui crée une sorte de jeu d'alliance et de soutien.

Au Mali, au plan national, l'échec des réponses s'explique notamment par l'absence de maîtrise de la situation par les décideurs ; la sauvegarde des intérêts personnels et le manque de culture de prévention des conflits. La prévention est rarement inscrite à l'ordre du jour des agendas et des débats politiques nationaux : *« les politiques ne s'inscrivent pas dans une dynamique d'alerte précoce, parce qu'ils sont la plupart du temps, la source du problème »*⁴².

La crise postélectorale de 2020 au Mali n'a fait que confirmer le constat de Kofi Annan en 2001, selon lequel la prévention n'a aucune chance de réussir *« si le Gouvernement intéressé refuse d'admettre qu'il a un problème susceptible de déboucher sur un conflit violent et rejette les offres d'aide »*.

Au demeurant, la CEDEAO ne semble fonctionner qu'en mode de gestion de crise, ce qui affuble sa diplomatie préventive dans une incompréhension totale.

L'un des principaux défis pour la CEDEAO consiste à réduire le décalage entre l'alerte et la réponse, en associant trois niveaux d'acteurs. Cependant, elle se heurte à trois difficultés. La première est de dépasser ses blocages institutionnels pour assurer une continuité entre alerte et réponse et d'inciter les autorités nationales à s'engager dans la mise en œuvre de solutions rapides et contribuer à la reconnaissance du rôle des acteurs locaux au plan régional. La deuxième est le manque de retour sur la pertinence des rapports de la Direction d'alerte précoce, qui ne permet pas de vérifier si le format et la fréquence des analyses répondent aux besoins des autres directions du Département d'alerte précoce et aux attentes au niveau de la Présidence de la CEDEAO. La

⁴² Entretien Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, avril 2023.

troisième est que la pratique de la prévention des conflits dans l'espace CEDEAO nous enseigne une séparation artificielle de la composante alerte précoce et celle de la réponse⁴³. En plus du décalage entre l'alerte précoce et la réponse proposée, il faut ajouter le peu d'efficacité des mécanismes de gestion.

2- Les mécanismes de gestion des crises politiques peu efficace après le coup d'Etat

Il est évident que la CEDEAO a éprouvé d'énormes difficultés, dans la prévention et la gestion de la crise postélectorale de 2020. Ces difficultés sont d'ordres politique, institutionnel et juridique. Sur le plan politique, pour parvenir à une transition, la CEDEAO a dû négocier avec le CNSP. Or, cette négociation s'est révélée difficile en raison des tensions qui existaient entre les militaires et les Chefs d'Etat qui composent la Conférence. Aussi, n'étant pas un acteur direct de la crise, la CEDEAO a cherché la médiation et la conciliation. Elle s'est donc placée en acteur second et les enjeux géopolitiques ainsi que les problèmes financiers auxquels elle est confrontée, ont été à l'origine de ses hésitations. Sur le plan juridique, c'est par les mécanismes du *soft Law*⁴⁴ que la CEDEAO a tenté de régler la crise post-électorale de 2020. Or, la valeur et la portée normative de ces mécanismes posent problème. Il s'agit d'instruments juridiques non contraignants auxquels les Etats ne sont pas tenus techniquement de se conformer.

Il est important de rappeler que la CEDEAO n'a pas encore réglé les problèmes qui bloquent ses instruments de prévention des crises constitutionnelles. A titre d'exemple, le mécanisme issu du Protocole de 1999 (relatif au MPGRCPs) pose un problème de suivi des rapports produits par le Conseil de Médiation et de Sécurité (CMS)⁴⁵. Les travaux du CMS se déroulent à trois niveaux : il faut au préalable une réunion des ministres et celle des ambassadeurs qui donnent un avis qui prépare à la décision de la Conférence sur laquelle le CMS se fonde pour définir sa stratégie d'action⁴⁶. De même, les mécanismes de bonne gouvernance posés par le Protocole de 2001 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance ne sont pas effectifs. Les principes

⁴³ FOMBA (A.S.), « La diplomatie préventive de la CEDEAO : entre impuissance et incompréhension », Sous la direction de Mamadou Lamine DEMBÉLÉ, actes de la journée de réflexion sur les instruments de prévention et de gestion des conflits de la CEDEAO, in *Revue scientifique pluridisciplinaire de vulgarisation de la recherche sur les institutions et les politiques publiques maliennes*, n°1, 2021, pp.99-100.

⁴⁴ La CEDEAO préfère recourir à des recommandations pour s'adresser aux Etats concernés, à des déclarations et avis pour dire son point de vue sur la crise.

⁴⁵ NIANG (S.M.B.), Les pistes de réformes de la CEDEAO à la suite des coups d'Etat intervenus entre 2019 et 2021, entretien disponible sur le site www.etatdedroitafrique.org, consulté le 9 juin 2022.

⁴⁶ *Idem*.

de convergence constitutionnelle définis par ce Protocole ne sont pas respectés par les Etats membres. L'on peut relever, à titre d'exemple, les problèmes liés au non-respect des règles constitutionnelles et communautaires relatives au mandat présidentiel, à la transparence électorale et aux réformes constitutionnelles et électorales réalisées à six mois des élections. Le problème principal qui explique de telles violations est que cet instrument juridique (le Protocole de 2001) ne contient pas de véritable mécanisme de sanction de son non-respect. Le mécanisme de la surveillance multilatérale a largement montré ses limites⁴⁷.

Page | 108

D'une manière générale, l'efficacité de l'intervention d'une tierce partie dans une crise dépend en grande partie du degré de coopération et de confiance à son égard qu'elle sera en mesure d'obtenir des parties belligérantes. Or, elle ne peut satisfaire ces conditions qu'en adoptant un comportement de neutralité et d'impartialité envers lesdites parties⁴⁸.

La CEDEAO doit mieux comprendre les enjeux et les défis d'une meilleure articulation des efforts dans le domaine de la prévention et la gestion des crises politiques. Elle doit aussi améliorer la coordination des actions et le suivi dans la mise en œuvre des activités liées à l'alerte précoce dans le but d'anticiper et d'apporter des réponses rapides et stratégiques aux crises. Elle a besoin de reconsidérer son mode opératoire, qui consiste à faire des rapports circonstanciés aboutissant à des recommandations tièdement mises en œuvre. Elle doit également revoir son régime des sanctions. L'embargo sur le Mali en 2021 semble être partiellement⁴⁹ injustifié concernant la fermeture des frontières qui n'apparaît pas clairement dans les dispositifs de la CEDEAO. C'est pourquoi, ses sanctions ont été qualifiées par les autorités de la transition d'illégales et d'illégitimes⁵⁰. Il doit y avoir une articulation entre les sanctions et les actions en faveur de la transparence des élections et l'acceptabilité de leur résultat, ainsi que toutes autres actions de prévention des changements anticonstitutionnels.

Au cas contraire, le tissu de sanction reste arbitraire et dépourvu d'efficacité, en affectant plus les citoyens que les dirigeants. Or, comme le rappelle la Cour de Justice de la CEDEAO : « *la*

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ SIDIBÉ (D.S.), « La CEDEAO dans le nouveau contexte sécuritaire en Afrique subsaharienne : entre contraintes et bonnes intentions », Sous la direction de Mamadou Lamine DEMBÉLÉ, actes de la journée de réflexion sur les instruments de prévention et de gestion des conflits de la CEDEAO, in *Revue scientifique pluridisciplinaire de vulgarisation de la recherche sur les institutions et les politiques publiques maliennes*, n°1, 2021, p. 30.

⁴⁹ Cette mesure n'est pas clairement établie dans l'Acte Additionnel de 2012 relatif au régime des sanctions.

⁵⁰ Discours du Président de la Transition, Chef de l'Etat, Colonel Assimi Goita. Il s'est adressé à la nation, le lundi 10 janvier 2022 au lendemain des sanctions de la CEDEAO.

sanction du changement anticonstitutionnel de gouvernement vise des régimes, des États, éventuellement leurs dirigeants, mais, ne saurait concerner les droits des citoyens ordinaires. Ni l'esprit des sanctions des changements anticonstitutionnels de gouvernement, ni l'évolution générale du droit international tendant à faire des « droits de l'homme » un sanctuaire soustrait aux logiques des États et des régimes, n'autorise une application brutale et indiscriminée des mesures coercitives que l'on pourrait à cet égard concevoir⁵¹ ». Cette situation d'inefficacité des actions de la CEDEAO a été exacerbée par les jeux de puissances.

B- Les jeux de puissances, un fait nuisible à l'action de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 au Mali

La gestion de la crise postélectorale de 2020 a été marquée par la prééminence des considérations géopolitiques sur des stratégies véritables de sortie de crise (A), et l'ingérence des puissances étrangères dans les actions de la CEDEAO (B).

1- La prééminence des considérations géopolitiques sur des stratégies véritables de sortie de crise

La crise postélectorale de 2020 a, une fois de plus, révélé les limites de la transposition des modèles préétablis de résolution de crise prônés par la communauté internationale. Les actions de prévention entreprises par la CEDEAO n'ont pas abouti aux résultats escomptés. Les manifestations du 11 juin 2020 ont, certes, vite alerté la CEDEAO sur une situation sociale et politique tendue. Si elle a aussitôt activé son mécanisme de médiation dans le but d'apaiser le climat social, ses nombreuses tentatives sont restées infructueuses. Elles n'ont pas pu éviter le coup d'Etat du 18 août 2020. Cet échec des autorités de la CEDEAO, dans la tentative de conciliation des différentes parties, semble dû à la mauvaise appréciation de la situation. Le refus de considérer certaines requêtes des mouvements de contestation, laquelle semblait en phase avec la position de la majorité des citoyens maliens, a fait penser à l'opinion nationale que la CEDEAO était un syndicat des Chefs d'Etat et de Gouvernement cherchant à sauver un régime qui avait perdu la main⁵².

⁵¹ Cour de justice de la CEDEAO, CDP et autres c. Burkina Faso, Arrêt du 13 juillet 2015, paragraphe 30.

⁵² DEMBÉLÉ (M.), « La place limitée de la CEDEAO dans la résolution des crises sécuritaires nationales », Sous la direction de Mamadou Lamine DEMBÉLÉ, actes de la journée de réflexion sur les instruments de prévention et de gestion des conflits de la CEDEAO, in *Revue scientifique pluridisciplinaire de vulgarisation de la recherche sur les institutions et les politiques publiques maliennes*, 2021, n°1, pp. 55-56.

Après le coup d'Etat, les choix du modèle, de la durée et des figures, qui devraient incarner la transition souhaitée par la CEDEAO, semblaient peu tenir compte des désirs de la population malienne, en l'occurrence cette majorité de jeunes ayant participé activement aux contestations de rue. Ainsi, Mariam SIDIBE affirme que « *si la junte est vue par la CEDEAO comme hors la loi, elle n'en demeure pas moins largement soutenue par la population* »⁵³. Les sanctions de la CEDEAO contre le Mali, si leur légalité semble avérée en partie, ont aussi été jugées trop rigoureuses par la population malienne, qui faisait face à la crise sécuritaire et la récession du fait de la Covid-19. Dans l'incompréhension, la population malienne s'est dressée contre la CEDEAO. Les sanctions ont eu l'effet contraire.

On peut comprendre la crainte de la CEDEAO liée aux risques d'instabilité de ses Etats membres par mimétisme des événements du Mali. Par contre, la non-prise en compte de la faiblesse de la construction de l'Etat malien a été une erreur stratégique. En cherchant à tout prix à restaurer l'ordre constitutionnel, elle a développé l'art du compromis politique.

La transition politique proposée par la CEDEAO au Mali en 2020 était purement électoraliste, simpliste et n'a pas permis de jeter les jalons de la refondation de l'Etat à travers des réformes politiques, électorales et institutionnelles et ainsi éviter une autre crise post-électorale. Le schéma de sortie de crise, notamment la démission des 31 députés, la recomposition de la Cour constitutionnelle, l'ouverture du procès sur les événements des 10, 11 et 12 juillet 2020 et la mise en œuvre d'un Comité de suivi aurait pu éviter les événements du 18 août 2020.

Il est établi que les processus de transition politique consécutif à des renversements de régimes élus sont conduits par des civils. Placée devant le fait accompli, la CEDEAO a accepté le Vice-président en qualité de Président de la Transition. Cela s'est opéré sur la base de la Charte de la Transition adoptée en 2020 faisant fi de l'interdiction faite au Vice-président de remplacer le Président de la Transition en cas de vacance telle que décidée par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement lors de son sommet extraordinaire sur la situation au Mali, tenu à Accra, le 25 septembre 2020. Il convient de noter que les périodes de transition pour retour à une vie constitutionnelle doivent se faire de manière réaliste et assorties de délais objectifs. Or, la transition politique de 2020 au Mali demeure le résultat d'un décalage entre l'apparence juridique et la réalité

⁵³ SIDIBE (M.), « Le Mali au cœur des processus inachevés », in *FES Mali, Friedrich Ebert Stiftung*, sans numéro, 2022, p.6.

politique⁵⁴. De même qu'elle démontre que « *ce qui existe effectivement s'éloignerait de ce qui avait été envisagé* »⁵⁵ comme la pratique politique s'écarterait toujours de l'optimisme des schémas juridiques initialement élaborés⁵⁶.

En tout état de cause, la CEDEAO n'a pas su aider le Mali à poser les bases d'un changement vertueux de sa gouvernance. En privilégiant la compromission, elle a implicitement incité le CNSP à ne pas respecter certains de leurs engagements. Ses actions ont par la suite renforcé la mainmise des militaires du CNSP sur la transition. Pour International Crisis Group, les militaires se sont attelés à écarter la génération de responsables politiques qui accaparaient jusqu'alors le pouvoir afin de consolider le leur⁵⁷. Ce rapport ajoute que : « *les militaires du CNSP ont négocié leur présence à des postes clés de la transition avec les partenaires internationaux tout en affaiblissant leurs rivaux potentiels, en particulier la coalition civile du M5RFP* »⁵⁸. C'est ce qui explique que les premiers mois de la transition aient accouché d'un Gouvernement fragile et divisé, privé de base politique et incapable, malgré son volontarisme, de s'atteler aux réformes promises.

La cohabitation *sui generis* entre la Constitution et la Charte de la Transition aura porté un coup fatal aux normes de changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'acharnement à prévaloir la paix sociale sur la norme conduit à une redéfinition des fonctions du Protocole de 2001. Une autre raison de l'inefficacité de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 est l'ingérence diplomatique des puissances étrangères dans ses actions.

2- L'ingérence diplomatique des puissances étrangères dans les actions de la CEDEAO dans la crise postélectorale de 2020 au Mali

En Afrique, l'action des organisations internationales est parfois tributaire des acteurs, des enjeux et des intérêts des grandes puissances. En effet, une des limites de la gestion d'un conflit par une organisation internationale sous-régionale réside dans son incapacité à peser sur des éléments extérieurs à son aire géographique. Il n'est pas rare de constater l'implication d'une

⁵⁴ AVRIL (P.), *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, 1997, pp. 150-151.

⁵⁵ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique Noire », *op.cit.*, p.451.

⁵⁶ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.) et PACTET (P.), *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2020, p.78

⁵⁷ International Crisis Group, transition au Mali : Préserver l'aspiration au changement, Rapport du 21 septembre 2021, disponible sur le site www.crisisgroup.org, consulté le 8 juin 2022.

⁵⁸ *Idem.*

puissance globale ou d'une ancienne puissance coloniale dans une crise nationale. Ce fut par exemple les cas de l'intervention de la France en Côte d'Ivoire, de la Grande-Bretagne en Sierra Leone, du Portugal en Guinée-Bissau et des Etats-Unis d'Amérique au Libéria. Trois indicateurs permettent de mesurer l'ingérence des puissances étrangères dans les actions des organisations sous-régionales : la gestion de la monnaie, la formation et la présence militaire, les injonctions diplomatiques et l'extraversion⁵⁹.

Dans la crise postélectorale de 2020 au Mali, les autorités maliennes ont dénoncé l'instrumentalisation de la CEDEAO par des puissances étrangères. Regrettant cette instrumentalisation, un Conseiller Technique du Ministère des Affaires étrangères fait remarquer que : *« le financement de la plupart de nos organisations internationales, y compris la CEDEAO, dépend en majorité des pays occidentaux. Or, qui paie, commande ! Ces institutions sont des instruments à leur disposition pour régler les problèmes avec ceux qui vont à l'encontre de leur vision. Avant même que la CEDEAO ne prenne des sanctions contre le Mali lors du sommet extraordinaire du 20 août 2020, elles avaient déjà été annoncées par le Président français Emmanuel MACRON et son ministre des Affaires étrangères. Après le second coup d'Etat du 25 mai 2021, la France a été la première à appliquer les sanctions décidées, avant même les pays de la CEDEAO »*⁶⁰.

Loin de partager ce point de vue, un membre du Bureau du représentant résident de la CEDEAO en République du Mali pense qu' : *« il n'existe aucun indicateur pour étayer la thèse de l'ingérence des puissances étrangères dans les actions de la CEDEAO au Mali. Un discours du Président français à la veille d'un sommet après un coup d'Etat, demandant des sanctions, alors même que des dispositions statutaires de la CEDEAO les prévoient dans une telle circonstance, est une manipulation. Emanuel MACRON a joué sur la vulnérabilité des consciences et cela à bien fonctionner. La France a un agenda caché, détruire la CEDEAO, la seule organisation capable de remplacer le Franc CFA grâce à sa politique de monnaie commune. L'enjeu pour la France était de créer le chaos, décrédibiliser la CEDEAO et obtenir le maintien de la force Barkhane »*⁶¹.

⁵⁹ N'DIAYE (P.S.), *Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix : l'exemple de la CEDEAO, Libéria, Sierra Leone, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.224.

⁶⁰ Entretien Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, avril 2023.

⁶¹ Entretien Bureau du représentant résident de la CEDEAO en République du Mali, avril 2023.

Il est important de rappeler que les intérêts diplomatiques et stratégiques français n'étaient pas en marge des calculs politiques. En effet, l'ambition de la France est d'étendre son influence sur le continent. Et « *pour être grande, la France a besoin des pieds du colosse africain* »⁶². La France veut maintenir son influence menacée par la montée en puissance de la Chine et surtout de la Russie. Les considérations sécuritaires et stratégiques faites par le CNRP dérangeaient la France et la CEDEAO. Elles se sont, d'ailleurs, dites « *préoccuper par les rapports, cohérents, portant sur le déploiement d'agent de sécurité privée au Mali* »⁶³ qui leur sont parvenus, allusion aux soupçons de présence de mercenaires russes liés au groupe Wagner.

L'ingérence diplomatique de la France dans les actions de la CEDEAO a été mise en lumière lors d'une conférence de presse du Président français sur les antennes de BFM TV. En réaction à la suspension des médias français (Radio France International RFI, France 24) suite à une série de reportages sur des exactions supposées des forces armées maliennes et leur prétendu partenaire russe de Wagner contre des civils dans le Centre du pays, Emmanuel MACRON a invité l'UA et la CEDEAO : « *à agir avec beaucoup plus de fermeté, en prenant des décisions qui conviennent. Des décisions que la France appuiera pour qu'à la fois, les violences, le déni de l'information et le droit des journalistes à librement informer, puissent cesser* ». Avant d'ajouter « *je compte m'entretenir, dès demain, avec le Président en exercice de la CEDEAO (Nana Addo Dankwa AKUFO-ADDU), pour l'appeler à prendre toutes les décisions utiles en la matière* »⁶⁴.

Ces propos, qui dictent à la CEDEAO les décisions à prendre, amènent à réfléchir sur l'indépendance de nos organisations sous-régionales. Il faut dire que l'UA et la CEDEAO ont pris pour habitude de n'éprouver aucun complexe à solliciter le soutien de la France afin de circonscrire les conflits régionaux et y apporter des solutions, allant parfois à s'abandonner même à elle. C'est pourquoi, un Conseiller des Affaires étrangères pense que : « *la crise postélectorale de 2020 au Mali a permis de mieux comprendre le fonctionnement de nos organisations internationales. La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sous-traite notre souveraineté, la plupart des Chefs d'Etat de la CEDEAO continue d'être des relais de la France* »⁶⁵.

⁶² Cité in survie France, « Politique : une continuité historique », publié le 12 Novembre 1996 consulté le 14 janvier 2023, sur le site survie.org.

⁶³ Communiqué de la CEDEAO sur la situation au Mali, du 18 avril 2022.

⁶⁴ Conférence de presse du candidat Emmanuel MACRON, élection présidentielle du 10 au 24 avril 2022, sur BFMTV, le 17 mars 2022, disponible sur le site www.bfmtv.org, consultée le 25 décembre 2022.

⁶⁵ Entretien Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, avril 2023.

Quoi qu'il en soit, la position de la CEDEAO reste ambivalente. Si elle reste par moment inflexible sur le respect strict de son Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, prônant une tolérance zéro envers les pratiques anticonstitutionnelles, sa stratégie de silence, en restant sourde et muette face aux manœuvres subversives de certains dirigeants (le troisième mandat) censés maintenir le flambeau de ses valeurs et normes, pose le problème de sa crédibilité et renforce la thèse de l'ingérence diplomatique des puissances étrangères dans ses actions.

Conclusion

Les mécanismes de prévention et de gestion des crises politiques de la CEDEAO, qui avaient fait leur preuve en Guinée Bissau, voire en Gambie, en usant parfois de la force, ont montré leurs limites dans la crise postélectorale de 2020 au Mali. La CEDEAO est aujourd'hui affaiblie par un sérieux déficit de légitimité⁶⁶ populaire au sein de ses Etats membres. Elle est de plus en plus perçue par les citoyens de la Communauté comme étant exclusivement au service des Chefs d'Etat et de Gouvernement et hostile aux revendications des peuples. Une telle étiquette collée à elle prend sa source dans les comportements qu'elle a affichée, face aux différentes crises auxquelles elle a récemment fait face, surtout celle du Mali. Ses jugements à double vitesse ont beaucoup contribué dans l'adoption de cette position majoritaire au sein de l'opinion. Les hésitations, les incohérences et les insuffisances, qui ont découlé de sa gestion de la crise malienne, ont, d'une manière ou d'une autre, favorisé les coups d'Etat en Guinée Conakry et au Burkina Faso. Beaucoup d'observateurs font le parallèle entre le Mali et ses pays, en insistant sur les deux poids deux mesures en termes de sanctions.

Dans la prévention et la gestion de la crise postélectorale de 2020, elle a montré d'énormes faiblesses. L'une d'entre elles est l'absence de mécanismes endogènes de résolutions des crises. Elle a certes tenté d'impliquer dans la résolution de cette crise, des leaders religieux, des notabilités et des autorités traditionnelles, etc. Cependant, ces efforts n'ont pas été soutenus et n'ont donc pas abouti à un accord politique qui aurait permis d'éviter un énième coup d'Etat au Mali. Nous sommes convaincus que la collaboration entre les autorités traditionnelles et les autorités de la

⁶⁶ La CEDEAO fait face à un recul en termes de gouvernance démocratique, d'influence et de légitimité. La perte de crédibilité de l'organisation régionale réside essentiellement dans le fait que plusieurs gouvernants, ayant fait dévier leur pays de la voie démocratique, continuaient à siéger dans les instances de la CEDEAO. De la même façon, la CEDEAO ne peut gagner le respect des populations et s'ériger en tant que structure démocratique et pourvoyeuse de progrès social sans être représentée par des dirigeants prônant les idées démocratiques et la liberté. A cela s'ajoute la propension de la CEDEAO à imposer des sanctions selon la tête du client.

CEDEAO peut instaurer un climat de confiance entre les protagonistes dans la résolution des crises politiques. La CEDEAO doit développer une culture de prévention des crises politiques à travers une véritable implication des organisations de la société civile ouest-africaines dans les prises de décisions. Il importe de prendre davantage en compte les aspirations profondes des populations et les protéger contre les dérives et autres abus découlant de la mauvaise gouvernance

Elle doit aussi mettre l'accent sur la prévention en utilisant plus efficacement le Mécanisme d'Alerte Précoce, un formidable outil dont le potentiel semble sous-estimé par les Etats membres. La mise en place d'un Mécanisme d'évaluation, à l'image du MAEP de l'UA, pourrait également contribuer à améliorer la gouvernance et renforcer la prévention des crises. La notion de responsabilité partagée dans la gouvernance doit être inscrite comme principe de solidarité communautaire. Quand un pays est proie à un changement anticonstitutionnel ou en difficulté, tous les Etats doivent l'aider à se relever, en évitant d'indexer le pays ou de contribuer à le marginaliser. La CEDEAO doit créer dans chaque pays un programme national d'appui à la bonne gouvernance et la démocratie qui travaillera sur une feuille de route régionale adoptée par les instances. Un tel programme renforcera les capacités nationales et servira de relais pour donner des informations crédibles aux autorités de la CEDEAO sur la situation politique d'ensemble de chaque pays de manière régulière ; ce programme peut être domicilié ou affilié aux bureaux de représentations résidentes de la CEDEAO auprès des Etats membres.

Dans les moments difficiles un Etat membre a moins besoin de sanctions que d'accompagnement et de soutiens multiformes (techniques, politiques, militaires etc.) Pour faire de la CEDEAO des peuples, une réalité, on devrait donner la priorité à l'écoute des aspirations des peuples. La CEDEAO doit pouvoir mieux anticiper les crises en se donnant des moyens qu'il faut et surtout trouver des solutions innovantes de suivi, de contrôle (monitoring) de la gouvernance. En plus du système d'alerte précoce, il faut des programmes nationaux de promotion de la bonne gouvernance et de la démocratie. Ces programmes pourraient recevoir des appuis techniques et financiers des partenaires comme les Nations unies et la Banque mondiale, la BAD, etc.

La CEDEAO devrait envisager de donner à un organe technocratique l'autorité de décider si un membre est coupable de violation des normes démocratiques et d'identifier les sanctions appropriées afin de dépolitiser ces décisions. Elle doit réadapter les dispositions du Mécanisme de

prévention et de gestion des crises politiques aux réalités actuelles, notamment la gestion des crises de type dimensionnel

L'interférence des puissances étrangères dans les actions des organisations sous-régionales et régionales s'explique par le fait qu'elles contribuent aux budgets desdites organisations. Au sein de la CEDEAO, le jeu d'interférence est exercé au plan bilatéral avec les Etats membres. L'interférence des puissances étrangères a un impact sur l'efficacité des mécanismes, qui sont de plus en plus en déphasage avec les dynamiques régionales.

Les positions et approches de la CEDEAO à certaines questions sont loin d'être objectives, car ne prenant pas en compte les réalités spécifiques des pays, des souhaits des peuples et des trajectoires historiques de chaque nation dans la construction de sa démocratie.

Si cette crise a permis au Mali de forger sa capacité de résilience et renforcer sa souveraineté en mettant au centre ses intérêts et la dignité de son peuple, le pays a, cependant, perdu ses acquis de la démocratie, l'appréciation des autres, qui faisait de lui un bon exemple et lui permettait d'avoir le leadership sur plusieurs questions dans la sous-région. Il doit donc situer sa responsabilité et identifier le rôle qu'il peut désormais jouer au sein de la CEDEAO. Compte tenu de sa situation géographique, la CEDEAO peut être une opportunité formidable.

**L'office du juge de référé-liberté en contentieux administratif congolais:
entre le culte de la loi et la protection des droits des justiciables, le Conseil
d'Etat se comporte en conciliateur.**

**Note sous CE, 18 mai 2022, n° RORA 037, Mr Mayobo c/ RD Congo et Crt, et
CE, 27 nov. 2020, n° ROR 182, K. N c/ La Fédération des entreprises du Congo
(FEC) et Crt.**

Page | 117

*The office of the judge of summary liberty in Congolese administrative litigation: between the
cult of the rule and the protection of the rights of litigants, the Council of State behaves as a
conciliator.*

*Note under CE, May 18, 2022, n° RORA 037, Mr Mayobo v. DR Congo and Crt, and
CE, November 27, 2020, n° ROR 182, K. N c/ The Federation of Enterprises of Congo (FEC) and
Crt.*

Par :

Lepere Kumba Kwambanda

Doctorant en droit public et chargé de travaux dirigés à l'Université de Bordeaux

Assistant des cours à la Faculté de droit de l'Université
de Kikwit (RD Congo).

Adresse mail personnelle: lepere01kumba@gmail.com

Adresse mail institutionnelle: lepere.kumba-kwambanda@u-bordeaux.fr

Résumé:

*Le juge administratif, pour rendre utile le référé-liberté, peut assouplir ses conditions
d'application. Cependant, ce dernier ne doit retenir une telle approche qu'en appréciant de façon
concrète la demande du requérant et ne saurait altérer, en tout état de cause, la substance du
cadre légal auquel il est soumis.*

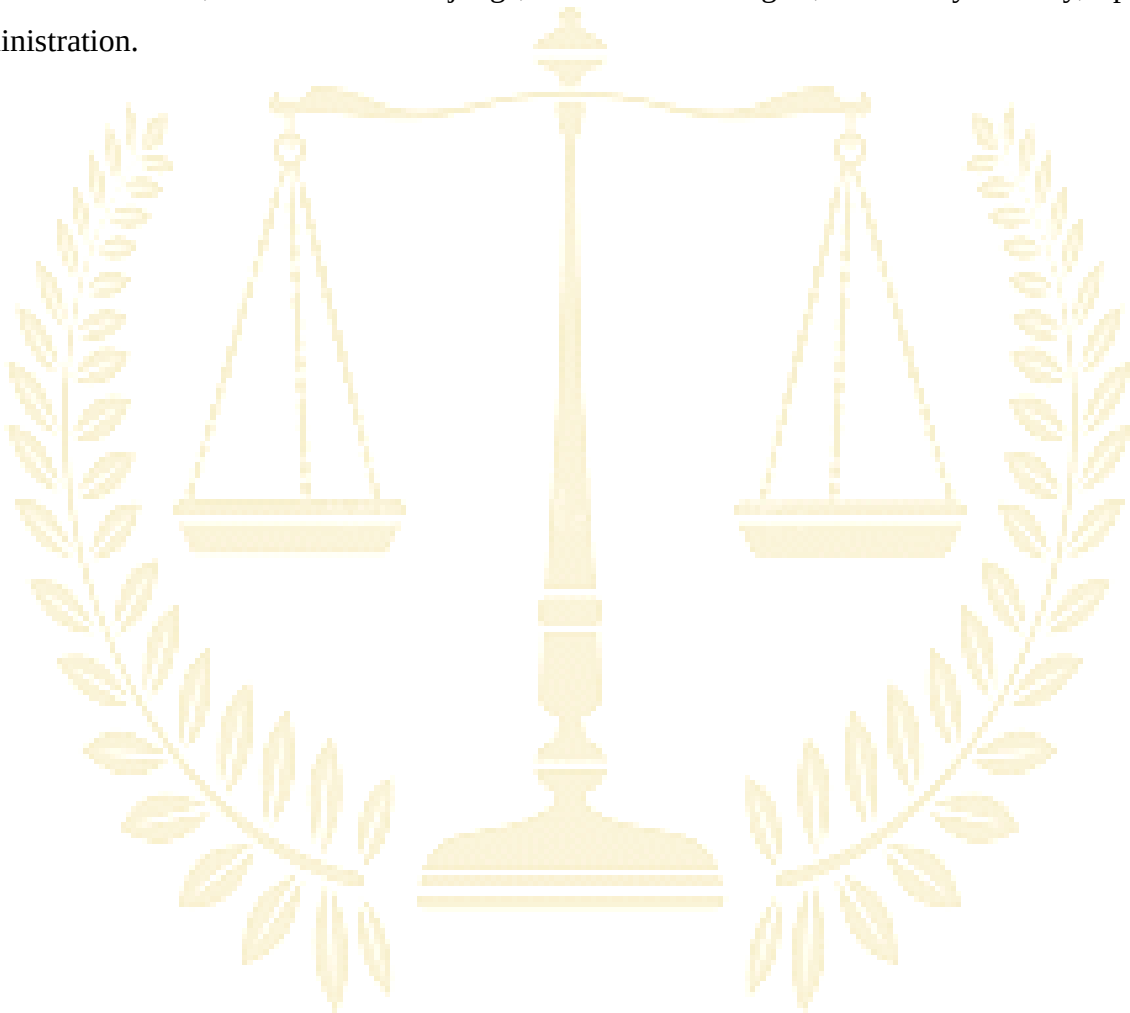
Mots clés: Office, juge administratif, droits fondamentaux, référé-liberté, administration publique.

Abstract :

The administrative judge, to make the summary liberty useful, may relax its conditions of application. However, the latter must adopt such an approach only by assessing the applicant's request specifically and cannot in any event alter the substance of the legal framework to which he is subject.

Page | 118

Keywords: Office, administrative judge, fundamental rights, summary liberty, public administration.



Introduction

Le référé-liberté est une innovation instituée par la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. Son importance a été rappelée par le Procureur général près le Conseil d'Etat lors de sa mercuriale tenue en novembre 2021 à l'occasion de laquelle il a relevé les insuffisances de l'ancienne législation qui ne prévoyait pas les procédures d'urgence.¹ En effet, « le législateur congolais a introduit cette procédure de référé pour protéger les administrés contre les effets irréversibles et préjudiciables des décisions arbitraires ou abusives de la toute puissante Administration publique ». ² En sus, le référé-liberté est l'outil par excellence qui vise à atténuer les effets des privilèges du préalable et d'exécution d'office des décisions dont jouit l'administration.

Page | 119

Mais, loin de se limiter à la simple proclamation, le législateur a posé des conditions de mise en œuvre de cette procédure urgente. Ainsi, selon les dispositions de l'article 283 alinéa 1 de la loi de 2016 précitée, le juge des référés *“saisi par une demande en référé-liberté ne peut ordonner une quelconque mesure nécessaire à la sauvegarde de la liberté que lorsqu'une décision administrative porte gravement atteinte et de manière manifestement illégale à une liberté publique et/ou fondamentale”*.

Si pendant plus de deux ans l'application de cette disposition n'était pas possible du fait de l'absence de l'implémentation des juridictions de l'ordre administratif, l'installation du Conseil d'Etat en 2018 a ouvert son effectivité. C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat a été saisi de deux demandes en référé-liberté à l'occasion desquelles il a rendu deux ordonnances qui ont nourri les débats de l'ère. Ces dernières ont porté sur les affaires de la Fédération des entreprises du Congo (CE, 27 novembre 2020, ROR 182, *K. N. c/ La Fédération des entreprises du Congo (F.E.C) et Crt.* - 2020) et du parti politique (CE, du 18 mai 2022, R.O.R.A 037, *Mr Mayobo*, 2022, précité). Les analyses proposées par la Haute juridiction administrative révèlent sa volonté d'apporter des précisions sur les modalités d'application de la procédure de référé-liberté.

Dans la première affaire, le 25 novembre 2020, un candidat au poste de président de la FEC a saisi le Conseil d'État en « référé liberté » et a formulé les demandes ci-après: suspendre

¹ Octave Tela Ziele, La procédure des référés, une avancée dans la protection des administrés en RDC novembre 2021, disponible en ligne sur <https://acpcongo.com/index.php/2021/11/21/la-procedure-des-referes-un...>, consulté le 04 mai 2023.

² *Ibidem*.

l'Assemblée générale électorale convoquée le 26 novembre 2020 pour élire les dirigeants de la F.E.C, interdire le vote à mains levées prévu par le règlement intérieur de la F.E.C en exécution de ses statuts et enfin décider que deux des trois candidats au poste de président ne remplissent pas les conditions requises. Le requérant a émis des doutes quant à l'impartialité de l'Assemblée qui aurait affecté son droit d'être éligible. Sa demande portait sur la violation des règles de procédures préalables à la tenue des élections. Le 27 novembre 2020, le Conseil d'État a fait droit à sa demande en estimant que la procédure était irrégulière. Ainsi, il a annulé l'élection du président de la Fédération des entreprises du Congo (FEC).

Dans la seconde, Mr Mayobo avait bénéficié en 2020 d'une mesure du Ministre de l'intérieur qui avait pris acte du changement de direction du parti Palu lui désignant Secrétaire général adjoint intérimaire du parti (Lettre du Ministre signée le 28 juillet 2020).

La même année, alors que Mr Mayobo était encore en fonction, le parti politique PALU a pris une mesure d'exclusion à son encontre (Lettre n° PL/SG/SNC/026/2020 du 29 octobre 2020). Cette sanction a été actée par le Ministre de l'intérieur qui a pris acte de la désignation de Mr Sylvain Ngabu en qualité de nouveau Secrétaire général chef du parti. Cependant en janvier 2021, en guise d'amendement de sa lettre de décembre 2020, le Ministre a réaffirmé que Mr Godefroid Mayobo était le secrétaire général chef du parti, conformément aux statuts du parti et à la volonté de Mr Antoine GIZENGA, qualité qui était contestée par l'acte attaqué. C'est alors que Mr Mayobo va saisir la Cour d'appel de Kinshasa Matete qui va décliner sa compétence (CA., Ordonnance du juge des référés du 10 mars 2022, n° 018). Mécontent de cette décision, Il saisit le Conseil d'Etat, juge d'appel pour qu'il statue en référé-liberté. Lors de l'examen de la requête, le Conseil d'Etat a relevé l'irrégularité de l'exclusion définitive de Mr Godefroid car décidée au mépris du Règlement du Parti.

Ces deux affaires soulèvent plusieurs observations relatives à l'application des conditions de référé-liberté.

La première observation consiste à savoir si les actes pris par la FEC peuvent être qualifiés de décision administrative au sens de l'article 283 de la loi de 2016. En outre, la décision par laquelle la FEC convoque l'Assemblée générale en vue d'élire son directeur est-elle susceptible de recours devant le juge administratif de référé-liberté?

Il convient également de relever que dans l'affaire de la FEC, le Conseil d'Etat s'est affranchi du cadre de la demande du requérant qui sollicitait la suspension de l'Assemblée générale. En fait, il a prononcé l'annulation en lieu et place de la suspension remettant ainsi en cause la règle non ultra petita qui lui interdit d'aller au-delà de ce qui est demandé par les justiciables.

Par ailleurs, au lieu de retenir une interprétation stricte de la loi qui aboutirait à l'irrecevabilité de la requête, le Conseil d'Etat a adopté une attitude souple apparemment fondée sur la nécessité de protéger les droits du requérant. Très concrètement, le Conseil d'Etat a admis la demande de référé liberté dirigée contre les actes adoptés par un organisme de droit privé qui n'est ni une administration au sens organique ni bénéficiaire des prérogatives de puissance publique (CE, 18 mai 2022, R.O.R.A 037, *Mr Mayobo c/ R.D. Congo et Crt*).

En d'autres termes, pour la première fois le Conseil d'Etat a contrôlé un acte de droit privé. Si l'on pouvait soutenir que la solution adoptée par le Conseil d'Etat dans cette affaire consacre une jurisprudence de principe cristallisant la liberté dont peut jouir le juge de référé³, sa réception a suscité beaucoup de débats. En effet, outre la dénégation de la compétence du Conseil⁴, les deux ordonnances soulèvent la problématique de l'étendue de l'office du juge de référé-liberté.

Les deux ordonnances rendues en 2020 et 2022 suscitent un intérêt majeur dans la mesure où elles ont permis au Conseil d'Etat de préciser les modalités d'application de la procédure de référé-liberté introduite en droit congolais. On signale qu'il s'agit-là de deux des premières grandes décisions rendues par le Conseil d'Etat depuis son installation en 2018.

En outre, elles laissent entrevoir que le juge administratif est peu regardant sur la stricte interprétation de la loi lorsque sont mis en cause les droits fondamentaux. Ainsi, afin de concilier

³ Cette approche que nous défendons voudrait démontrer que le critère organique n'est ni absolu ni exclusif dans la définition de l'administration. Le juge administratif peut s'appuyer sur le critère matériel ou fonctionnel lié à la portée des actions menées par l'organisme (de droit privé soit-il) pour définir l'administration. C'est dans le même ordre d'idées qu'il peut accepter de contrôler les actes pris par certains organismes de droit privé en charge d'une mission d'intérêt général. Cette approche participe à la constante évolution que connaît le droit administratif qui a été initialement figé dans les concepts.

⁴ Voy en ce sens: Trésor LUNGUNGU KIDIMBA, compétence en référé-liberté dans l'affaire de la FEC : ASAMAF alerte sur la dérive vers une dangereuse extension de la juridiction du Conseil d'Etat (Tribune), 2023, disponible sur <https://7sur7.cd/2020/12/01/la-competence-en-refere-liberte-dans-l-...>, consulté le 5 mai 2023; Kodjo, tableau synoptique de commentaire d'ordonnance en référé-liberté, 2020, disponible sur <https://actu24.cd/rd-congo-lannulation-de-lelectio-...>, consulté le 29 avril 2023: la Fédération des entreprises du Congo (FEC) n'étant pas une administration publique au sens organique, ses décisions ne devaient pas être justiciables devant le juge administratif.

le culte de la loi avec l'effectivité des droits des justiciables, le juge administratif peut modérer l'appréciation des conditions du référé-liberté.

I- UN EXAMEN MODERE DES CONDITIONS DE REFERE-LIBERTE

Page | 122

Tout en restant dans les limites substantielles de la loi, le juge administratif peut adopter une interprétation souple des conditions de référé-liberté afin de conférer un effet utile à cette procédure d'urgence.

A- La reconnaissance d'une approche libérale de l'exigence de la décision administrative

Si l'article 283 alinéa 1 de la loi organique soumet la requête en référé-liberté à l'existence d'une décision administrative, il appartient au juge administratif d'en apprécier la consistance. L'examen de cette condition consubstantiel à la recevabilité de la demande confère au juge administratif un véritable pouvoir d'appréciation de l'objet du référé-liberté.

C'est dans ce cadre que ce juge procède à l'examen d'une des règles générales auxquelles est soumis à tout référé-liberté.

Son intervention vise à vérifier si la demande du requérant est dirigée contre un acte dont l'illégalité est manifeste ou s'il existe un risque évident d'une détérioration difficilement réparable des faits.⁵ En outre, le juge administratif doit s'assurer qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'acte ou des craintes réelles sur la dégradation ou l'aggravation des faits susceptibles de donner lieu à un litige devant lui pour admettre la requête en référé-liberté.⁶ Dès lors, l'absence de décision administrative ou le doute quant à son existence entraîne en principe l'irrecevabilité de la demande. Mais dans la mesure où une telle mesure qui, en réalité n'est rien d'autre qu'une sanction peut avoir des conséquences irréparables, le Conseil d'Etat a adopté une attitude souple qui favorise les intérêts du requérant.

Le juge semble prendre en compte non seulement les intérêts particuliers mais aussi la difficulté de la preuve de l'existence de la décision administrative dont la charge incombe au requérant. Cet élément justifie pleinement que le juge adopte une conception large de la décision administrative. Ainsi, la lettre du ministre de l'Intérieur par laquelle il prend acte des changements intervenus au sein de la direction du parti politique peut être assimilée à une décision

⁵ BOTAKILE B., *Précis du contentieux administratif congolais*, 1^{ère} éd., Louvain-la-Neuve, l'Harmattan., 2017.

⁶ *Ibid.*, p. 222.

administrative susceptible d'être déferée devant le juge de référé-liberté.⁷ L'absence ou l'existence douteuse d'une décision administrative n'entraîne pas forcément l'irrecevabilité de la demande de référé-liberté.

De même, dans la célèbre affaire Fédération des entreprises du Congo, le Conseil d'Etat a jugé recevable la requête en référé dirigée contre des simples agissements adoptés par cet organisme de droit privé.

Page | 123

Il convient d'ailleurs de noter la flexibilité avec laquelle le Conseil d'Etat a procédé à l'examen de l'objet de la demande du requérant.⁸ Ainsi, alors que les défendeurs relevaient que le demandeur n'avait nullement fourni la décision qui porterait atteinte à ses libertés, condition fondamentale de la procédure de « référé-liberté, le Conseil d'Etat a accueilli la demande du requérant. Fidèle à l'approche stricte de la loi, la doctrine avait objecté à cette solution en estimant que la demande devait être rejetée car la loi en fait de la décision administrative, une condition essentielle (art. 283 précité) de la procédure de « référé-liberté ».⁹ C'est la grille de lecture qui a été défendue notamment par Kodjo NDUKUMA ADJAYI qui soulignait qu'en pareilles circonstances, la saisine du Conseil d'Etat n'était pas justifiée en l'absence d'une décision administrative.¹⁰ Pour ce juriste publiciste et comparatiste, *comme préalable inscrit à l'alinéa de l'article 283 précité, l'existence d'une décision administrative s'impose comme faisant grief à une liberté publique ou fondamentale.*¹¹

Contre cette critique, on comprend que le juge administratif a privilégié la protection des droits du requérant sur la décision administrative bien que cela heurte la lettre de la loi. Est-ce une violation de la loi? La réponse à cette question n'est doit être réfléchie; en effet, il paraît évident d'assouplir les modalités de mise en œuvre de la procédure de référé-liberté pour deux raisons: d'abord, permettre au requérant d'accéder au juge; le droit au recours juridictionnel étant constitutionnellement garanti (art. 19 de la Constitution du 18 février 2006), ensuite, c'est une occasion pour le juge administratif d'appliquer la loi au regard des faits concrets qui lui sont soumis

⁷ CE, 13 mai 2022, RORA. 037, *Mr Godefroid Mayobo c./ RDC (Ministre de la Justice et Garde des Sceaux et Crt.*

⁸ CE, 27 nov. 2020, ROR 182, *K. N c/ La Fédération des entreprises du Congo (FEC) et Crt.*

⁹ Tableau synoptique de commentaire d'ordonnance en référé-liberté, 2020, disponible sur <https://actu24.cd/rd-congo-lannulation-de-lelectio...>

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

et enfin, de s'affranchir de la vision classique de certains concepts de droit administratif qui ne sont plus adaptés à la réalité actuelle.

Mais, pour que cette évolution du droit administratif soit efficace et acceptable, les décisions du juge de référé-liberté doivent être bien motivées. Le juge doit expliquer et justifier sa décision à chaque fois qu'il entend assouplir l'examen de cette condition. Sur ce point, on note malheureusement l'absence de motivation dont est caractérisée l'ordonnance de référé-liberté rendue par Conseil d'Etat en 2020 dans l'affaire *Fédération des entreprises du Congo (FEC) et Crt*. Malgré cela, la souplesse du juge administratif à l'égard de l'objet du référé-liberté n'est pas une particularité congolaise car en droit français le déclenchement de cette procédure n'est pas subordonné à l'existence d'une décision administrative et peut ainsi être mis en œuvre contre de simples situations.¹²

Page | 124

Il convient de préciser cependant qu'à la différence du droit congolais, en droit français c'est le législateur qui semble avoir voulu que la décision administrative ne soit pas une condition essentielle du référé-liberté. C'est l'interprétation qui ressort des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative qui dispose que "saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale". La décision n'y est pas formellement mentionnée. Cette formulation laisse au juge une marge d'appréciation étendue dans la définition de la décision administrative.

B- L'office du juge administratif adapté aux droits fondamentaux

Si le juge administratif adopte une interprétation large de la décision administrative, c'est pour adapter son office aux droits des justiciables. Il suffit de s'intéresser à l'attitude affichée par le juge à l'égard de l'examen de la seconde condition de la demande de référé-liberté pour s'en rendre compte. Selon l'économie de l'article 283 de la loi de 2016, le référé-liberté suppose qu'il y ait une décision qui porte gravement atteinte et de manière manifestement illégale à une liberté

¹² LE BOT (O.), "Le référé-liberté est-il victime de son succès ?", *R.F.D.A.*, 2021, p. 657.

publique et/ou fondamentale. Il en découle qu'en l'absence d'une liberté publique ou fondamentale mise en cause par une décision illégale, le référé n'a plus sa place et le juge administratif ne doit pas examiner la demande du requérant. Autrement dit, la requête de référé-liberté doit démontrer que l'acte dont l'illégalité est contestée porte atteinte à un droit ou à une liberté fondamentale (e).

Qu'advierait-il au cas où la requête ne satisferait pas de façon précise et claire à cette exigence? La réponse à cette question est à rechercher dans l'interprétation de la loi avant de se pencher à la solution proposée par le Conseil d'Etat. En effet, l'article 283 est formulé en des termes péremptoirs dès lors il ne définit ni la notion de liberté fondamentale ni celle de liberté publique. Cette disposition procède par l'affirmation des concepts. On ne saurait critiquer le législateur congolais s'il n'a pas déterminé les droits qui seraient protégés dans le cadre de la procédure de référé-liberté. D'ailleurs, la manière dont il a formulé la loi paraît avantageuse dans la mesure où elle laisse une marge de manœuvre étendue au juge qui peut inclure toute une série des droits et libertés dans la notion de liberté fondamentale ou publique.

L'affaire de la FEC en est une belle illustration; le requérant avait introduit une requête tendant à suspendre l'Assemblée Générale Élective convoquée le 26 novembre 2020 pour élire les dirigeants de la FEC. Il soutenait que tout a été fait pour que le défendeur en cause gagne le scrutin contesté. Parmi les arguments avancés, il proteste contre l'obligation pour toutes les candidatures de passer par un comité des sages qui finalement décidait d'éliminer ou de retenir les candidatures selon des critères non expliqués. D'après lui, ce comité des sages était composé des anciens présidents de la FEC, tous ou presque, d'après certains administrateurs du patronat, acquis à la cause d'Albert Yuma.¹³

Face à cette situation, le Conseil d'Etat devait répondre si les allégations du requérant portaient atteinte à une liberté publique ou fondamentale et en déterminer le nom. Mais le Conseil d'Etat n'a pas procédé de cette façon; il s'est contenté d'annuler l'élection qui était organisée par la FEC et a enjoint à l'Assemblée électorale de convoquer un autre scrutin selon les modalités qu'il a définies dans son ordonnance de référé-liberté. Mais, on pouvait remarquer que le requérant mettait en cause l'impartialité des membres de l'Assemblée électorale de la FEC qui aurait affecté son droit d'être élu, surtout qu'il contestait le vote à mains levées, moins crédible recourue par la FEC. Pour d'aucuns, aucune liberté publique n'a été mise en cause, si ce n'est qu'un intérêt privé

¹³ CE, 27 nov. 2020, *K. N c/ La Fédération des entreprises du Congo*, ROR 182.

du requérant.¹⁴ Le Conseil d'Etat a estimé que la condition liée à la liberté fondamentale était remplie.

Cette solution semble être réitérée car dans une ordonnance rendue en 2020¹⁵, le Conseil d'Etat a jugé qu'en vertu du *principe de l'intangibilité ou d'inattaquabilité des effets individuels des actes administratifs*, le Vice Premier ministre de l'Intérieur ne peut pas dénier au Secrétaire d'un parti politique la qualité que lui-même lui avait déjà reconnu en conformité avec les lois et les statuts du parti». Sans en préciser la nature, le juge des référés a constaté que la décision entreprise dans ces conditions violait gravement et de manière manifestement illégale les droits du requérant et que, c'est à bon droit qu'il prend des mesures nécessaires pour sauvegarder ces droits.

Par la même occasion, le Conseil a réaffirmé la compétence du juge administratif pour trancher certains litiges des partis politiques. Ainsi a-t-il jugé: *“le Vice -premier ministre de l'Intérieur a fondé sa décision sur l'arrêt rendu par la Cour de cassation qui avait méconnu à Godefroid Mayobo (requérant dans la cause) la qualité d'engager le parti. Or, la Cour de Cassation qui avait statué sur le litige antérieur n'était pas compétent en vertu de l'article 112 de la loi du 15 octobre 2016 qui dispose que tout litige relatif à la désignation d'un membre d'un parti politique ou regroupement politique relève du tribunal administratif”*.

Bien que cela ne ressorte pas aisément des ordonnances en référé du Conseil d'Etat, on comprend que le juge administratif a entendu assurer le respect de l'article 6 de la Constitution qui garantit aussi bien le pluralisme politique que l'exercice d'autres droits attachés à tout congolais membre d'un parti politique.

En tout état de cause, on note la volonté du juge du référé-liberté qui, dans certaines circonstances particulières, peut adopter une interprétation relativement souple des conditions de recevabilité et d'application des requêtes. Cette attitude tient à l'attrait du référé-liberté qui résulte du domaine des « libertés fondamentales », expression dont l'invocation suffit à elle seule à donner une certaine ampleur au recours.¹⁶

¹⁴ Ibid.

¹⁵ CE, 13 mai 2022, *Mr Godefroid Mayobo c./ RDC. RORA. 037*.

¹⁶ LE BOT (O.), art.cit.

De même, la notion de liberté fondamentale ou publique fait l'objet d'une interprétation large qui témoigne la volonté du juge qui s'efforce d'adapter son office aux circonstances de l'espèce et à l'effectivité des droits fondamentaux.

Cette approche protectionniste trouve sa source dans la loi de 2016 qui permet au juge de référé-liberté d'ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde de la liberté, lui conférant ainsi des larges pouvoirs. Ainsi, en l'absence de toute précision sur la nature ou le contenu des décisions qu'il peut prendre, l'on doit s'en tenir à un critère finaliste du pouvoir du juge administratif.¹⁷

C'est ce qui justifie le sens de la solution adoptée par le Conseil d'Etat dans son ordonnance sur l'affaire de la FEC dans laquelle il a annulé l'élection du président de cet organisme et a enjoint à l'Assemblée électorale d'organiser de nouvelles élections dans 15 jours qui suivaient sa décision. Or, en l'espèce, le requérant avait sollicité la suspension de la procédure électorale engagée par l'Assemblée (CE, Ordonnance du 27 novembre 2020) contre ce qui a été soutenu par les défenseurs qui estimaient que le Conseil d'Etat a répondu à des demandes non formulées par le demandeur. Il a statué « ultra petita » ou « extra petita ».¹⁸

Le Conseil anticipant le règlement d'un potentiel contentieux des résultats électoraux du fait que la FEC avait poursuivi la procédure électorale, il a jugé bon de prononcer l'annulation pure et simple. Suspendre l'Assemblée répondrait à la stricte demande du requérant mais n'aurait pas vidé le litige. On s'aperçoit que l'office du juge de référés ne se limite pas aux seules décisions des mesures réversibles ou provisoires car dans certaines circonstances, il peut prononcer les mesures irréversibles ou définitives.

II-UN ASSOUPPLISSEMENT APPARENT DE L'APPLICATION DES CONDITIONS DE REFERE-LIBERTE

La nécessité d'assurer une protection efficace des justiciables amène le juge administratif à adopter une appréciation souple de la définition de la décision administrative, objet du référé-liberté (A). Malgré cela, le référé-liberté ne semble pas résoudre les effets de la force exécutoire des décisions administratives (B).

¹⁷ Voir en ce sens, Les dossiers thématiques du Conseil d'Etat, le juge des référés, 2015.

¹⁸ La RDC est-elle sacrifiée par le Conseil d'Etat? disponible sur <https://actu24.cd/rd-congo-la-fec-est-elle-sacrifiee-par-le-conseil-detat>, consulté le 30 avril 2023.

A- Le rejet du critère organique dans l'appréciation de la décision administrative

L'ordonnance de référé-liberté rendue par le Conseil d'Etat le 27 novembre 2020 dans sur l'affaire de la FEC a soulevé beaucoup de points de discordance dont le plus médiatisé porte sur la remise en cause de la compétence du Conseil d'Etat. Dans un entretien accordé à RFI, Maître Victor Ebenya avait soutenu que la Fédération des Entreprises du Congo étant une ASBL, régie par ses Statuts, elle est différente d'un Organisme professionnel (exemple : Conseil de l'Ordre des Avocats), organisé par la loi (loi au sens organique). Il conclut que les actes des Organismes professionnels sont actes administratifs, relevant du juge administratif (Conseil d'Etat, Cour Administrative d'Appel et Tribunal administratif). Mais les actes d'une ASBL relèvent du juge judiciaire. Ces propos reprenant les conclusions des défendeurs tendaient à contester la compétence du Conseil d'Etat et, partant, l'absence du bien-fondé du référé-liberté.

S'alignant dans cette logique, dans sa note critique sur cette ordonnance, Mr Kodjo estime également que le Conseil d'Etat ne devrait pas être saisi en sa qualité de juge de l'Administration pour ou contre des élections au sein d'une personne morale de droit privé; aucune administration publique n'étant mise en cause. Il conclut à la compétence difficilement justifiable du Conseil d'Etat en l'espèce. Selon lui, le Conseil d'Etat a violé l'article 85, al.2, loi organique n°16/027 du 16 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif qui n'attribue aucune au Conseil d'Etat sur les affaires privées au sein d'un groupement personnalisé formé des commerçants, des sociétés commerciales.¹⁹ Aux termes de cette disposition, le Conseil d'Etat ne peut connaître que des recours formés contre les actes des organes nationaux des ordres professionnels. Cette contestation de la compétence du Conseil d'Etat peut être légitimement justifiée car au sens organique, la FEC n'est pas une administration publique, par conséquent, ses décisions ne sont pas justiciables devant le juge administratif.²⁰

Mais le Conseil d'Etat s'est affranchi du critère organique, sans même en faire mention. Ce dépassement du critère organique dans les paramètres de l'identification de l'acte administratif semble être dicté par deux raisons qu'il convient d'exposer: d'une part, la nécessité du juge administratif de protéger les droits fondamentaux et d'autre part, son indifférence vis-à-vis de ce

¹⁹ Kodjo NDUKUMA ADJAYI, *art. cit.*

²⁰ Trésor LUNGUNGU KIDIMBA, compétence en référé-liberté dans l'affaire de la FEC : ASAMAF alerte sur la dérive vers une dangereuse extension de la juridiction du Conseil d'Etat (Tribune), <https://7sur7.cd/2020/12/01/la-competenence-en-refere-liberte-dans-l-...>, consulté le 5 mai 2023.

critère. Ici le recul du critère organique dans la définition de la décision administrative prouve que le Conseil d'Etat ne se fie pas à la nature de l'organe décideur, le critère matériel semble guider son action. Il recherche l'influence concrète de l'acte sur les droits des requérants. Le critère matériel suffit pour que le juge identifie la nature administrative de la décision.

Ainsi, lorsqu'on analyse la législation congolaise, on peut observer que la FEC est régi par la loi qui réglemente les organismes particuliers (de droit privé) qui peuvent prendre en charge une mission d'intérêt général. Il s'agit de la loi n° 004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, en plus de ses statuts.

Aux termes de l'article 3 de son statut, la FEC a pour objet d'assumer les fonctions de Chambre de Commerce, d'industrie, de métiers, des mines, d'agriculture et d'autres secteurs ainsi que d'Organisation Professionnelle des Employeurs. Pour ce faire, elle est notamment chargée de: promouvoir les intérêts des entreprises de différents secteurs d'activités économique, sociale et scientifique, en harmonie avec le bien commun. A cette fin, elle est notamment chargée de susciter et consolider les rapports harmonieux entre les pouvoirs publics et la communauté des entreprises.

Il fait l'ombre d'aucun doute au regard des objectifs ci-haut décrits que l'action de la FEC concourt à la réalisation de l'intérêt général. Par conséquent, on ne peut dénier sa nature d'administration. On s'aperçoit que contrairement aux arguments avancés par les défendeurs qui ont invoqué l'incompétence du Conseil d'Etat pour connaître des actes adoptés par la FEC sous prétexte que cette dernière n'est ni une administration²¹, ni un ordre professionnel organisé par la loi, le Conseil d'Etat s'en est reconnu la compétence.

L'intérêt général est bien identifié dans le statut de la FEC. Cette acception loin de surprendre, tient à la conception réelle de l'administration, complétant ainsi l'insuffisance de la conception organique. Elle s'inscrit également dans l'approche des administrativistes²² qui trouvent la définition organique trop vague en ce qu'elle ne permet pas de donner une définition

²¹ Kodjo NDUKUMA ADJAYI, tableau synoptique de commentaire d'ordonnance en référé-liberté, <https://actu24.cd/rd-congo-lannulation-de-lelectio...>, Kinshasa, le 28 novembre 2020, consulté le 29 avril 2023: à ce propos, lire utilement les propos du Professeur qui concluent à l'incompétence du Conseil d'Etat dans cette affaire: aucune administration publique, ni aucune liberté fondamentale n'étant en cause dans l'espèce sous commentaire, si ce ne sont que les parties privées, le juge administratif s'est saisi des prétentions d'ordre purement privé pour la présidence d'une personne morale entièrement de droit privé.

²² <https://cours-de-droit.net/definir-l-administration-et-les-institutions-administratives-a126957512/>, consulté le 06 mai 2023.

claire, propre à une analyse juridique rigoureuse. En outre, il est délicat de définir l'administration simplement par ses organes parce qu'il n'y a pas de coïncidence entre personne publique et activités d'intérêt général. Ce qui fait que certaines activités peuvent relever des juridictions administratives alors même qu'elles sont exercées par des personnes privées. S'agissant de la FEC, soutenir qu'elle n'est pas une administration alors que ses missions en rapport avec l'amélioration du climat des affaires n'en fait l'ombre d'aucun doute qu'elle accomplit une mission d'intérêt général serait moins pragmatique. De la même manière, on ne saurait contester la compétence du juge administratif au motif que la FEC ne dispose pas des prérogatives de puissance publique dans le cadre de ses missions. Il en ressort en réalité que les critères de définition de l'administration ne sont ni absolus ni cumulatifs. L'existence d'un seul critère peut suffire pour définir l'administration.

En tout état de cause, même si la FEC n'est pas un organe professionnel dont les actes sont justiciables devant le juge administratif au sens de l'article 85 de la loi de 2016, elle participe à la réalisation de l'intérêt général, l'un des critères de définition de l'administration. En ce sens, la compétence du juge administratif pour connaître de ses actes ne peut être déniée. Dans ce mouvement d'adaptation de l'office du juge à l'effectivité des droits fondamentaux, le juge administratif peut même se permettre de connaître les litiges qui relèvent de la compétence du juge judiciaire. Cette évolution du droit administratif est déjà présente en droit français. Ainsi, alors même que la répression des voies de fait relève de l'autorité judiciaire, le juge du référé-liberté s'est reconnu compétent pour faire cesser une voie de fait²³, pourtant, les règles de compétence sont d'ordre public et ne peuvent en principe faire l'objet de dérogation.

De même, le juge administratif français a accepté de contrôler la décision relative à la délivrance des cartes de membres d'une association communale de chasse agréée, prises en dehors de l'exercice des prérogatives de puissance publique.²⁴

En matière de santé publique, le juge de référé-liberté s'est prononcé sur la décision, prise par un médecin, d'interrompre ou de ne pas entreprendre un traitement au motif que ce dernier traduirait une obstination déraisonnable et que l'exécution de cette décision porterait de manière

²³ CE, juge des référés, 23 janvier 2013, *Commune de Chirongui*, 365262.

²⁴ CE, 21 juill. 1989, *Houvert*, requête numéro 69130, Rec., T., p. 431. Sur la même question, voir aussi : CE, 12 déc. 2003, *Syndicat national des enseignants professionnels de judo, jujitsu*, requête numéro 219113, Rec., T., p. 710.

irréversible une atteinte à la vie.²⁵ Si on s'en tient à l'article L. 521-2 du code français de justice administrative, le juge de référé-liberté ne devrait pas examiner la décision du médecin car cette dernière n'a pas été prise par un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prévu par la loi.

Page | 131

Ici la décision du médecin ne s'inscrit pas dans le cadre des prérogatives de puissance publique. Il ne s'agit donc pas d'une décision administrative au sens du critère organique. pouvant être contrôlée par le juge administratif. Par la même occasion, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a précisé que dans une telle hypothèse, *le juge des référés doit exercer ses pouvoirs de manière particulière, en prenant les mesures de sauvegarde nécessaires pour faire obstacle à l'exécution de la décision lorsqu'elle pourrait ne pas relever des hypothèses prévues par la loi.*²⁶

Le juge administratif fait donc prévaloir la condition de la protection des droits fondamentaux, en l'occurrence le droit à la vie sur celle de l'acte administratif. Le juge administratif a déjà reconnu cette possibilité à des associations, à des sociétés commerciales, à des organismes mutualistes ou encore à une fondation ainsi qu'aux ordres professionnels.²⁷ C'est vraisemblablement l'argument qui a fondé la solution du Conseil d'Etat qui a considéré la FEC comme une administration qui peut adopter les décisions susceptibles de porter grief.

Cette position est confortée par la doctrine qui soutient qu'en l'absence d'une disposition normative expresse, le juge administratif peut recourir aux circonstances de fait pour déterminer la nature de l'organe et des actes qu'il adopte dans le cadre de son activité.²⁸ C'est en ce sens que la demande d'annulation de décisions prises par une personne privée qui vise en réalité les décisions administratives masquées par les décisions privées peuvent être requalifiées.²⁹

En dépit de l'assouplissement de la pratique de référé-liberté par le Conseil d'Etat, cette procédure n'est pas à l'abri des limites.

²⁵ CE, Ass., 24 juin 2014, *Mme L. et autres*, n° 375081.

²⁶ Les dossiers thématiques du Conseil d'État, le juge des référés, 2015, disponible sur <https://www.conseil-etat.fr/content/download/145802/document/j...>, consulté le 5 mai 2023.

²⁷ CE, 7 déc. 1984, *Centre d'études marines avancées et Cousteau*, cité par J.-F. Brisson, Notes du cours de droit administratif, Université de Bordeaux.

²⁸ BENOÎT (P.), *Droit Administratif général*, 3^e éd. 2020, p. 934: à propos de la distinction des SPA/SPIC.

²⁹ CE, 11 mai 1987, n° 62457, *Divier, Lebon*, p. 167.

B- La résurgence de la problématique de la force exécutoire des décisions administratives

Malgré la célérité qui la caractérise, les incertitudes pèsent toujours sur la portée réelle de la procédure de référé-liberté.

Page | 132

En effet, la mise en place des référés est venue atténuer le caractère non suspensif du recours devant le juge administratif. Dans l'esprit du législateur congolais, *«le référé avait été conçu essentiellement pour relativiser les effets du privilège du préalable attaché aux actes de l'administration, et pour permettre d'éviter aux administrés et aux autres «partenaires» de l'administration les conséquences dommageables et difficilement réparables des décisions de ladite administration.»*³⁰ Si formellement, ces objectifs sont incontestables, la pratique contentieuse emporte des conséquences problématiques résultant des effets réels de la procédure de référé-liberté. Hormis le caractère provisoire des mesures prises par le juge de référé, pendant la période qui oscille entre la saisine et l'ordonnance du juge, l'acte attaqué continue à produire ses effets. Il n'y a vraisemblablement pas de corrélation entre la saisine et l'exécution de la décision dont l'illégalité est contestée.

Ce constat apparaît dans l'ordonnance du Conseil d'Etat du 27 novembre 2020 à propos de la FEC. En l'espèce, le Conseil d'Etat a jugé que l'élection plébiscitée la veille de la décision était nulle et non avenue dans la mesure où son but clairement affiché était de fournir une solution à ce procès » (article 1, *in fine*, Ord. ROR 182). Mais il semble que la décision du Conseil d'Etat est problématique d'autant que les membres du Conseil d'Administration ont été élus, en l'absence de toute décision judiciaire ordonnant une quelconque suspension de l'Assemblée générale élective ou même correspondance écrite y relative. En outre, il y aurait l'absence factuelle de contrariété démontrée entre l'acte d'élection entreprise le 26.1.2020 au sein de la FEC et une quelconque décision judiciaire émise par le Conseil d'Etat auparavant.³¹ Cet argument ressort du raisonnement du Conseil d'Etat qui a laissé entendre que sa saisine devait suspendre le processus électoral enclenché par l'Assemblée générale de la FEC jusqu'à ce que soit rendue l'ordonnance de référé.

³⁰ KAPITA MATONDO, Le référé-suspension devant le Conseil d'Etat, Kinshasa, 2022, p. 8.

³¹ Kodjo NDUKUMA ADJAYI, *op. cit.*

Il convient d'objecter à cette option puisque l'acte de saisine du Conseil d'Etat n'est pas suspensif du processus engagé, tant que le juge lui-même ne s'est pas prononcé. Il s'agit du principe même de la *présomption de légalité de l'acte attaqué que le juge administratif* doit contrôler lorsqu'il est saisi.³² À ce propos, il suffit de référer aux dispositions de l'article 284 de la loi de 2016 qui prévoit expressément l'effet non suspensif de la saisine du Conseil d'Etat lorsqu'il statue en référé-conservatoire. En effet, le juge des référés, saisi en référé-conservatoire, peut, sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative, ordonner toutes mesures utiles à la préservation de la situation des parties à l'avenir. Cette règle semble également s'appliquer en référé liberté³³ car comme le révèle l'affaire de la FEC, la saisine du Conseil d'Etat n'a empêché l'Assemblée générale d'organiser les élections. Ce qui vient réaffirmer la règle de l'effet non suspensif du recours contre les actes administratifs admise en doctrine. D'après le Professeur Félix VUNDUAWE te PEMAKO, «*[l]e privilège du préalable dont bénéficient les actes administratifs a pour conséquence le caractère non suspensif des recours dirigés contre ceux-ci*».³⁴

On s'aperçoit finalement que ce n'est pas le référé en tant que tel qui atténue les effets du privilège du préalable attaché aux actes administratifs mais la décision du juge qui est rendue dans un bref délai de quarante huit heures. Sur ce, la célérité à laquelle est soumis ce juge constitue un élément important qui vise à répondre dans un bref délai aux effets de l'exécution immédiate de l'acte attaqué.

Conclusion

La manière dont la procédure référé-liberté est abordée par le Conseil d'Etat est révélatrice de sa volonté d'assurer une protection effective des droits et libertés fondamentaux. Malgré cela, il est encore trop tôt pour considérer que le référé-liberté puisse atténuer ou effacer tous les effets des actes illégaux. Certes, il constitue un moyen dont l'importance n'est pas à dénier mais le référé-liberté ne résout pas toute la problématique du caractère exécutoire des décisions administratives.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ F. VUNDUAWE te PEMAKO et J.-M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 1135.

L'entrée et le séjour des étudiants extra-européens en France*The entry and stay of non-european students in France*

Par :

AWAD MAHAMAT ABDELLATIF

Page | 134

Juriste en droit des étrangers et réfugiés au sein d'Aurore Paris- France

Juriste bénévole en droit des étrangers au sein de Human Right Pro

Doctorant en Droit International Public

Université du Mans (France) - Université de Maroua (Cameroun)

Résumé :

Le présent article consiste à clarifier les contours parfois flous et complexes du droit positif français notamment dans le cadre de l'entrée et de séjour des étudiants non européens en France. Au départ, tout est fait pour que l'étudiant puisse entrer et séjourner facilement, mais de façon progressive, le statut des étudiants extra-européens a connu de manière répétée des assauts de « la politique de maîtrise des flux migratoires ». Ce statut s'est muté avec le temps et est soumis désormais à une pluralité de contrôles. De ce fait, le droit au séjour est donc dépendant de la continuation et du succès dans les études. Cependant, dans le sillage de la réforme du système législatif français, un projet de loi « asile et immigration » est élaboré par le gouvernement d'Elisabeth Borne et actuellement en discussion au Parlement. Ce projet de loi, dans le cas où il sera adopté, viendra rendre davantage plus complexe que rigide le droit des étrangers de façon générale. Aussi, pour mettre en œuvre « la stratégie de bienvenue en France », le gouvernement à travers un arrêté a augmenté les frais d'inscription des ressortissants extra-européens dans les universités et écoles de l'Etat. Se fondant sur la favorisation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français, le gouvernement a déclenché un bras de fer l'opposant aux universités d'une part, et aux associations étudiantes d'autre part. Bien que certains étudiants détournent l'objet du visa étudiant à d'autres fins, rendre rigide les règles d'entrée et de séjour des étudiants extra-européens impacte gravement les étudiants ayant des ambitions et des réelles motivations pour poursuivre leurs études en France.

Mots clés : L'entrée, séjour et étudiant extra européen.

Abstract:

This article aims to clarify the sometimes vague and complex contours of French positive law, particularly in the context of the entry and residence of non-European students in France. Initially, everything was done so that the student could enter and stay easily, but gradually, the status of non-European students was repeatedly attacked by "the policy of controlling migratory flows". Has changed over time and is now subject to a number of controls. As a result, the right of residence is therefore dependent on the continuation and success in studies. However, in the wake of the reform of the French legislative system, an "asylum and immigration" bill has been drawn up by the government of Elisabeth Borne and is currently under discussion in Parliament. This bill, if adopted, will make foreigners' rights more complex than rigid in general. Also, to implement "the welcome to France strategy", the government, through a decree, increased the registration fees of non-European nationals in universities and state schools. Based on the promotion of the attractiveness of French higher education, the government unleashed a standoff opposing it to the universities on the one hand, and to the student associations on the other. Although some students divert the purpose of the student visa to other ends, making the rules of entry and residence for non-European students rigid has a serious impact on students with ambitions and real motivations to continue their studies in France.

Keywords: Entry, stay and extra-European student.

Introduction

Sous réserve des conventions bilatérales ou sous régionales, l'entrée et le séjour des personnes non-nationales dans un pays donné sont soumis à une pluralité de formalités et de contrôles. D'emblée, pour effectuer un voyage d'affaire, touristique ou dans le cadre des études, la personne concernée est tenue de s'approcher auprès de la représentation internationale du pays auquel l'étranger veut voyager. Cette première approche permettra à l'intéressé de prendre des informations nécessaires préalablement à sa demande de visa et plus tard de titre de séjour.

Page | 136

Plus particulièrement, l'entrée et le séjour en France des étudiants venant en dehors d'Europe, sont canalisés suivant des règles spécifiques et relevant de la Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et Droit d'Asile (CESEDA). Cependant, à la suite d'une demande de visa étudiant, d'autres formalités et procédures peuvent s'ouvrir, peu importe la décision, qu'elle soit un refus ou un octroi de visa.

De façon progressive, le statut des étudiants extra-européens a connu de manière répétée des assauts de « *la politique de maîtrise des flux migratoires* »¹. Au départ facile à avoir, il s'est muté à un statut soumis à une pluralité de contrôles. Dès lors, quelles sont les formalités exigibles permettant à un étudiant extra-européen d'entrer et de séjourner en France ? Pour répondre à cette problématique, et par souci de cohérence, la délimitation spatiale de ce sujet s'impose. Nous allons à juste titre relater ici, pas les étudiants extra-européens de façon générale, mais uniquement les étudiants étrangers venant de l'Afrique noire francophone de façon particulière. Pour cela, il est judicieux de présenter d'une part l'entrée des étudiants extra-européens en France (I), et d'envisager leurs séjours en France d'autre part (II).

I- L'ENTREE DES ETUDIANTS EXTRA-EUROPÉENS EN FRANCE

Les personnes de nationalités étrangères sauf exception, qui envisagent poursuivre leurs études en France doivent préalablement obtenir un visa qui leur permet d'entrer et de séjourner tout au long de leur formation. Il s'agit le plus souvent d'un visa long séjour avec la mention « *étudiant* » (A), mais d'autres types de visas peuvent aussi permettre d'étudier sur le sol français (B). Nous verrons aussi les recours en cas de refus de délivrance de visa étudiant (C).

¹ <https://www.vie-publique.fr/dossier/20160-la-politique-dimmigration-la-maitrise-des-flux-migratoires>, consulté le 22 mars 2023.

A- Le visa étudiant de long séjour

Si l'éventuel étudiant a déjà obtenu une attestation de pré-inscription de la part d'une université ou d'une école de formation, il est appelé alors de solliciter un Visa Long Séjour (VLS). Cette demande est introduite devant l'ambassade de France du pays de résidence de l'étudiant.

La disposition L. 211-2-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et droit d'asile (CESEDA) a subi une modification par la loi du 7 mars 2016 qui énumère que « *les autorités diplomatiques et consulaires sont tenues de statuer sur les demandes de visa de long séjour formées par les conjoints de Français et les étudiants dans les meilleurs délais.* »

Pour se faire délivrer un VLS étudiant, l'intéressé est appelé à satisfaire à un certain nombre de conditions dont nous allons relater progressivement :

1- La preuve d'inscription ou de pré-inscription

L'éventuel étudiant doit justifier son admission par un certificat d'admission ou d'inscription délivré par une université ou une école publique ou privée. Ce document doit répondre aux exigences fixées par l'article R. 313-7, 2° du CESEDA pour la délivrance du titre de séjour « *étudiant* » notamment la précision sur le niveau d'étude et la filière, précision sur la formation initiale ou en alternance. Si le document émane d'une école privée, des précisions sur le nombre d'heures de cours doivent y figurer et certifier que les frais de scolarité sont payés de façon intégrale.

2- La preuve de ressources suffisantes

L'étudiant doit prouver qu'il dispose des moyens suffisants pour financer ses études en France. Pour cela la disposition R. 313-7, 1° du CESEDA a fixé le montant de revenu minimum pour la délivrance du titre de séjour « *étudiant* ». En effet, à travers cette disposition, on a déjà connaissance des preuves de moyens d'existence qu'on peut présenter aux services consulaires de l'ambassade. Ces justificatifs des moyens d'existence peuvent être « *à 100 % au moins de l'allocation d'entretien mensuelle de base versée, au titre de l'année universitaire écoulée, aux boursiers du gouvernement français* »², soit environ 615/mois.

² Cour administrative d'appel de Douai, 3ème chambre, formation, à 3, arrêt n°17DA01630 du 25 janvier 2018.

Si dans le cas où les revenus proviennent de l'extérieur, ils doivent être assortis d'une garantie ou d'un engagement de versement légalisé émanant des autorités de pays d'origine. Si en revanche ces revenus sont pris en charge par un particulier résidant sur le territoire français, une attestation de prise en charge, justificatifs de ressources et d'identité doivent provenir du garant.

Cependant, les boursiers sont dans une position spécifique, car ils sont exemptés de justifier les ressources, même s'ils sont appelés à fournir une attestation d'octroi de bourse dont l'organisme et le montant de bourse doivent y figurer. Ces boursiers sont vus comme justifiant de manière automatique les moyens d'existence, peu importe le montant de bourse³.

3- Justificatifs d'hébergement

Les étudiants étrangers, lors du dépôt de leur demande de VLS doivent justifier soit d'une adresse provisoire pour les trois premiers mois en France (réservation d'hôtel, attestation d'hébergement datée et signée par un tiers vivant en France) soit d'une adresse définitive (Crous ou logement chez un particulier).

Une fois la demande est complète, l'intéressé va s'acquitter d'un montant de 50 euros au titre des frais d'instruction du dossier. Le dépôt de la demande de VLS est sanctionné par la délivrance d'un récépissé.

Le délai maximal de traitement et de réponse est de deux mois. A défaut d'une réponse expresse dans les deux mois, l'intéressé peut considérer le silence des autorités consulaires comme un rejet implicite de sa demande de VLS.

En effet, le VLS n'est pas le seul type de visa permettant à étudier en France, d'autres types de visas sont aussi admis.

B- Les autres visas pouvant permettre de faire des études sur le territoire français

Nous elucidons sur cette partie le visa concours (1) et le visa de 3 à 6 mois (2)

1- Le visa portant la mention « étudiant concours »

³ Circulaire du 26 mars 2002, relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étudiants étrangers et modalités de renouvellement des cartes de séjour « étudiant ».

L'étudiant dont l'inscription dans une filière en France est conditionnée à une admission préalable au concours ou à toute épreuve d'admission se voit délivrer le visa, « *étudiant-concours* ». Ce type de visa permet à son détenteur, de demander une carte de séjour temporaire étudiant sans toutefois retourner dans son pays d'origine pour demander un VLS, car il est exempté à produire un VLS. « *L'étranger entré en France pour y faire des études qui présente un visa de séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois comportant la mention "étudiant concours", s'il justifie de sa réussite effective au concours ou à l'épreuve d'admission préalable pour lequel ce visa lui a été accordé* »⁴.

C'est pour autant dire qu'en cas d'échec de l'étudiant au concours pour lequel le visa « *étudiant-concours* » lui avait été décerné, cela fait obstacle à son admission au séjour et de suivi d'une autre formation⁵. Ce type de visa reste différent de celui portant la mention « *dispense temporaire de carte de séjour* ».

2- Le visa portant la mention « dispense temporaire de carte de séjour »

Le visa portant la mention « *dispense temporaire de carte de séjour* » est un visa de long séjour temporaire qui permet à son détenteur de rester en France sans solliciter la délivrance d'un titre de séjour pour « *une durée supérieure à trois mois et inférieure ou égale à six mois* »⁶.

Ce type de visa est donné souvent aux personnes étrangères désirant suivre une formation ou faire une recherche. Il ne permet à l'intéressé qui veut continuer ses études de solliciter une carte de séjour « *étudiant* », car l'article R. 313-1, 3° du CESEDA fait mention que pour se faire délivrer une carte de séjour temporaire, l'étudiant est tenu de présenter un VLS qui ne comporte pas la mention « *dispense temporaire de carte de séjour* ».

C- Les recours en cas de refus de la délivrance de visa étudiant

Il arrive parfois, bien que les exigences légales soient respectées, l'octroi de visa dépend aussi d'une situation personnelle du demandeur, aussi bien du contexte éducatif du pays de dépôt que de la formation demandée.

⁴Articles R. 313-3 et R. 313-8 du CESEDA

⁵La circulaire du 26 mars 2002 fait obligation aux autorités préfectorales de ne pas admettre au séjour les bénéficiaires de visa « *étudiants concours* » en cas de non-réussite au concours ou à l'épreuve.

⁶Article R.311-3, 3° du CESEDA

Souvent ce sont de mêmes motifs qui justifient le refus de visa : manque de ressources suffisantes ou une possibilité de détourner l'objet du visa, etc.

Ayant un pouvoir discrétionnaire aussi large, les décisions de l'administration peuvent aussi être contestées notamment par des recours auprès de la commission de recours (1) et le recours contentieux (2).

Page | 140

1-Le recours devant la commission de recours

A partir de la date de notification du refus de visa ou d'une réponse implicite du fait de l'écoulement d'un délai de deux mois, l'intéressé a deux mois pour contester la décision de l'autorité consulaire par un recours auprès de la commission de recours contre les refus de visa d'entrée. C'est un recours préalable obligatoire à tout recours devant une juridiction administrative⁷.

Si le recours n'a pas été fait dans ce délai, cela fait obstacle à une saisine de juridiction administrative contre le refus de visa.

A contrario, si dans la notification, le délai de recours n'a pas été mentionné, aucun délai n'est opposable. Alors il devient donc possible de faire un recours même au-delà de deux mois.

Cependant, la commission de recours peut soit rejeter le recours et dans ce cas l'intéressé peut ensuite contester la décision devant le juge administratif, soit donner un avis favorable au recours. Sur ce dernier aspect, elle peut faire une recommandation aux ministres des affaires étrangères et de l'immigration afin d'attribuer le visa au demandeur. Les ministres ne sont pas liés par la décision de la commission et peuvent de même refuser encore le visa. Cette saisine de la commission est obligatoire si le demandeur veut faire un recours contentieux.

2-Le recours contentieux

Dans l'hypothèse où le recours formé devant la commission de recours est rejeté ou les ministres maintiennent toujours le refus de visa et ne prennent pas en compte la réponse positive de la commission, le demandeur peut intenter une action devant le juge administratif de Nantes, si

⁷ Article D.211-5 et suivants du CESEDA

le recours devant la commission de recours était bien formé dans les deux mois suivant la notification ou le refus implicite de visa.

Ce recours permet l'obtention de l'annulation de la décision de refus de visa dans le cas où la commission de recours a émis un avis positif et que les ministres ont à leur tour refusé le visa.

Page | 141

De façon parallèle, l'intéressé a la possibilité aussi de déposer une requête en référé suspension de la décision confirmant le refus de visa⁸. Cette requête est admise par un dépôt préalable d'un recours en annulation de la décision querellée. C'est le cas, lorsque le projet d'étude de l'intéressé est solide et « *qu'il est essentiel pour sa réussite qu'il se déroule en France* »⁹. La requête suspension a pour fin d'obtenir la suspension d'une décision dans un bref délai.

C'est suivant cette procédure qu'un ressortissant béninois ayant été adopté par un français, avait comme projet de faire ses études en BTS opticien lunettier en France et s'est vu opposer un refus de visa. L'intéressé après avoir démontré le caractère urgent de sa saisine en référé suspension a fini par avoir gain de cause¹⁰.

Voici de façon concise, la procédure à suivre pour obtenir un visa permettant de faire des études en France. Quid des conditions de séjour sur le territoire français ?

II- LE SEJOUR DES ETUDIANTS EXTRA-EUROPEENS EN FRANCE

Dès lors que l'étudiant est déjà sur le sol français, il doit satisfaire à un certain nombre d'exigences relatives à la confirmation de son séjour. Pour cela, il faut le rappeler que le VLS « *étudiant* » dispense l'intéressé de demander un titre de séjour tout au long de la validité de son visa, car son VLS vaut titre de séjour¹¹. L'étudiant doit, au plus tard avant son troisième mois en France confirmer en ligne son titre de séjour moyennant un timbre fiscal qui était à 60 euros¹² et revu à la baisse à 50 euros. A défaut, et à l'expiration de 3 mois suivant son entrée, il sera en situation irrégulière. Ainsi, pour son admission au séjour, l'étudiant est tenu de satisfaire des exigences tant légales que jurisprudentielles.

⁸Article L. 521-1 du code de justice administrative.

⁹ CE, 8 nov. 2006, Raonizanany, n° 290008.

¹⁰ CE, Ord. M. Samson Jolly Yemalin A., 16 oct. 2009, n° 332014

¹¹ Article R. 311-3 du CESEDA

¹² Article L.311-13 du CESEDA

A- Les conditions de délivrance du premier titre de séjour étudiant : le suivi d'études et justificatifs des ressources

Il est délivré un titre de séjour temporaire portant la mention « étudiant » à « l'étranger qui établit qu'il suit en France un enseignement ou qu'il y fait des études et qui justifie qu'il dispose de moyens d'existence suffisants »¹³.

Il ressort au terme de l'article R.313-7,2° du CESEDA que la pièce pouvant justifier le suivi des études en France est pour la plupart de cas, une attestation ou un certificat d'inscription ou de pré-inscription dans un établissement supérieur public ou privé.

Pour la justification des ressources et celle d'hébergement : (cf. première partie, passage dédié aux justificatifs de ressources et d'hébergement).

Etant donné que la délivrance de la carte de séjour « étudiant » est conditionnée par la justification de VLS, l'on se demande si l'absence de VLS peut-elle faire obstacle à la délivrance d'un titre de séjour temporaire « étudiant » ?

Il faut toutefois souligner que cela semble théoriquement possible, mais il est rare de constater qu'une autorité préfectorale donne un avis favorable au séjour d'un étudiant sans VLS en faisant recours à son pouvoir discrétionnaire.

Au vu de la réalité, la circulaire de 2002 est venue rappeler que même si le VLS est une condition pour la délivrance du titre de séjour temporaire « étudiant », « toute demande d'admission au séjour doit être examinée au fond et de manière circonstanciée »¹⁴ et que « la situation particulière du demandeur doit toujours être prise en compte, nonobstant les conditions d'entrée en France »¹⁵.

Partant de là, il est clairement et expressément établi par le législateur, que la préfecture pouvait délivrer une carte de séjour temporaire « étudiant » sans VLS¹⁶ et sous certaines exigences :

- Que l'intéressé soit entré de façon régulière en France

¹³ Article L.313-7 du CESEDA

¹⁴ Circulaire du 26 mars 2002 sur les conditions d'entrée et de séjour en France des étudiants étrangers et modalités de renouvellement des cartes de séjour « étudiant ».

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Article L. 313-7 du CESEDA

- Que sa demande d'exemption à l'obligation de disposer d'un VLS soit justifiée par la « *nécessité liée au déroulement des études* »¹⁷.

Ainsi, il est à noter que certains étudiants entrent dans la catégorie de la délivrance de plein droit du titre de séjour temporaire « *étudiant* »¹⁸. Il s'agit de l'étudiant ayant réussi au concours et détenant un visa portant la mention « *étudiant-concours* », du boursier du gouvernement français, de l'étudiant, détenteur de VLS suite d'un accord conclu entre l'école et l'Etat, et de l'étudiant admis au séjour grâce aux règles de réciprocité liant son pays à la France.

En définitive, la délivrance de plein droit ne concerne que le premier titre et non le renouvellement. Cette délivrance s'est vue impacter par la pandémie de coronavirus dont nous avons vécu et continuons de la vivre actuellement.

B- La conséquence de la pandémie de Coronavirus sur les documents de séjour

En février 2020, le monde est entré dans une crise sanitaire sans précédent, imposant au passage un confinement de presque toute la population de la planète.

La France n'est pas restée indifférente face à cette guerre sanitaire venue bouleverser la quiétude. Pour ce faire, l'administration, les entreprises et l'économie étaient en arrêt, la vie d'une nation étant menacée ainsi que les frontières internationales fermées. C'est ainsi que l'ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour, prise en application de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie¹⁹ est venue sécuriser la situation juridique des étrangers sur le territoire français. Cette sécurisation juridique de la situation des étrangers dans un contexte sanitaire ne permettant pas à l'administration française de statuer sur les demandes de séjour est faite par une prorogation de 90 jours, de la durée de validité des documents de séjour.

Cette prolongation de 90 jours concerne les documents de séjour qui s'expirant entre le 16 mars et le 15 mai 2020²⁰.

- VLS

¹⁷ CAA Nantes, 30 juin 2016, n°15NT03337

¹⁸ Article L. 313-7, II du CESEDA

¹⁹ Article 16 de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

²⁰ Article 1^{er} de l'ordonnance 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour

- Titres de séjour (*exceptés ceux délivrés aux corps diplomatiques et consulaires*)
- Autorisation provisoire de séjour
- Récépissé de demande de séjour
- Attestation de demande d'asile.

Cependant, cette ordonnance était d'application immédiate²¹ et son champ d'application était bien déterminé²² notamment en Polynésie française, Saint Martin et Saint Barthelemy, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle Calédonie.

Il est à noter que l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 est venue étendre de 180 jours la durée de validité des documents de séjour. Cette ordonnance modifiant l'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars 2020 et créant son article 1^{er} bis est venue consolider davantage la situation des étrangers en situation régulière en France.

Selon l'article 1^{er} de l'ordonnance modifiée « *La durée de validité des documents de séjour suivants, qu'ils aient été délivrés sur le fondement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou d'un accord bilatéral, arrivés à expiration entre le 16 mars et le 15 mai 2020, est prolongée de 180 jours...* »

Pour les attestations de demande d'asile, l'article 1^{er} bis éclaircit davantage « *La durée de validité des attestations de demande d'asile arrivées à expiration entre le 16 mars et le 15 mai 2020 est prolongée de 90 jours* »

L'ordonnance du 22 avril est venue étendre jusqu'au 15 juin 2020 les documents de séjour s'expirant initialement entre le 16 mars et le 15 mai 2020. « *Ce prolongement est automatique. Il a pour objectif de limiter les déplacements tout en sécurisant la présence des étrangers en situation régulière* »²³.

Ainsi, l'étudiant étranger a en principe droit à un exercice d'activité professionnelle ne dépassant pas **60% de la durée de travail annuelle** mais « *en raison de la pandémie de Covid-19, un étudiant étranger peut exercer une activité professionnelle salariée dans la limite de 80 % de la durée de travail annuelle. Cette dérogation concerne l'étranger présent en France à la date*

²¹ Article 3 de l'ordonnance 2020-328 du 25 mars 2020, op.cit.

²² Article 2 de l'ordonnance 2020-328 du 25 mars 2020 op.cit.

²³ <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13950> consulté le 13 février 2023.

du 16 mars 2020 et ayant une carte de séjour temporaire portant la mention étudiant. Les étudiants algériens ne sont pas concernés. La dérogation est applicable jusqu'à la reprise effective des cours dans les universités et les établissements d'enseignement supérieur »²⁴.

C- Le renouvellement du titre de séjour : l'assiduité aux études et le contrôle du caractère sérieux des études

Lorsque le titre de séjour d'un étudiant arrive à son expiration, il peut demander et obtenir son renouvellement jusqu'à la finition de ses études. En effet, c'est depuis 2016 qu'un étudiant de nationalité étrangère, ayant fait une année de séjour de façon régulière sur le territoire français par le biais de VLS valant titre de séjour, ou d'un titre de séjour temporaire « étudiant » peut se faire délivrer soit une carte de séjour temporaire, soit d'une carte de séjour pluriannuelle « étudiant ».

En ce qui concerne les pièces à joindre, ce sont les mêmes documents demandés lors du premier titre de séjour excepté le VLS. Une autre exigence s'ajoute, celle de justifier du « caractère réel et sérieux des études »²⁵. Ces caractères ne sont pas prévus au départ par un texte, mais il a fallu attendre le conseil d'Etat pour qu'enfin leur donner une base juridique : « les textes relatifs au séjour des étudiants impliquent que l'intéressé puisse être raisonnablement considéré comme poursuivant effectivement des études, ce qui suppose qu'il se soumette à ses examens »²⁶.

Ainsi, bon nombre de circulaires ont vu le jour, demandant au passage aux autorités préfectorales de procéder à la vérification de la réalité des études²⁷. C'est ainsi que la dernière circulaire en date est celle de 2008, venue abroger celle de 2002, introduit les passages énumérés par la jurisprudence et rend le l'appréciation restrictive du caractère « sérieux » des études²⁸.

A défaut de justification de ce caractère, ou en raison des changements abusifs d'orientation, ou en cas de redoublements, la préfecture peut refuser le renouvellement du titre de séjour « étudiant », l'intéressé dispose toutefois des voies de recours.

²⁴ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2713> consulté le 16 février 2023.

²⁵ Circulaire du 7 oct. 2008 relative à l'appréciation du caractère sérieux des études des étudiants étrangers NOR: IMI/ I/08/00042/C.

²⁶ Conseil d'Etat, 2 / 6 SSR, du 14 mars 1986, 65241, mentionné aux tables du recueil Lebon

²⁷ Circulaire du 7 oct. 2008, op.cit.

²⁸ Ibid.

D- La Contestation du refus de titre de séjour

Dans la plupart de cas, l'étudiant de nationalité étrangère, en cas de non-admission au séjour qui lui ait opposé, celle-ci est assortie de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF). Toutefois, il est rare mais possible d'avoir un refus de titre de séjour étudiant sans OQTF. Dans ce dernier cas, l'intéressé a la possibilité de faire un recours gracieux auprès de l'autorité émettrice de la décision du refus à savoir le préfet, ou un recours hiérarchique à l'endroit du ministère de l'intérieur. Ce recours peut être formé en dehors de tout délai.

L'étudiant a aussi la possibilité de faire un recours contentieux, ce recours doit être formé dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision du refus ou en cas d'un éventuel recours administratif dans un délai de deux mois à compter de la décision explicite ou implicite du rejet de recours gracieux ou hiérarchique.

Dans l'hypothèse où la décision de refus est assortie de OQTF, l'intéressé a un délai d'un mois pour quitter de façon volontaire le territoire français. A défaut, l'OQTF devient alors forcée et définitive. Cela veut juste dire, que l'étudiant a dans ce cas de figure un délai d'un mois pour former son recours contentieux²⁹.

Il faut le rappeler que le recours gracieux ou hiérarchique n'a point d'incidence ou d'intérêt important. Ainsi le juge administratif a jugé à maintes reprises inopérant le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (vie privée et familiale) pour contester la décision de refus de titre de séjour étudiant. Au vu de certaines jurisprudences, le juge administratif a pour ce même moyen tiré de l'article 8, annulé la décision de l'OQTF³⁰.

De plus, l'étudiant a aussi la possibilité de faire un référé suspension tout en justifiant l'urgence en cas de refus de titre de séjour. Le tribunal administratif (TA) de Versailles s'est bien prononcé à l'endroit d'un étudiant de nationalité étrangère qui était dans l'impossibilité de continuer son master 2 à cause du refus de titre de séjour étudiant³¹.

²⁹ Article L512-1 du CESEDA.

³⁰ Cour Administrative d'appel de Versailles, 26 janv. 2010, *Allouche*, n° 08MA02950.

³¹ Tribunal administratif de Versailles, 29 mars 2005, *Arezki*, n° 0502116.

Au cours ou à la fin des études, l'étudiant a la possibilité de changer de statut et par ricochet son titre de séjour avec mention différente de celui d'étudiant.

E- Les changements de titre de séjour étudiant

Page | 147

Il est possible qu'au cours ou à l'issue de leurs études, les étudiants de nationalité étrangère pour une raison ou une autre désirent s'installer de façon durable en France. Pour cela un changement de statut devient nécessaire.

1-Du statut étudiant au statut de salarié

Même s'il n'existe pas un instrument juridique s'opposant à un étudiant de changer son statut vers celui du « *travailleur temporaire* » au terme de ses études, il est toutefois utile à rappeler que ce changement est dépendant de son diplôme obtenu. En effet, ce changement est conditionné aussi par l'obtention d'un travail ou d'une promesse d'embauche, et dont le poste promis va être en lien avec le diplôme.

La loi du 7 mars 2016 explique de façon claire que l'étudiant, dans le but de compléter sa formation, peut avoir une première expérience professionnelle en France. Ainsi, l'obtention minimum d'un diplôme de master 2 est la condition, souvent la seule voie pour ne pas se voir « *opposer la situation de l'emploi* »³².

En plus, l'étudiant désirant changer son statut, est appelé à être en situation régulière au moment de la demande. C'est-à-dire détenir une carte de séjour valide. Ce qui distingue le changement de statut à une procédure de régularisation.

La loi a prévu un régime de changement de statut par dérogation sans opposition de la situation de l'emploi pour ceux ayant « *achevé avec succès dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national, un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master* »³³. En effet, l'article L.311-11 et L.313-10,2° du CESEDA fixent les procédures.

³²La vérification de la situation de l'emploi sert à donner une priorité à l'embauche pour les candidats français ou étrangers déjà présents sur le marché de l'emploi.

³³Arrêté du 21 juin 2007 fixant la liste des diplômes.

Cependant, le Décret n° 2016-1463 du 28 octobre 2016 a permis d'ouvrir la possibilité aux étudiants détenant un Master spécialisé ou une licence professionnelle de solliciter et obtenir une autorisation provisoire de séjour (APS). Cette APS est d'une durée d'un an et non renouvelable³⁴

Ainsi, selon les articles L313.10, 1° du CESEDA et R. 5221-29 du code du travail, la promesse d'embauche ou l'emploi proposé doit être assorti d'un salaire égal au moins à 1,5 du SMIG mensuel à temps plein.

Avec la nouvelle réglementation de 2016, l'étudiant étranger a la possibilité de demander un titre de séjour « *passport talent* » dans le cas où il est un chercheur ou un salarié hautement qualifié³⁵.

Quid du passage de statut étudiant à celui de réfugié ?

2-Du titre de séjour étudiant au statut de réfugié

Dans certaines circonstances, l'étudiant se voit attribuer le statut de réfugié à la suite de sa demande de protection internationale. C'est le cas d'un étudiant ayant séjourné en France pour des raisons des études et subitement son pays d'origine faisait face à une violence généralisée. C'est aussi le cas où on annonçait à une fille étudiante qu'à la suite de ses études en France, elle sera mariée de force une fois rentrée. Des telles circonstances permettent le passage du statut « *étudiant* » vers celui « *réfugié* ».

Il est à rappeler que selon l'article 1^{er} de la Convention de Genève de 1951, le réfugié est « *toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* ».

Les persécutions n'entrant pas dans le champ d'application de cette convention sont réceptionnées par la protection subsidiaire mise en place par l'Union Européenne.

³⁴Article R.311-35 du CESEDA

³⁵ Article L.313-20 du CESEDA.

Ainsi, en ce qui concerne la procédure, l'étudiant pourra aller voir les associations d'accompagnement des demandeurs d'asile pour des orientations et aides, ainsi que la prise de rendez-vous à la préfecture.

En effet, à la préfecture, l'étudiant sera accueilli par un agent qui procédera à l'enregistrement de sa demande d'asile. Pour cela il doit prélever les empreintes des dix doigts du demandeur, afin de déterminer l'Etat responsable et son placement en procédure normale ou accélérée. Page | 149

En plus, au même moment un agent de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) se charge d'inscrire le demandeur dans le « *dispositif national d'accueil* » et ouvrir ses droits aux allocations, lui proposer de logement et enfin lui dresser une attestation de demandeur d'asile, soit en procédure normale ou accélérée soit en Dublin. Cette attestation est valable d'un mois renouvelable tout au long de la procédure. Ainsi un dossier est remis au demandeur afin de mettre en écrit son histoire et à faire retourner sous 21 jours.

Si le statut de réfugié n'est pas attribué, des voies de recours sont admises pour contester la décision du rejet de la demande.

A contrario, si la demande a reçu une suite favorable, l'ex étudiant sera couvert d'une protection internationale, assortie soit d'un statut de réfugié, soit d'une protection subsidiaire, qui sont d'ailleurs plus protecteurs. Car un titre de résident de dix ans pour le statut de réfugié ou de quatre ans pour la protection subsidiaire est donné à son bénéficiaire avec la possibilité d'obtenir la nationalité française.

3-Du titre de séjour étudiant au titre de séjour étranger malade

Il est rare de trouver un pays qui consacre un titre de séjour spécifique aux étrangers malades. La France à travers la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers et certains textes d'application a voulu canaliser la délivrance des titres de séjour pour des raisons sanitaires³⁶.

³⁶<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/La-delivrance-des-titres-de-sejour-pour-raisons-de-sante> consulté le 19 avril 2023.

Il est possible pour un étudiant de changer son titre de séjour portant mention « *étudiant* » pour un titre de séjour étranger malade. C'est le cas d'un étudiant qui a contracté une maladie grave pendant ses études.

Pour se voir délivrer la carte de séjour pour des raisons de santé, il faut réunir certaines conditions notamment que l'état de santé de l'étudiant « *nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité* »³⁷ et « *eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié* »³⁸.

Il s'agit ici de vérifier l'offre et les caractéristiques de soins du pays du demandeur. Ce dernier doit justifier qu'il est en France depuis au moins une année³⁹. Une fois délivré, l'intéressé peut bénéficier encore du renouvellement de son titre, parfois même pluriannuel en fonction de la durée des soins, mais la validité de la carte de séjour ne peut dépasser quatre ans⁴⁰.

Comparativement à la carte de séjour étudiant, le titre de séjour étranger malade donne droit à un exercice d'activité professionnelle mais cet exercice n'est pas limité à 60% de la durée de travail annuelle dont bénéficient les étudiants.

4-Du titre de séjour étudiant à celui de vie privée et familiale

Pendant son séjour en France pour des raisons d'études, l'étudiant peut s'il le désire, se marier et/ou avoir des enfants. Cette situation familiale lui octroie des droits dépendant à la nationalité de son enfant ou de sa partenaire.

Dans l'hypothèse où l'étudiant s'est marié avec sa conjointe, titulaire d'un titre de résident, ou d'un titre de séjour temporaire ou pluriannuel, cette situation peut lui permettre de changer son statut pour se voir délivrer le titre de séjour portant mention « *vie privée et familiale* » (VPF). Il s'agit là, du regroupement familial à l'intérieur du territoire français prévu par le droit positif⁴¹. Toutefois, le regroupement familial est admis de façon très rigide⁴².

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Article R. 311-2-2 du CESEDA

⁴⁰ 3° de l'article L. 313-18 du CESEDA

⁴¹ Article. R. 411-6 du CESEDA.

⁴² Article. L. 411-5 du CESEDA.

Cependant, après l'obtention de la carte temporaire de séjour « *vie privée et familiale* »⁴³, ou du fait de son mariage avec une conjointe détentrice d'une carte de résident, l'étudiant, à la suite de trois ans de séjour régulier peut obtenir aussi une carte de résident⁴⁴. Cette délivrance est aussi possible lorsque l'intégration de l'étudiant est appréciée satisfaisante⁴⁵.

Page | 151

Au contraire, si l'étudiant se marie avec une conjointe ayant la nationalité française, a le plein droit dès leurs premières années du mariage à la délivrance d'une carte de séjour VPF⁴⁶. Cette carte de séjour VPF est délivrée aussi à l'étudiant entré sur le territoire français avec un VLS et marié à une ressortissante française en justifiant une vie commune de moins de six mois.

Ainsi, après trois années de mariage et une communauté de vie qui continue toujours, l'étudiant peut se voir délivrer le titre de résident.

Cependant, l'étudiant étranger et parent d'un enfant français peut solliciter la carte de séjour temporaire VPF à condition de « *contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis sa naissance ou depuis au moins 2 ans* »⁴⁷. La délivrance d'un titre de résident est possible à l'étudiant étranger, père d'un enfant français, ayant bénéficié pendant 3 ans d'un titre de séjour temporaire VPF.

Conclusion

Au regard de tout ce qui précède, les règles régissant l'entrée et le séjour des étudiants extra-européens en France connaissent chaque fois des modifications, allant dans le sens de les durcir. Cependant, pour mettre en œuvre « *la stratégie de bienvenue en France* », le gouvernement à travers un arrêté a augmenté les frais d'inscription des ressortissants extra-européens dans les universités et écoles de l'Etat. Se fondant sur la favorisation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français, le gouvernement a déclenché un bras de fer l'opposant aux universités d'une part, et aux associations étudiantes d'autre part.

⁴³ Article L313-11, 1° du CESEDA.

⁴⁴ Article. L. 314-9, 1° du CESEDA.

⁴⁵ Article. L. 314-2 du CESEDA.

⁴⁶ Article. L. 313-11, 4° du CESEDA.

⁴⁷ Article L. 313-11, 6° du CESEDA

Au départ, tout est fait pour que l'étudiant puisse entrer et séjourner facilement en France, mais de façon progressive, le statut des étudiants extra-européens a connu de manière répétée des assauts de « *la politique de maîtrise des flux migratoires* ».

Bien que certains étudiants détournent l'objet du visa étudiant à d'autres fins, rendre rigide les règles d'entrée et de séjour des étudiants extra-européens impacte gravement les étudiants ayant de l'ambition et des motivations nécessaires de poursuivre leurs études en France.



Les inadéquations des mécanismes de gestion des crises humanitaires de l'Union africaine

The inadequacies of the African Union's humanitarian crisis management mechanisms

Par : Page | 153

AGNÉS MAGORÉ Christelle

Doctorante, Université de Douala (Cameroun)

Résumé :

Les crises humanitaires sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus graves, les violences et les conflits sont à la fois sources et résultats d'instabilité, de fragilité et de déplacements massifs de population. Le réchauffement climatique, les phénomènes météorologiques extrêmes et autres désastres naturels continuent de s'accroître et d'impacter des millions de personnes dans le monde. Parallèlement, les urgences humanitaires ont fait des décennies de progrès en matière de développement sur le continent africain et ailleurs. L'Afrique est confrontée à une instabilité généralisée. Avec la répétition des coups d'États (Mali, Tchad, Soudan, Burkina Faso, Guinée, RCA, Éthiopie, Guinée Bissau), la résolution des crises s'est révélée problématique principalement en raison de l'inefficacité des instruments existants. Les mécanismes de gestion des crises africaines peinent à porter leur fruits. La tâche dans ce travail est de relever les inadéquations de mécanismes de gestion des crises humanitaires de l'Union africaine tant sur le plan normatif qu'institutionnel et d'en ressortir si nécessaire son efficacité pour une gestion effective des crises humanitaires.

Mots clés : Inadéquations, mécanismes, gestion, crises humanitaires, Union africaine.

Abstract:

Humanitarian crises are becoming more frequent and more serious, and violence and conflict are both sources and results of instability, fragility and massive population displacement. Global warming, extreme weather events and other natural disasters continue to increase, impacting millions of people around the world. At the same time, humanitarian emergencies have made decades of development progress on the African continent and elsewhere. Africa faces widespread instability. With repeated coups d'état (Mali, Chad, Sudan, Burkina Faso, Guinea, CAR, Ethiopia, Guinea Bissau), crisis resolution has proved problematic, mainly due to the ineffectiveness of existing instruments. African crisis management mechanisms are struggling to bear fruit. The task of this paper is to identify the inadequacies of the African Union's humanitarian crisis management mechanisms, both at the normative and institutional levels, and to highlight their effectiveness, where necessary, for the effective management of humanitarian crises.

Key words: Inadequacies, mechanisms, management, humanitarian crises, African Union.

Introduction

L'histoire des crises humanitaires en Afrique provoquées par la barbarie humaine révèle que la motivation principale à l'époque contemporaine repose sur la volonté de déstabilisation des États pour des raisons d'ordre économique¹. Mais par le passé, l'éclosion des foyers de crises humanitaires avait plutôt une connotation d'ordre politique. Il en est ainsi de la lutte pour la libéralisation des anciennes colonies, le refus de l'alternance au pouvoir, l'intolérance idéologique et la fréquence des dictatures militaires. C'est pour ainsi dire que la situation humanitaire mondiale a très vite évolué dans un contexte de multiplication des crises et de mutation rapide. Les multiples conflits sur le continent à l'aube du XXI^e siècle marqués par la mondialisation, ont surtout mis en lumière l'inaptitude à la fois institutionnelle, normative et opérationnelle de l'OUA à répondre aux défis et enjeux d'une Afrique certes unie, à divers égards, et ce conformément aux vœux de ses illustres penseurs, mais encore fractionnée. Ce souhait de l'Unité n'a pas véritablement disparu des visions ambitieuses de l'Organisation qui lui succèdera. Ainsi, sous le couvert d'un principe inébranlable de non-ingérence dans les affaires internes, l'OUA s'est trouvée impuissante à répondre aux crises humanitaires qui ont éclaté sur le continent². Affaiblie par les clivages politiques résultant de la guerre froide et de l'affrontement Est-Ouest, l'OUA a connu dans les années 80 la plus grave crise de son histoire³. Avec l'effondrement du bloc Communiste, la fin de la guerre froide et de la bipolarité Est-Ouest, l'Afrique doit redéfinir sa politique dans un contexte de prolifération de conflits internes. Face à son bilan mitigé et à son incapacité à s'adapter aux mutations de la société internationale, l'impératif d'un renouvellement institutionnel s'imposait. L'UA est alors apparue comme une réponse aux contraintes sécuritaires du continent⁴, consacrant ainsi le droit d'intervention qui marque une rupture radicale avec l'OUA et son attachement à la souveraineté de ses membres. Ainsi, l'intérêt scientifique de cette étude réside aussi bien dans la démonstration de la capacité juridique de l'Union africaine à élaborer des mécanismes pouvant participer et contribuer pleinement aux questions de paix et de sécurité en Afrique, mais aussi et surtout à pouvoir assurer la gestion efficace et effective des crises humanitaires. L'instabilité sur

¹ OMBA (P.) et NANA (E.), « Sécurité humaine et risque des crises humanitaires dans la corne de l'Afrique : cas de la Somalie », *Bulletin de l'APDHA*, 2016, p. 2.

² DIALLO (A.), *Le recours à la force armée par l'Union africaine : Contribution à l'interprétation de l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine*. Thèse de doctorat Université de Genève, 2019, p. 203.

³ DIALLO (A.), *Le recours à la force armée par l'Union africaine : Contribution à l'interprétation de l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine*, op.cit., p. 205.

⁴ MVELLE (G.), *L'Union africaine, Fondements, organes, programmes et actions*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 72-73.

le continent africain a significativement évolué, avec l'avènement des insurrections terroristes et de nouvelles formes de défis liés à la gouvernance interne. Le problème de l'adéquation des mécanismes de l'Union africaine relatif à la gestion des crises africaines se pose. C'est dans cette perspective qu'on est en droit de se poser la question de savoir si les mécanismes africains de gestion des crises humanitaires sont-ils efficaces et effectives ? De cette interrogation, il ressort que les mécanismes africains de gestion des crises humanitaires sont en déphasages par rapport aux buts assignés. Au-delà dont de veiller ensemble à ce que tous les individus, sans distinctions puissent pleinement jouir de leurs droits et libertés en période de crise et de lutter contre l'impunité, mettent en avant l'originalité du système africain de gestion de crises humanitaires. Cependant, ces divers mécanismes de gestion des crises humanitaires se montrent dans une large mesure, incapables de réagir rapidement et efficacement à des situations critiques de violations graves et massives des droits de l'homme. Cette incapacité est due à un certain nombre de lacunes normatives (I) et institutionnelles (II), qui empêchent la mise en place effective de ces mécanismes.

I- LES INADEQUATIONS DES MECANISMES NORMATIFS EN LIEN AVEC LE CONTEXTE SECURITAIRE AFRICAIN

L'Union africaine et les autres regroupements sous régionaux⁵ africains, sont caractérisés par une certaine aporie formelle, textuelle ou normative, ce qui affaiblit leur dispositif normatif de gestion de crises humanitaires. Le cadre normatif gouvernant la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique, reste largement perfectible car, souffrant d'un certain nombre d'ambiguïtés, de confusions et de flous⁶. Il est vrai que les textes trop précis résistent difficilement à l'usure et au défi du temps, ne correspondant plus aux circonstances qui les avaient fait naître. On le sait, ce sont les textes brefs et ambigus qui, en droit écrit, connaissent longévité et vitalité parce qu'ils se prêtent à l'enrichissement et l'adaptation par la pratique, autre manière de dire que la pratique est féconde là où les textes sont voués à une sorte d'entropie juridique. Seulement,

⁵ Le continent africain est en effet subdivisé en cinq sous-régions : Afrique du Nord (6 pays : Algérie, Égypte, Libye, Mauritanie, République arabe sahraouie démocratique, Tunisie) ; Afrique de l'Ouest (15 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Léone, Togo) ; Afrique centrale (10 pays : Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Tchad) ; Afrique de l'Est (12 pays : Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, île Maurice, Ouganda, Seychelles, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie) ; Afrique australe (10 pays : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe).

⁶ OKIOH (P.), *Le droit de la sécurité collective devant l'Union africaine*, op. cit.

l'ambiguïté ou la brièveté des textes peut leur être préjudiciable, rendant de fait problématique leur application efficace (A). Cependant, cette ambiguïté reste perfectible (B).

A- La complexité juridique

Page | 157

La sécurité juridique est garantie par la qualité de la loi. Cette qualité doit être normative c'est-à-dire prescrire, interdire, sanctionner. Il faut que l'accès à la norme existante soit facilité par le renforcement et l'activation du contrôle. Aussi, la norme doit être intelligible⁷ et comprise par ceux à qui elle s'adresse, ceux qui doivent la faire respecter et les administrés qui doivent la respecter. La clarté ou la précision est une caractéristique de la règle de droit⁸ qui, autrement, ne peut atteindre sa fin. Les dispositions juridiques applicables se trouvent dispersées dans un grand nombre de textes juridiques de l'UA dont l'économie est souvent malaisée, ce qui rend complexe la gestion des crises. Cette complexité est aussi bien visible dans l'Acte constitutif (1) que dans le Protocole portant création du CPS (2).

1- Le flou juridique dans l'Acte constitutif de l'Union africaine

Dans l'Acte constitutif de l'UA, le déclenchement de toute intervention est juridiquement fondé. Les faits déclencheurs sont les circonstances graves dans lesquelles l'UA peut exercer son droit d'intervention conformément à l'article 4(h)⁹ de l'Acte constitutif. Ces circonstances graves, énoncées dans les textes de l'UA ne sont cependant pas accompagnés d'éléments définitionnels. Il faut alors se référer à d'autres textes conventionnels ou doctrinaux pour expliciter ces notions. Il s'agit d'une part de crimes internationaux universels et d'autre part d'un crime international « régional »¹⁰.

L'imprécision de menace grave à l'ordre légitime, contrairement aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité et aux génocides, dont les définitions sont prévues dans les Statuts des Tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et l'ex Yougoslavie et qui ont été précisées par la jurisprudence de ces deux tribunaux, la notion d'une menace sérieuse à l'ordre légitime n'est définie nulle part et ne figure dans aucun instrument antérieur, ni au niveau international, ni au sein de l'UA, ni de l'OUA. Il n'est donc pas clair quels critères l'UA utilisent pour déterminer si

⁷AKAM AKAM (A.), « Libres propos sur l'adage : Nul n'est censé ignorer la loi », *Revue de la recherche juridique*, vol. 32, n°117, 2007, pp. 31-56.

⁸ *Idem*.

⁹ Cet article se lit comme suit : « *Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* ».

¹⁰ SOMA KABORE (V.E.), « Le droit d'intervention de l'Union africaine », *op.cit.*, p. 145.

le régime au pouvoir dans un État africain, doit faire l'objet d'une intervention légitime. Et ce qui rend la tâche encore plus difficile c'est surtout l'absence d'un mécanisme compétent dans le cadre de l'Organisation africaine pour évaluer si et dans quelle mesure une telle menace existait et ce qui constituait une menace à l'ordre légitime.

Aussi, en ce qui concerne les changements anticonstitutionnel et de gouvernement, on constate qu'aucune disposition dans l'Acte constitutif ne définit les actes qui peuvent être qualifiés de changements anticonstitutionnels de gouvernement auxquels seront appliquées les sanctions prévues. Les dirigeants africains sont passés sous silence cette question épineuse à cause de leur propre statut, car certains de ces responsables politiques ont pris le pouvoir par la force, il est ainsi difficile d'avoir une définition objective¹¹. Par contre, c'est le Règlement intérieur de la Conférence en son article 37 qui s'est chargé par la suite de définir, conformément à la Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement appelée communément la Déclaration de Lomé¹², les cas qui peuvent être considérés comme étant des changements non constitutionnels de gouvernement¹³. Par ailleurs, l'Acte constitutif en son article 30 ne détermine pas les conditions d'application de cette disposition et donc ne précise pas les procédures de réaction et de mise en œuvre des sanctions contre des changements anticonstitutionnels.

Pour ceux qui sont des actes terroristes, de nombreux instruments internationaux se sont ainsi accommodés d'une définition floue, contexte acquiescé par l'Assemblée générale des Nations unies pour qui, une lutte efficace contre le terrorisme n'est pas conditionnée par la définition que l'on pourrait lui accorder¹⁴. Cette absence de définition peut dans certaines

¹¹ADJOVI (R.), « l'Union africaine et démocratie : aspects constitutionnels internes et internationaux », in : BANGOURA (D.), l'Union africaine face aux enjeux de paix, de sécurité, et de défense, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 78.

¹² La déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptée par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement réunie en sa 36^{ème} session ordinaire tenue à Lomé (Togo) du 10 au 12 juillet 2000.

¹³ D'après l'article 37 alinéas 2 et 3 du Règlement intérieur de la Conférence de l'UA ces cas sont : Le coup d'État militaire ou tout autre coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu ; L'intervention de mercenaires pour remplacer un gouvernement démocratiquement élu ; Le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des groupes armés dissidents et des mouvements rebelles, et Le refus d'un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur après des élections libres et justes ; Le renversement ou le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des éléments, avec l'aide de mercenaires

¹⁴Assemblée Générale des Nations Unies, *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, Résolution 46/51, 67^e séance plénière, 09 décembre 1991. La résolution se borne à condamner les actes de terrorisme international et à rappeler des instruments internationaux précédents sur des actions contre la paix que l'on pourrait alors sous-entendre de terrorisme international et à inviter les États membres à la coopération pour limiter leurs effets sans pour autant apporter une définition claire et précise du terrorisme international.

circonstances apparaître comme favorable puisque cela peut permettre d'élargir la liste des actes de terrorisme, ceux-ci n'étant pas figés, mais elle peut également être préjudiciable pour les personnes qui pourraient en être accusées et frappées de sanctions avenantes, tant la notion est large et imprécise. Cela ne peut que supposer une interprétation subjective des actes de terrorisme qui serait laissée à la discrétion de chacun des destinataires étatiques avec tous les abus que cela peut laisser survenir¹⁵. Pour autant, quand bien même cela paraît indispensable pour éviter que les représailles liés aux attentats terroristes n'occasionnent un conflit armé international ou non international¹⁶. C'est donc l'application excessive voire arbitraire¹⁷ des moyens de lutte contre le terrorisme en l'absence de définition qui pousse à s'inquiéter de l'efficacité des moyens de lutte.

Malheureusement les différentes résolutions adoptées par l'UA se traduisent difficilement en actes concrets comme l'a reconnu ouvertement Idriss Deby : « *Nous nous réunissons souvent, nous parlons toujours trop, nous écrivons beaucoup, mais nous n'agissons pas assez et parfois pas du tout* »¹⁸. Le déficit d'« Hommes d'action », c'est bien ce qu'on peut reprocher au leadership de l'UA après deux constats inquiétants : seuls 41 sur les 53 États membres ont ratifié la Convention d'Alger pourtant entrée en vigueur depuis le 06 novembre 2002 ; seuls 15 États ont ratifié le Protocole additionnel adopté en 2004 et entré en vigueur le 26 février 2014, dix ans après son adoption.

Les inadéquations normatives se trouvent également dans le Protocole portant création du CPS.

2- Les imprécisions dans le Protocole portant création du CPS

Le Protocole relatif à la création du CPS de l'UA figure en bonne place parmi les bases juridiques de l'Organisation panafricaine dans le maintien de la paix et de la sécurité. En effet, à en croire Delphine LECOUTRE, l'essence même du CPS se trouve caractérisée par l'assouplissement de certains principes et par l'apparition de nouveaux concepts. C'est ainsi que

¹⁵ Les développements de CONDORELLI (L.) sur la réaction unilatérale du gouvernement américain à l'action unilatérale avec emploi de la force aux attentats du 11 septembre 2001 revendiqués par le groupe terroriste Al-Qaida depuis l'Afghanistan. CONDORELLI (L.), « Conclusion générale », in : *Les Nations Unies et l'Afghanistan. Colloque des 17 et 18 janvier 2003, en l'honneur d'Ahmed Mahiou*, Pedone, Onzièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 2003, p. 197-211.

¹⁶ VIANNEY (S.), « *la légitime défense est un mécanisme interétatique qui autorise l'État victime d'une agression armée à riposter par la force dans une situation d'urgence qui ne lui laisse ni le temps ni les moyens de s'adresser à d'autres instances* », la guerre entamée contre le régime de Saddam Hussein après les attentats du 11 septembre, VIANNEY (S.), *Le recours à la légitime défense contre le terrorisme international*, Paris, Ed. Connaissances et savoirs, 2013, p. 7

¹⁷ MARTIN (J.C.), *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruyant Bruxelles, 2007, p. 34.

¹⁸ Discours du président Idriss DEBY lors de l'ouverture du 26e sommet de l'UA le 30 janvier 2016.

l'application stricte du principe de non-ingérence dans les affaires internes des États membres, déjà inscrit à l'article 3 de la Charte de l'OUA et repris à l'article 4 (g)¹⁹ de l'Acte constitutif, représentait le facteur de blocage essentiel et expliquait en grande partie l'impuissance du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits²⁰. À l'analyse, poursuit-elle, deux facteurs au moins ont, semble-t-il, contribué à l'assouplissement du principe de non-ingérence pour laisser une plus grande place au devoir de non-indifférence ouvrant ainsi la possibilité à l'Organisation panafricaine d'intervenir dans les affaires internes des États membres dans des conditions strictement définies aux articles 4(h)²¹ et 4 (p)²² de l'Acte constitutif. Ces deux facteurs ont trait à l'affirmation de la notion d'ingérence humanitaire, qui se justifie notamment, d'une part, par les violations massives des droits de l'homme et, d'autre part, par la démission ou l'impuissance de l'ONU face au génocide rwandais et au conflit somalien²³. Le CPS constitue un organe pivot et/ou central dans l'Architecture africaine de paix et de sécurité. L'examen du Protocole l'instituant, permet de se rendre compte d'un certain nombre d'ambiguïtés et de contradictions, entraînant l'érosion des pouvoirs du CPS et en conséquence, l'étiollement de ses décisions.

Le Protocole reconnaît à la fois deux principes contradictoires, à savoir la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État membre et la possibilité offerte à l'Union d'intervenir dans l'ordre interne des États membres. Les principes qui guident l'action du CPS sont l'expression d'un compromis et d'une ambiguïté constructive qui a permis aux États africains de construire un consensus autour de deux approches antinomiques : « *la non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État membre* »²⁴ et « *le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre dans certaines circonstances graves [...]* »²⁵.

¹⁹ L'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants : [...] ; (g) Non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État membre ; [...].

²⁰ LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique Contemporaine*, 2004/4, n° 212, p. 138.

²¹ « L'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants : [...] ; (h) Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ; [...] ».

²² L'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants : [...] ; (p) Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement ; [...].

²³ LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *op. cit.*, p. 138-139.

²⁴ Article 4 (f) du protocole portant création du CPS.

²⁵ LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *op. cit.*, p. 138-139.

En plus de la complexité des normes de gestion de crises, la flexibilité des sanctions est une autre difficulté que rencontre l'UA dans la gestion efficace des crises africaines.

B- Les inadéquations perfectibles des mécanismes normatifs

Page | 161

Parmi les lacunes qui ont contribué à l'échec de l'ex-Organisation continentale africaine, figure en bonne place, l'absence d'un régime de sanction, et surtout la valeur non coercitive des décisions du CPS (1) qui devait garantir le respect de ses principes, de ses décisions et de ses politiques. Ces contraintes juridiques font obstacles à une gestion efficace des crises humanitaires, qu'il s'avère nécessaire d'améliorer (2).

1- La valeur non coercitive des décisions du CPS

En ce qui concerne les décisions, l'identification est facilitée par les textes des organes politiques de l'Organisation à savoir le Règlement intérieur de sa Conférence et de son Conseil exécutif, ces derniers indiquent que leurs décisions sont prises sous la forme soit de Règlements, soit de Directives, soit de Recommandations, Déclarations, Résolutions, Opinions²⁶. Ces deux textes précisent en plus de ça que l'inobservation des règlements et des directives est sanctionnée par des sanctions appropriées prévues en vertu de l'article 23 de l'Acte constitutif²⁷. Il en découle qu'uniquement, les règlements et directives de la Conférence et du Conseil exécutif sont concernés par le terme « décisions ». Comme on peut rajouter aussi à ces dernières les décisions du CPS dont le non-respect est puni également aux termes de cet article 23. En revanche, l'identification du terme « politique », dont le non-respect peut engendrer des sanctions, est plus difficile dans l'Acte de l'Union africaine. Néanmoins, le Règlement intérieur de la Conférence en vertu de son article 4 (g) offre une solution à cette difficulté en énonçant que parmi les attributions de la Conférence de l'UA ; la détermination des sanctions à imposer à l'encontre de tout État membre en cas de manquement aux principes consacrés dans l'Acte constitutif de l'UA et dans son Règlement intérieur et également en cas du non-respect des décisions de l'Organisation. Au regard de cette disposition, on pourrait comprendre que le terme « politique » employé renvoie aux principes selon lesquels fonctionne l'UA consacrés dans son Acte²⁸.

En ce qui concerne l'inapplicabilité des décisions du CPS, le moins que l'on puisse dire, est que les décisions du CPS de l'UA, courent le risque de demeurer inapplicables et ineffectives.

²⁶ Article 33 (1) du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union.

²⁷ Article 23 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

²⁸ Les principes selon lesquels fonctionne l'UA sont énumérés à l'article 4 de l'Acte constitutif.

En effet, les dispositions de l'article 7 se lisent comme suit : « 2. Les États membres reconnaissent qu'en s'acquittant de ses devoirs au terme du présent Protocole, le CPS agit en leur nom. 3. Les États membres conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du CPS, conformément à l'Acte constitutif. 4. Les États membres conviennent d'apporter leur entière coopération au CPS et de faciliter toute action qu'il entreprendrait en vue de la prévention, de la gestion et du règlement des crises et des conflits, en vertu des responsabilités qui lui sont confiées au terme du présent Protocole »²⁹. Ces textes sont de l'ordre de simples déclarations sans aucune force de contrainte pour les États membres. L'utilisation du verbe « convenir » dans la portion de phrase « les États membres conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de paix et de sécurité [...] » permet de s'en convaincre. Or, le droit ou la règle de droit sans la contrainte qui accompagnerait son application, n'est pas digne d'intérêt. « Aucun droit ne peut compter uniquement sur sa force morale pour se faire respecter. À ses sujets récalcitrants, il ne s'impose effectivement que s'il s'érige aussi en un ordre de contrainte [...] la contrainte étant une composante légitime du système juridique »³⁰. On comprend alors mal pourquoi le Protocole n'a pas prévu un mécanisme de sanctions en cas de non-application des décisions du CPS. Les États membres disposent ainsi de toute la latitude pour mettre en œuvre ou non les décisions de l'organe principal du maintien de la paix et de la sécurité sur le continent africain. Dans ces conditions, on résiste difficilement à la tentation de s'interroger sur l'utilité du CPS³¹, si rien n'est fait pour renforcer son autorité et ses pouvoirs. Et si on en arrive à poser la question, c'est qu'il y a, non plus un risque potentiel, mais bien un danger réel que le CPS ne devienne un organe de plus, en dépit de tous les espoirs qu'il a suscités à sa création. Le danger est en effet là, que le CPS tombe en désuétude. Il est de ce fait impérieux de faire au Protocole instituant le CPS un véritable toilettage, lui donnant ainsi la place qui lui revient.

2- Une amélioration indispensable des mécanismes normatifs de l'UA de gestion des crises humanitaires

L'Union africaine semble engager à étendre sa politique à cette mutation sécuritaire, et cela à travers des moyens de prévention qui s'adaptent aux causes profondes des conflits. Il reste que

²⁹ Article 7, alinéas 2, 3, 4 du Protocole.

³⁰ DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 8e édition, 2009, p. 1026.

³¹ LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *op. cit.*, p. 150.

la frontière entre ces causes profondes et les causes directes des conflits est souvent très mince au point que les moyens qui permettent d'en prévenir certains suffisent à prévenir les autres³². Pour ce, un important travail normatif apparaît réellement indispensable. L'UA peut en cela continuellement renforcer les efforts déjà entrepris sous la tutelle de l'OUA sur les questions de sécurité notamment, et ce alors que les différents textes existants n'ont pas par essence été adoptés dans le cadre spécial de la prévention des conflits. L'africanisation du système de sécurité collective ne devient en effet réalité que si l'Afrique se donne les moyens de ses ambitions. Profondément préoccupé par les régressions démocratiques et les menaces qui pèsent sur le constitutionalisme africain, et déterminer pour prévenir efficacement les futurs changements anticonstitutionnels, en assurant l'engagement de tous les États membre à s'en tenir et à se conformer pleinement à tous les instruments normatifs pertinents de l'UA en particulier l'Acte constitutif.

La confection de normes constitutionnelles au service de la résolution des conflits en Afrique est une piste intéressante qu'il faut explorer davantage, ainsi que le rappelait Ismaïla MADIOR FALL que « *le succès pratique de ces ambitieuses Constitutions est aussi fonction du coefficient d'adhésion et de maturité de la classe politique. Les textes ne valent que par l'application qu'en feront les hommes et femmes chargés d'animer la vie politique et institutionnelle* »³³. Aussi, la limitation du nombre de mandats présidentiels pourrait être utile si les dirigeants en exercice dans les pays dont la Constitution prévoit cette disposition la respectaient systématiquement ou y étaient contraints. Dans la plupart des cas en Afrique, la violation de l'impératif électoral conduit à des conflits qui mettent à mal la stabilité du continent à travers des coups d'État. Ainsi, « *Un droit sans sanction demeure fragile et inopérant* »³⁴ et l'UA l'a bien compris puisque ses instruments juridiques relatifs à la prévention des changements anticonstitutionnels prévoient un certain nombre de sanctions destinées à dissuader les velléités de coup d'État, et en cas de survenance de ces changements, de veiller à ce que les auteurs soient sanctionnés.

³² BITIÉ (A.K.), *L'approche contemporaine de la prévention des conflits en Afrique*, op.cit., p. 572.

³³ MADIOR FALL (I.), « Rapport de la mission d'appui au Conseil consultatif National du Niger », 2010.

³⁴ BEDJAOUI (M.), « Droits de l'homme : la nécessaire conciliation entre universalité et diversité », in : AKANDJI-KOMBE (J.F.) (dir.), *L'homme dans la société internationale, Mélanges en hommage au Pr. Paul Tavernier*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 556. Cité par Kader BITIÉ (A.K.), *L'approche contemporaine de la prévention des conflits en Afrique*, op.cit, p. 171.

Une autre piste qu'il faut explorer est celle de la lutte contre le terrorisme, la réforme de la législation de lutte contre le terrorisme s'inscrit dans un processus de renforcement des capacités de l'UA à faire face aux menaces qui pèsent sur la sécurité du continent et sur celles des africains. L'UA en tant qu'Organisation régionale ne dispose pas de tous les éléments de puissances par les théoriciens des Relations internationales, qui associent cette notion aux États. Il est question de se doter d'un cadre global qui va orienter les efforts de l'UA et des partenaires extérieurs dans la lutte contre le terrorisme. Cette stratégie n'exclut pas l'élaboration de stratégies régionales plus ajustées aux réalités de la zone. Mais celles-ci doivent être une déclinaison de la stratégie globale pour garantir une coordination efficace.

Le Conseil économique, social et culturel pourrait également jouer un rôle important en faisant participer pleinement les sociétés civiles africaines et en coordonnant leurs actions dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le terrorisme. Résoudre la difficile équation du financement de l'UA pour accroître sa marge de manœuvre dans la gestion des crises sécuritaires et atténuer sa dépendance vis-à-vis des partenaires et des bailleurs de fonds. Deux solutions se présentent : soit elle définit des sanctions pour contraindre les États à honorer leurs engagements financiers, soit elle trouve des sources de financement alternatif en relançant le projet de taxe sur les nuits d'hôtel, les billets d'avion et les SMS. Convaincre ou contraindre tous les États membres à signer et/ou ratifier l'ensemble des instruments pertinents de l'UA relatifs à la prévention et la lutte contre le terrorisme. Cette action renforcerait la coopération sécuritaire et faciliterait davantage les mécanismes de lutte antiterroriste.

Les inadéquations normatives aussi complexes qu'elles soient entraînent *de facto* les inadéquations des mécanismes institutionnels.

II- LES INADEQUATIONS DES MECANISMES INSTITUTIONNELS DE L'UA EN MATIERE DE GESTION DE CRISES HUMANITAIRES

L'ingénierie institutionnelle et le cadre juridique n'ont jamais failli au projet de construction d'une Architecture de paix de l'UA. La gestion des crises s'est révélée problématique principalement en raison de l'inefficacité des instruments existants. En 1995, après les débâcles en Somalie et au Rwanda, le rapport de Boutros-Ghali intitulé, *Amélioration de la capacité de prévention des conflits et du maintien de la paix en Afrique* lui donna l'occasion de se montrer encore plus précis quant à l'importance des Organisations régionales dans les activités de l'ONU

sur le continent. Face au défi intégrateur, de prévention et de consolidation de la paix comme gage du développement, l'UA a élaboré un ensemble d'instruments institutionnels au rang desquels le CPS. La persistance de l'attachement des africains aux principes souverainistes ainsi que la suprématie de la Conférence dans le système africain de sécurité collective constituent des limites des institutions de l'UA (A). Il devient alors impératif pour l'UA de reformer son Architecture pour une gestion efficace et effective des crises humanitaires (B).

A- Une Architecture en déphasage par rapport aux défis africains

Le récent retrait des troupes françaises au Mali et au Burkina Faso, les changements anticonstitutionnels de gouvernement, la lutte contre le terrorisme encore présents dans de nombreux pays africains reflètent les limites des institutions africaines dans leur capacité à prévenir, à gérer les conflits armés. La persistance de l'attachement des africains aux principes souverainistes ainsi que la suprématie de la Conférence dans le système africain de sécurité collective constituent également des limites à l'action du CPS. Le CPS brille également par son absence d'inscrire certaines crises à l'ordre du jour de ses réunions et demeure réticente face à certains conflits (1). Toutefois son chevauchement avec d'autres institutions ne lui permet pas d'être indépendant car souvent dépossédé de ses pouvoirs (2).

1- Le refus criard du CPS d'inscrire à l'ordre du jour certains conflits

Les crises, qu'elles soient directement liées aux conflits armés ou aux changements anticonstitutionnels n'ont pas toujours été inscrites à l'ordre du jour du CPS malgré leur urgence et leur impact pour le continent³⁵. Au cours des cinq dernières années, certaines situations critiques telles que celles du Soudan, du Soudan du Sud³⁶, de la Somalie³⁷, du Mali³⁸ et de la République

³⁵ Rapport du Conseil de paix et de sécurité, n° 153, décembre 2022/janvier 2023.

³⁶ En ce qui concerne la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS), elle a été déployée au Darfour en mai 2004 pour protéger les 150 observateurs du cessez-le-feu ainsi que les populations civiles contre les attaques des milices des différents camps

³⁷ En Somalie, l'UA, par le biais de son CPS, a chargé l'IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*), en 2005, de préparer le déploiement d'une force de paix dans ce pays. Ce déploiement était toutefois conditionné par une levée de l'embargo sur les armes imposées en janvier 1994 par le Conseil de sécurité de l'ONU. La Conférence de l'UA a récemment demandé à ce dernier de lever la sanction afin de faciliter le déploiement de l'IGASOM

³⁸ Le Mali fait face, depuis la mi-janvier 2012, à une rébellion armée dans le nord du pays. Celle-ci est venue s'ajouter à l'action des groupes terroristes et criminels qui opèrent dans cette région depuis plusieurs années maintenant. L'initiative prise par l'UA en tenant une réunion ministérielle du CPS à Bamako le 20 mars 2012, marque sa préoccupation face à la situation sécuritaire et humanitaire au Sahel et plus particulièrement au Mali. Cette réunion s'est tenue suite à la réunion conjointe d'experts tenue à Addis-Abeba les 14 et 15 mars qui s'est penchée sur les recommandations de la mission d'évaluation conjointe Nations-Unies- Union africaine pour évaluer l'impact de la crise libyenne dans le Sahel.

centrafricaine ont fait l'objet d'intenses discussions en raison de conflits prolongés ou d'instabilité politique. Certains défis régionaux ont également été abordés, notamment les conflits dans les régions du Sahel³⁹, des Grands Lacs⁴⁰ et du bassin du lac Tchad⁴¹. Malgré l'attention portée à ces zones, les conflits y ont en fait empiré.

Page | 166

Cependant, d'autres crises demeurent absentes de l'ordre du jour du CPS⁴². Il s'agit notamment du conflit qui a déjà fait plus de 7 000 victimes dans les régions anglophones du Cameroun, de la crise constitutionnelle en Tunisie, de la guerre civile en Libye et, jusqu'à récemment, de la guerre en Éthiopie⁴³. Les violences liées aux élections au Zimbabwe n'ont jamais été abordées non plus, alors que la crise qui a débuté en 2017 dans le Nord du Mozambique, n'a été évoquée qu'au début de l'année 2022. En outre, il semble peu probable que le conflit qui sévit depuis cinq ans au Cameroun et le recul démocratique sans précédent que connaît la Tunisie sous la présidence de KAÏS SAÏED fassent l'objet de discussions tant que ces deux pays siégeront au CPS⁴⁴. La plupart des États membres sont réticents à l'idée de voir leurs propres conflits inscrits à l'ordre du jour. C'est pourquoi le CPS tend à éviter toute confrontation avec les États au sujet des questions essentielles de paix, de sécurité et de gouvernance. Il préfère se concentrer sur des questions thématiques et sur les problèmes d'insécurité régionale. Il aborde de plus en plus de thèmes relativement nouveaux, tels que la menace des pandémies, la cyber sécurité, les technologies émergentes et les nouveaux médias. Si ces débats sont louables, ils soulèvent d'importantes questions sur la capacité du Conseil à traiter des questions nationales s'il ne les soumet pas à un examen critique et ne les expose pas à des décisions. Toutes ces questions exposent le CPS à être retissant face à certains conflits.

En tant que principal pilier de l'APSA, le CPS joue un rôle crucial dans les systèmes de sécurité et d'alerte précoce afin de promouvoir des interventions rapides et efficaces face aux conflits et aux crises en Afrique. Ce mandat est soutenu par le système continental d'alerte rapide.

³⁹ Pour faire face aux crises qui menacent la paix et la sécurité de cette région, il a été créé en 2014 le G5 Sahel et s'est imposé contre les multiples efforts de l'UA pour faire prévaloir son dispositif et son approche pour la gestion de la crise sahélienne.

⁴⁰ La région des grands lacs africains connaît des évolutions qui menacent son intégrité politique et sa stabilité. Les tensions demeurent entre les groupes humains et les guerres du passé ne sont pas complètement effacées. Les conflictualités de la région mettent à mal l'ensemble de la région Est africain.

⁴¹ Face à la montée en puissance du phénomène terroriste, les pays membre du bassin du lac Tchad sous l'impulsion de l'UA ont mis sur pieds la Force multinationale mixte pour contrecarrer boko haram

⁴² Rapport du Conseil de paix et de sécurité, n° 153, décembre 2022/janvier 2023.

⁴³ Rapport du Conseil de paix et de sécurité, n° 153, décembre 2022/janvier 2023, *op.cit.*

⁴⁴ *Idem.*

En outre, le Conseil doit résoudre les conflits, prendre des sanctions en cas de CAG et autoriser le déploiement d'opérations de soutien à la paix (OSP). Des progrès⁴⁵ modestes ont été réalisés dans la gestion des crises africaines. Parmi ces dernières figurent celles qui ont été menées dans le bassin du lac Tchad⁴⁶ et en Somalie⁴⁷.

Page | 167

En dépit de ces avancées, l'approche du CPS reste bien plus réactive que proactive. L'invocation du principe de souveraineté nationale par les États membres constitue à cet égard un obstacle de taille. La décision de déployer la Mission africaine de prévention et de protection au Burundi en décembre 2015 a démontré la capacité du Conseil à intervenir dans une crise en invoquant l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA. Cependant, la réticence des Chefs d'État du CPS et l'annulation subséquente de cette décision ont affaibli la détermination du Conseil à intervenir en cours de conflit sur le continent. Le CPS n'a plus jamais invoqué l'article 4 (h), qui autorise son intervention dans les États membres en cas de conflit. Cela a affecté la capacité de riposte de l'UA et a incité le Conseil à s'appuyer considérablement sur les OSR pour remplir ce mandat, conformément au principe de subsidiarité.

Autre inadéquation est le décalage entre les nombreuses décisions prises lors des fréquentes réunions du CPS et leur mise en œuvre. La plupart des instruments de paix et de sécurité du continent ne sont pas encore pleinement fonctionnels. Récemment, le Conseil a cependant manifesté sa volonté de dissuader les États membres tentés de recourir aux CAG en imposant des sanctions à l'encontre de leurs auteurs. On a pu en voir des exemples à l'occasion de la recrudescence de tentatives de coups d'État militaires plus ou moins réussies⁴⁸. En suspendant ces pays des activités de l'UA, le CPS a manifesté son intransigeance à l'égard des CAG et son engagement en faveur de l'État de droit et de l'ordre constitutionnel. Par ailleurs, la façon dont il a traité la situation du Tchad dénote un recul par rapport aux progrès réalisés en matière de promotion des cadres institutionnels, juridiques et normatifs pour lutter contre les CAG et d'autres problèmes de gouvernance.

⁴⁵ Des progrès ont été enregistrés dans le déploiement de missions militaires de stabilisation, notamment au Burundi (2003), au Darfour et en Somalie (2007). L'organe a également suspendu des régimes militaires au Togo, en Mauritanie, à Madagascar, au Niger, en Égypte, en RCA, au Soudan, en Guinée, en Guinée-Bissau, au Mali et au Burkina Faso. Il a par ailleurs eu recours à la diplomatie préventive pour gérer de multiples conflits sur le continent. L'UA s'est engagée à faire taire les armes, même si elle n'a pas réussi à en respecter l'échéance initiale, qui a été repoussée à 2030. Elle a également approuvé la mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe au Mozambique pour lutter contre la menace terroriste.

⁴⁶ La Force multinationale mixte contre Boko Haram

⁴⁷ La Mission africaine en Somalie, devenue la Mission africaine de transition en Somalie

⁴⁸ On peut citer comme coups d'État militaire le Mali, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Soudan et le Burkina Faso.

Si la suspension du Soudan en 2019 est considérée comme la mesure la plus rapide prise, la décision du Conseil de mai 2021 d'approuver la transition militaire au Tchad a affecté la perception de sa position contre les CAG en Afrique⁴⁹. En effet, l'approbation subséquente de l'accord de partage du pouvoir avec les putschistes et de leur intégration au sein du gouvernement après le coup d'État pourrait être considérée comme une violation de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Les incohérences du CPS face aux CAG jettent donc le doute sur sa volonté réelle de faire respecter ses propres cadres comme l'Acte constitutif de l'UA, la Déclaration de Lomé et les Déclarations d'Accra et de Malabo. Il n'est donc pas surprenant qu'au Burkina Faso, des militaires aient organisé un nouveau coup d'État en octobre 2022, le deuxième courant l'année 2022, suscitant la crainte d'une persistance des menaces pour la paix, la sécurité et la gouvernance en Afrique.

Les faiblesses du CPS aussi bien face à son refus d'inscrire à l'ordre du jour certaines affaires, que sa réticence face à certains conflits, ne permet une meilleure gestion des crises car limité pour des raisons citées supra. Toutefois son chevauchement avec d'autres institutions ne lui permet pas d'être indépendant car souvent dépossédé de ses pouvoirs.

2- Le désaccord entre la Conférence des Chefs d'État et la Commission de l'Union africaine

Les ambiguïtés et les contradictions se révèlent contre-productives car, on comprend à peine qu'en matière de résolution des conflits, le CPS puisse partager ses pouvoirs, voire en être dépossédé. Cette dépossession s'apprécie même dans l'utilisation par le législateur africain des articles⁵⁰, définis ou indéfinis. Aussi, le caractère non coercitif des décisions du CPS ne lui donne une totale autorité dans la gestion des crises africaines.

À l'instar du Conseil de sécurité des Nations unies, le CPS de l'UA, est la pièce principale ou la poutre maîtresse de l'édifice africain de paix et de sécurité. Il est l'organe central de ce dispositif. À cet effet, il est nécessaire qu'il ait des pouvoirs conséquents qui lui permettent de répondre pleinement à sa mission⁵¹. Cependant, le constat est quelque peu éloigné de ces souhaits. En effet, le CPS de l'UA incarne difficilement tous les espoirs et toutes les ambitions placés en

⁴⁹ Rapport du Conseil de paix et de sécurité, n° 153, décembre 2022/janvier 2023, *op.cit.*

⁵⁰ LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *op. cit.*, p.139-140.

⁵¹ SEDJRO BIDOUZO (T.), *Les Organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaires en Afrique*, *op.cit.*, p. 258.

lui. Il ne semble pas correspondre à ce mécanisme révolutionnaire, tel qu'annoncé à ses débuts. Même s'il comporte plusieurs aspects positifs par rapport au Conseil de sécurité des Nations unies, sur bien d'autres points, il ne résiste pas à la comparaison avec ce dernier. En matière de maintien de la paix et de la sécurité, de la prévention, la gestion et la résolution des conflits, l'influence des décisions du Conseil de sécurité par rapport à l'Assemblée générale⁵², n'est pas la même que celle du CPS par rapport à la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement. L'une des clefs de pénétration et de compréhension de ce paradoxe⁵³ est fournie par les articles 2 et 7 du Protocole relatif à la création du CPS qui reflètent, pour ainsi dire, une certaine usure des pouvoirs de l'organe principal de maintien de la paix sur le continent africain. Aux termes des dispositions de l'article 2⁵⁴, le CPS est un organe de décision. On pourrait alors logiquement considérer que ses pouvoirs seraient comparables à ceux du Conseil de sécurité des Nations unies. Loin s'en faut car, le CPS partage ses pouvoirs non seulement avec la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, mais également avec la Commission. Des dispositions⁵⁵ traduisent, sans détour,

⁵² Bien sûr, il est important de préciser que la composition du Conseil de sécurité (notamment les « cinq grands » ou les cinq membres permanents), reflète la configuration du monde au sortir de la seconde guerre mondiale. Les « cinq grands », vainqueurs de la seconde guerre mondiale constituait une sorte de « directoire du monde » ; ceci peut expliquer les larges pouvoirs reconnus au Conseil de sécurité des Nations unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Yves Petit, *Droit international du maintien de la paix*, op. cit.

⁵³ Par rapport à l'Assemblée générale en cette même matière, on admet difficilement que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ne puisse pas jouir des mêmes pouvoirs par rapport à la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement.

⁵⁴ L'article 2 du protocole relatif à la création du CPS dispose : « 1. Il est créé, au sein de l'Union, conformément à l'Article 5 (2) de l'Acte constitutif, un Conseil de paix et de sécurité, qui est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le CPS constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique. 2. Le Conseil de paix et de sécurité est appuyé par la Commission, un Groupe des sages, ainsi que par un système continental d'alerte rapide, une force africaine prépositionnée et un Fonds spécial ».

⁵⁵ L'article 7 du protocole instituant le CPS stipule à cet effet : « 1. Conjointement avec le Président de la Commission, le Conseil de paix et de sécurité : a. anticipe et prévient les différends et les conflits, ainsi que les politiques susceptibles de conduire à un génocide et à des crimes contre l'humanité ; b. entreprend des activités de rétablissement et de consolidation de la paix lorsque des conflits éclatent, pour faciliter leur règlement ; c. autorise l'organisation et le déploiement de missions d'appui à la paix ; d. élabore les directives générales relatives à la conduite de ces missions, y compris le mandat desdites missions, et procède à la révision périodique de ces directives ; f.; g. impose, conformément à la Déclaration de Lomé des sanctions chaque fois qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement se produit dans un État membre ; h. met en œuvre la politique de défense commune de l'Union ; i. assure la mise en œuvre de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et des autres Conventions et instruments internationaux, continentaux et régionaux pertinents, et harmonise et coordonne les efforts visant à combattre le terrorisme international, au niveau continental et régional ; j. assure une harmonisation, une coordination et une coopération étroites entre les Mécanismes régionaux et l'Union dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ; k. assure la promotion et le renforcement d'un partenariat solide pour la paix et la sécurité entre l'Union et les Nations unies, et leurs agences ainsi qu'avec les autres organisations internationales compétentes ; l. élabore les politiques et les actions nécessaires pour que toute initiative extérieure dans le domaine de la paix et de la sécurité sur le continent soit entreprise dans le cadre des objectifs et des priorités de l'Union ; m. suit, dans le cadre de ses responsabilités en matière de prévention des conflits, les progrès réalisés en ce qui concerne la promotion des pratiques démocratiques, la bonne gouvernance, l'État de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du droit

une certaine érosion des pouvoirs du CPS, au profit de la Commission et de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement. Non seulement, il exerce lesdits pouvoirs de façon conjointe avec la Commission, mais également, il laisse l'initiative de certaines décisions à la Conférence. En effet, à l'alinéa (e)⁵⁶ de l'article 7, on peut se rendre compte que, en cas de crimes de guerre, de génocides ou encore de crimes contre l'humanité, la décision de mettre en œuvre une intervention revient *in fine* à la Conférence, puisque le CPS ne fait que lui adresser une recommandation dans ce sens. De plus, l'alinéa (f)⁵⁷ du même article précise que le CPS approuve les modalités d'intervention de l'Union dans un État membre, suite à une décision de la Conférence. Le CPS n'exercerait que les pouvoirs que lui délègue la Conférence, comme on peut le lire à l'alinéa (r)⁵⁸ de la même disposition. On constate ainsi à l'analyse, que l'article 7 est en contradiction flagrante avec l'article 2 du Protocole relatif à la création du CPS. L'une des principales interrogations que l'entrée en vigueur dudit Protocole a soulevées, est la manière de faire cohabiter utilement et efficacement les responsabilités qui incombent respectivement au président en exercice de l'Union, au président de la Commission de l'UA et au président du CPS, en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité⁵⁹.

Par ailleurs, l'usure des pouvoirs du CPS, se mesure et s'étend à l'article 2 du Protocole, qui évoque le CPS, non comme l'organe de décision, mais comme un organe de décision. Manifestement, la grammaire serait contre le CPS. Car, c'est presque inconcevable d'y noter de

international humanitaire, par les États membres ; n. favorise et encourage la mise en œuvre des conventions et traités internationaux pertinents de l'OUA/UA, des Nations unies, ainsi que d'autres conventions et traités internationaux pertinents sur le contrôle des armes et le désarmement ; o. examine et prend toute action appropriée dans le cadre de son mandat dans les situations où l'indépendance nationale et la souveraineté d'un État membre sont menacées par des actes d'agression, y compris par des mercenaires ; p. appuie et facilite l'action humanitaire dans les situations de conflit armé ou de catastrophe naturelle grave ; q. soumet, à travers son Président, des rapports réguliers à la Conférence sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique ; et 2. Les États membres reconnaissent qu'en s'acquittant de ses devoirs au terme du présent Protocole, le Conseil de paix et de sécurité agit en leur nom. 3. Les États membres conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de paix et de sécurité, conformément à l'Acte constitutif. 4. Les États membres conviennent d'apporter leur entière coopération au Conseil de paix et de sécurité et de faciliter toute action qu'il entreprendrait en vue de la prévention, de la gestion et du règlement des crises et des conflits, en vertu des responsabilités qui lui sont confiées au terme du présent Protocole ».

⁵⁶ Recommande à la Conférence, conformément à l'article 4 (h) de l'Acte constitutif, l'intervention au nom de l'Union dans un État membre dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, tels que définis dans les conventions et instruments internationaux pertinents.

⁵⁷ Approuve les modalités d'intervention de l'Union dans un État membre, suite à une décision de la Conférence conformément à l'article 4 (j) de l'Acte constitutif

⁵⁸ Se prononce sur toute autre question ayant des incidences sur le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent, et exerce les pouvoirs que lui délègue la Conférence, conformément à l'article 9 (2) de l'Acte constitutif.

⁵⁹ LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *op. cit.*, p. 150.

véritables dispositions relatives au président de la Commission de l'UA. Il est vrai que la Commission a un rôle important à jouer dans le dispositif de paix et de sécurité de l'Union. Seulement, elle ne saurait rester sur le même palier que le CPS, qui doit être l'organe central de décision en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité sur le continent.

Le législateur africain stipule à l'alinéa premier de l'article 2 du Protocole relatif à la création du CPS : « 1. Il est créé, au sein de l'Union, conformément à l'article 5 (2) de l'Acte constitutif, un Conseil de paix et de sécurité, qui est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le Conseil de paix et de sécurité constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique »⁶⁰. Et on peut s'en douter, l'alinéa 2 de la même disposition ne mentionne-t-il pas l'autre⁶¹ ou les autres organes de décision ? Il stipule : « 2. Le Conseil de paix et de sécurité est appuyé par la Commission, un Groupe des sages, ainsi que par un système continental d'alerte rapide, une Force africaine prépositionnée et un Fonds spécial »⁶².

À l'analyse, l'article 2 du Protocole relatif à la création du CPS, conférant à ce dernier un pouvoir de décision, dans les différentes questions de paix et de sécurité, demeure ainsi une coquille creuse car, vidée de son contenu et de sa substance. Pourtant, la version révisée de l'Acte constitutif de l'UA est très claire et très précise sur la question. Elle formule explicitement qu'en ce qui concerne les questions sécuritaires, le CPS est « l'organe de décision ». On peut considérer que le Protocole relatif à la création du CPS, désavouant presque l'Acte constitutif de l'UA, en parlant simplement « d'un organe de décision », sans plus de précision, constitue une régression. Ainsi, l'Acte constitutif parle-t-il de « l'organe » alors que le Protocole parle d'« un organe ». Le choix fait par le Protocole de l'utilisation d'un article indéfini, n'est pas innocent ou anodin. Il fait du CPS un organe de décision parmi tant d'autres, tandis que l'Acte constitutif en faisait, sinon le seul organe de décision, du moins le principal. C'est sans doute là, une fissure dans l'édifice normatif du maintien de la paix et de la sécurité, de la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique. C'est alors sans étonnement, que l'on constate que les actions du CPS se

⁶⁰ Article 2, (1), Protocole relatif à la création du CPS.

⁶¹ Commission de l'Union africaine.

⁶² Article 2 (2), Protocole relatif à la création du CPS.

mènent avec moins de célérité et de profondeur, quand on ose la comparaison avec le Conseil de sécurité des Nations unies.

Le CPS est ainsi dépourvu du pouvoir de prendre des mesures coercitives. Il va sans dire que l'affaiblissement de l'autorité du CPS, et l'érosion de ses pouvoirs, notamment de son pouvoir de décision, affectent considérablement et substantiellement ses décisions, sans valeur contraignante. Ces contraintes institutionnelles font obstacles à une gestion efficace des crises humanitaires. Toutefois, il s'avère nécessaire d'améliorer ces institutions pour une gestion efficace des crises africaines.

Page | 172

B- Une inadéquation perfectible des mécanismes institutionnels de gestion des crises humanitaires

L'Union africaine semble s'engager à étendre sa politique à cette mutation sécuritaire, et cela à travers des moyens de prévention qui s'adaptent aux causes profondes des conflits. Il reste que la frontière entre ces causes profondes et les causes directes des conflits est souvent très mince au point que les moyens qui permettent d'en prévenir certains suffisent à prévenir les autres⁶³. Dans le but de mettre en œuvre son droit d'intervention, l'UA, acteur régional soutenant les opérations de paix s'est doté d'un CPS « *qui est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits* »⁶⁴. Cet organe prévoit la création d'une Force africaine prépositionnée appelée Force africaine en attente qui tarde encore à être opérationnelle (1). Toutefois, un renforcement des mécanismes institutionnel (2) de prévention et de gestion des crises est souhaitable.

1- Une douloureuse mise en place d'une force africaine

Le droit d'intervention de l'UA comme le prévoit son Acte constitutif souffre à être effectif, car n'étant pas mis en œuvre. Malgré cet arsenal institutionnel apparent, le déploiement préventif de la Force militaire africaine dans des situations potentielles de crises peine à devenir réalité. Il dénote une fois de plus de la difficulté pour l'UA de passer de la théorie à la pratique. La difficile ou mieux la lente mise en place d'une force africaine en est la principale raison. L'Afrique est devenue le principal théâtre de déploiement des opérations de maintien de la paix, eu égard à la

⁶³ BITIÉ (A.K.), *L'approche contemporaine de la prévention des conflits en Afrique*, op.cit., p. 572.

⁶⁴ Article 2 du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine.

situation conflictuelle qu'elle connaît depuis plusieurs décennies⁶⁵. Créée en 2003, la FAA est un mécanisme interarmes composé de soldats, de civils et de policiers en attente dans leurs pays d'origine. Coordonnée par cinq Communautés économiques régionales⁶⁶, la FAA est conçue pour être déployée dans un délai très court. L'objectif est d'aider le CPS de l'UA de s'acquitter de ses responsabilités liées aux missions de soutien de la paix. En 2016, soit dix ans après d'investissement et de mise en place, l'UA a déclaré la FAA prête pour un déploiement rapide. Or, elle n'est jamais entrée en fonction, car les gouvernements africains privilégiant les forces de coalition *ad hoc*⁶⁷.

Page | 173

Lorsque l'idée d'une imposition de la paix par la force a fait son chemin dans le système onusien de sécurité collective⁶⁸, l'UA qui se veut responsable du maintien de la paix et de la sécurité sur le continent peine à mettre en place « son » armée censée matérialiser sa volonté d'africanisation des opérations de maintien de la paix. Les raisons de l'inactivité, du manque de visibilité et du défaut d'opérationnalisation de la FAA, peuvent être recherchées dans la nature et la qualité dérisoire des armées nationales africaines. Ces remarques relatives à la FAA de l'UA, valent également pour la force d'intervention de la CEDEAO, tous les États membres de l'Organisation Ouest-africaine, étant aussi membres de l'Organisation continentale. Par ailleurs, la non-opérationnalisation de la Force africaine en attente, engendre un défaut de communautarisation des moyens militaires, susceptibles d'être déployés dans les opérations de maintien de la paix et de la sécurité. Une feuille de route adoptée par l'UA en 2005 a énoncé comme objectif l'opérationnalité de la FAA en 2010. Or, ce n'est qu'en janvier 2016 qu'on a déclaré que la FAA avait atteint sa pleine force opérationnelle lors du sommet de l'UA à Addis-Abeba. Dans l'ensemble, on peut constater un véritable décalage entre le discours et la réalité, entre le concept élaboré en 2003 et le processus de la mise en œuvre effective de la FAA.

⁶⁵ TRAORE (B.), « L'Afrique dans les opérations de maintien de la paix : évolution d'une participation de plus en plus importante », *Rev hist archéol afr*, 2012, p. 117.

⁶⁶ L'ECOBRI, Brigade de la CEDEAO ; Le FOMAC, Brigade de la CEEAC ; La SADCRI, Brigade de la SADEC ; L'EASRI, Brigade de l'IGAD ; La NASRI, Brigade de l'UMA. Ces 5 Brigades régionales ont été identifiées pour l'accompagner. En décembre 2010, Jean Ping nomme le général SEKOUBA KONATE Haut représentant de l'UA pour l'opérationnalisation de la FAA. Deux conséquences majeures découlent de ce renouveau de l'interventionnisme africain : la mise en difficulté de la souveraineté des États et la mise en perspective de celle-ci.

⁶⁷ Rapport du Conseil de paix et de sécurité.

⁶⁸ Par exception au principe du non-recours à la force contre l'intégrité territoriale d'un État, le Conseil de sécurité peut prendre des mesures coercitives dont le déploiement de forces de maintien de la paix pour maintenir ou restaurer la paix et de la sécurité internationales lorsque celles-ci sont menacées en vertu de l'article 53 de la Charte des nations unies.

L'opérationnalité de la FAA joue également sur les interventions car en l'absence d'une armée robuste, les interventions armées ne peuvent qu'être réduites.

Les lenteurs dans la mise en œuvre de la force africaine, le déficit des mécanismes institutionnels tel que le Conseil de paix et de sécurité, ont constitué dans un passé récent des obstacles récurrents au déploiement rapide des opérations de paix, alors que la situation sur le terrain menaçait de se détériorer⁶⁹. Il se décline alors une amélioration performante des institutions de l'UA si elle doit être considérée comme une Organisation panafricaine apte à apporter des solutions africaines aux problèmes africains.

2- Les réformes souhaitables des mécanismes institutionnels africains

Dans la continuité de sa quête principale visant à résoudre les conflits, le CPS doit intégrer dans son action à court et long terme des approches et des méthodes qui lui permettraient d'abord d'assurer un traitement approprié des causes profondes et des facteurs favorables au déclenchement des crises, mais aussi de porter une attention particulière aux exigences de la consolidation des processus de paix et de la reconstruction post-conflit. De ce point de vue, le CPS pourrait être perçu comme un excellent outil au service du diptyque « paix et développement »⁷⁰ parce qu'il a justement pour tâche d'agir en amont et en aval d'une situation de crise »⁷¹. Dès lors, « le chemin que le CPS serait avisé de prendre pour augmenter son poids sur le long terme résiderait dans une subtile combinaison des méthodes à court et à long terme dans le traitement des questions de paix, de sécurité et de stabilité sur le continent. C'est là toute l'importance et toute l'ampleur du défi que doivent relever les pays africains dans leurs ambitions collective de bâtir un ensemble communautaire apaisé, fort et crédible »⁷².

Autres initiatives pourraient renforcer la contribution du CPS à l'établissement de la paix en Afrique. Il s'agit : du renforcement du support électoral : Les Organisations économiques régionales devraient établir des commissions électorales régionales capables de déployer des

⁶⁹ Le déploiement compliqué de la MISMA au Mali, en janvier 2013, avait notamment achoppé sur les disparités capacitaires entre pays contributeurs, et sur la question de la définition du concept stratégique, tandis que la complexité de la crise allait justifier rapidement le passage de témoin aux Nations unies, seul acteur en mesure d'embrasser les défis multidimensionnels de la crise malienne.

⁷⁰ Koffi ANNAN, « Dans une liberté plus grande... », *op. cit.*

⁷¹ LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *op. cit.*, p. 158.

⁷² LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *op. cit.*, p. 159.

missions d'observation électorale de longue durée, d'offrir des mécanismes de résolution des conflits, et d'imposer des sanctions pour toute falsification des processus démocratiques. De la flexibilité de l'aide internationale : Les donateurs devraient donner plus de fonds sans conditionnalités aux Organisations régionales pour pouvoir répondre avec plus de flexibilité aux priorités et aux objectifs qui changent rapidement afin de permettre plus de flexibilité dans la réponse aux priorités en permanent changement et aux objectifs. Ceci renforcerait la capacité à apporter des réponses efficaces et dans les temps et encouragerait les régions à mieux intégrer les différents processus. Aussi, pour que l'UA établisse un cadre de sanction efficace pour dissuader les CAG et soutenir les progrès, la pratique actuelle doit être affinée. Le cadre existant devrait être revu pour lever toute ambiguïté quant au moment où une action est nécessaire. Ceci est particulièrement important avec les CAG, étant donné le flou des frontières entre l'action civile des protestations légitimes et leur évolution en action militaire comme cela s'est produit au Soudan. Il serait également important de savoir précisément quand les sanctions ciblées doivent être déclenchées contre les coups d'État en particulier des dispositions constitutionnelles. Ainsi, les déclarations des sanctions doivent être intégrées dans un cadre aligné sur l'évolution des menaces qu'elles cherchent à contrer. Activer le Comité et lui donner des moyens de jouer son rôle en le soutenant par une unité permanente de la Commission de l'UA et un groupe de suivi. Ce dernier effectuera des évaluations préalables à la sanction et surveillera les sanctions imposées en contrôlant les États membres sanctionnés. Afin de se donner les moyens adéquats de faciliter la prévision de crises sur le continent, et surtout de prévenir d'éventuels conflits armés, l'UA a prévu à travers l'article 12 du Protocole sur la création de son CPS la création d'un système africain d'alerte rapide. Le système d'alerte précoce devra reposer sur la collaboration de structures sous régionales avec la « Salle de veille » du Conseil de paix et de sécurité.

L'opérationnalisation de la FAA devra être entendue comme l'ensemble des activités dont le but est d'assurer son existence effective et de lui permettre d'intervenir sur le terrain pour assurer ses missions⁷³. À l'avenir, l'opérationnalisation de la FAA devrait rester le principal cadre des opérations de paix en Afrique.

⁷³ SEDJRO BIDOUZO (T.), *Les Organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaire en Afrique*, op.cit., p. 390.

Conclusion

À la question de savoir si les mécanismes africains de gestion des crises humanitaires sont-ils efficaces et effectives, deux points de vu ont été développé. D'une part les inadéquations normatives et d'autre part les inadéquations institutionnelles. Ainsi, l'ingénierie institutionnelle et le cadre juridique n'ont jamais failli au projet de construction d'une Architecture de paix de l'UA face aux conflits et crises qui menacent le continent africain. La gestion des crises s'est révélée problématique principalement en raison de l'inadéquation des instruments existants. La création de l'UA en 2002 a charrié, naturellement, d'énormes espoirs. Au-delà de la reprise du projet panafricain engagé au sein de l'OUA, le contexte politique interne exigeait une redéfinition des priorités et un recadrage institutionnel. L'UA affirme sa volonté d'assumer d'avantage sa responsabilité dans la prévention et la résolution des conflits dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Mais les réponses contrastées apportées par la même UA à des conflits et crises survenus sur le continent ont parfois suscité des doutes quant à la capacité de l'Organisation continentale de répondre à des situations de crises sur le continent.



De la réforme du Droit congolais des obligations pour une sécurité juridique accrue

Reform of the Congolese law of obligations for increased legal certainty

Par : Page | 177

BANZA ILUNGA Aimé

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lubumbashi

Avocat au Barreau du Haut-Katanga (RD Congo-Lubumbashi)

Résumé :

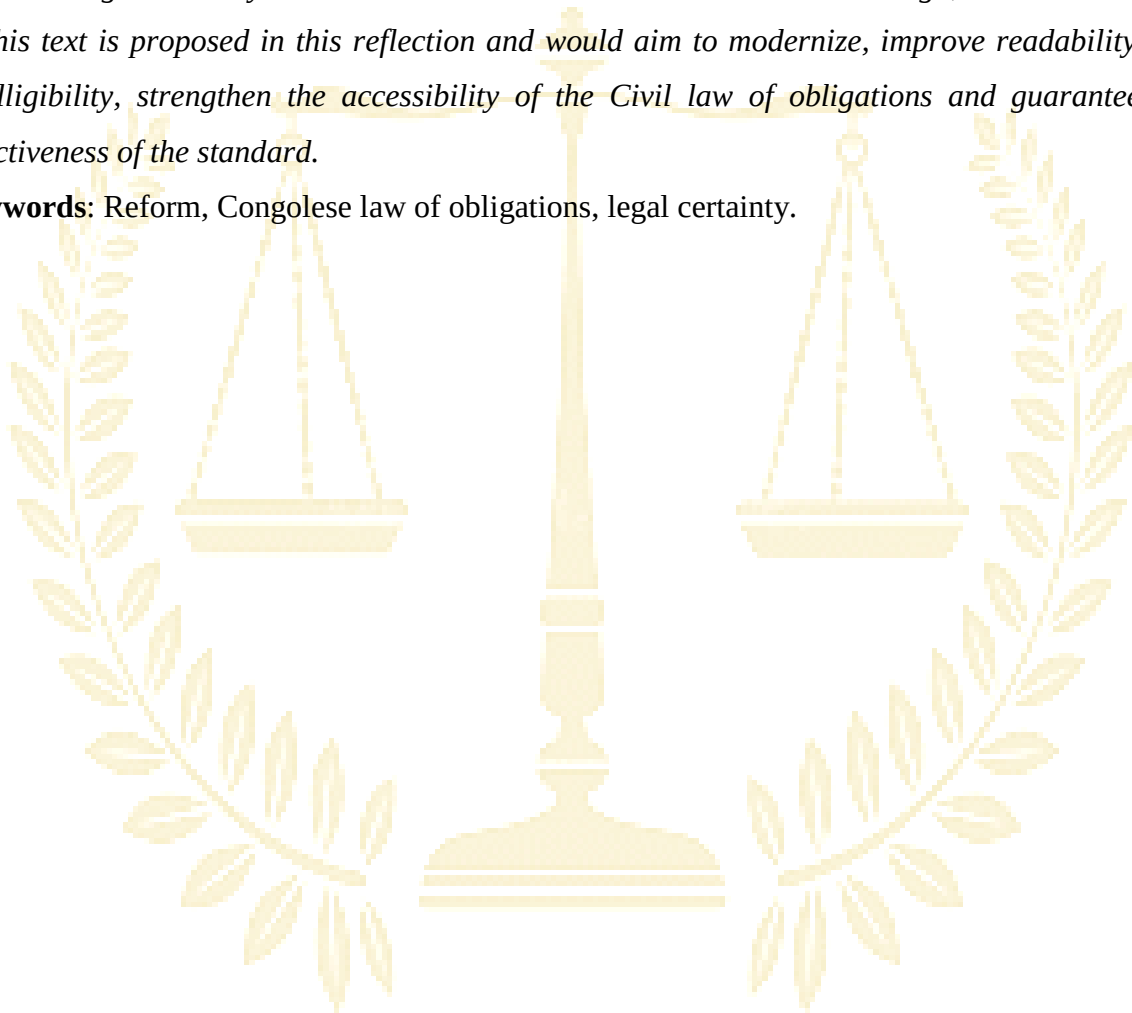
A l'heure actuelle, il se constate une insécurité juridique dans le domaine du Droit commun des obligations régi principalement par le Code Civil Congolais Livre troisième (CCCL III). Le texte de base du CCCL III, à savoir le Décret du 30 juillet 1888 se révèle aujourd'hui vétuste et inadéquat à beaucoup des matières et des réalités socio-économiques et culturelles actuelles. En vue de satisfaire aux impératifs de la sécurité juridique accrue dans les transactions civiles et commerciales en RD Congo, la réforme globale de ce texte est proposée dans cette réflexion et viserait à moderniser, améliorer la lisibilité et l'intelligibilité, renforcer l'accessibilité du Droit civil des obligations et garantir l'efficacité de la norme.

Mots-clés : Réforme, droit congolais des obligations, sécurité juridique

Abstract :

At present, there is legal uncertainty in the field of the Common Law of Obligations governed mainly by the Congolese Civil Code Third Book (CCCL III). The basic text of CCCL III, namely the Decree of July 30, 1888, is now proving to be outdated and inadequate for many of the current socio-economic and cultural matters and realities. In order to meet the requirements of increased legal certainty in civil and commercial transactions in the DR Congo, the overall reform of this text is proposed in this reflection and would aim to modernize, improve readability and intelligibility, strengthen the accessibility of the Civil law of obligations and guarantee the effectiveness of the standard.

Keywords: Reform, Congolese law of obligations, legal certainty.



Introduction

A ce XXIème siècle, de nombreux Etats à travers le monde s'efforcent à améliorer l'application des principes de prééminence de la règle de Droit et la RD Congo pour sa part, est appelée à prendre des mesures décisives pour relever les défis de l'Etat de droit. La sécurité juridique se présente aujourd'hui comme l'un des défis majeurs¹.

Page | 179

La sécurité juridique elle-même se manifeste à travers certains principes moteurs que sont : l'accessibilité du droit, la lisibilité ou l'intelligibilité de la loi, de la prévisibilité de la norme, la stabilité et de la cohérence du Droit, la non rétroactivité de la loi, etc.

Pour satisfaire à ces principes moteurs de sécurité juridique dans une société moderne, la loi se doit d'être, autant que possible, claire et précise². Cependant, en ce qui concerne particulièrement *le Droit congolais des obligations*, il se dégage de notre constat, le vieillissement du texte de base, à savoir le Décret du 30 juillet 1888 intitulé « Des contrats ou des obligations conventionnelles ³», devenu le Code Civil Congolais Livre troisième (le CCC L III) et son inadéquation avec certaines réalités socio-économiques et culturelles actuelles. Ce qui constitue d'ailleurs *une cause de l'insécurité juridique* pour de nombreux citoyens qui sont sensés recourir aux normes de ce Droit civil commun. Point n'est besoin de rappeler que dans un Etat de Droit, le Droit des obligations revêt une importance considérable sur le plan pratique en ce qu'il est une branche utile à la vie juridique quotidienne de tous les citoyens et toutes les personnes juridiques. Ces derniers concluent chaque jour des contrats et engagent leur responsabilité contractuelle ou extracontractuelle. Leurs rapports d'obligations sont régis par la théorie des obligations. En outre, cette théorie fournit à d'autres branches du Droit les principes moteurs de solution.

Le diagnostic du problème ou de la cause d'insécurité juridique dans ce domaine ayant été fait, nous pensons que la solution salubre passerait par *une réforme législative globale du texte portant CCCL III*, mais surtout, ça devra être *une réforme législative* qui puisse satisfaire à *l'objectif de sécurité juridique accrue*. Précisons que la notion de *réforme législative* renvoie plus

¹ Les controverses qui entourent l'application des principes de l'Etat de droit à l'instar de la légalité, de l'égalité devant la loi et la non-discrimination, de la prévention de l'abus de pouvoir, de l'accès à la justice... sont autant d'autres défis.

² Mais la loi n'est pas le Droit. Ce dernier est également le reflet d'une réflexion prétorienne qui l'inscrit dans la société actuelle et dans l'évolution de celle-ci.

³ Décret, 30 juillet 1888, Code civil, Livre I er : Des contrats ou des obligations conventionnelles, BO, 1888, p.109 ; PIRON, P. et DEVOS, J., *Codes et Lois du Congo-Belge*, 8^e éd., Larcier, Bruxelles, 1960, II.- *Code civil livre III, Obligations*, pp. 98-147.

généralement à la modification du Droit existant soit par une loi nouvelle, soit par décret. Elle est donc voisine à la notion de refonte, de codification, d'amendement, de révision⁴. Alors que la *réforme juridique*, notion globalisante, consiste en l'examen de la réglementation et de la législation pour déterminer les lacunes et les moyens d'y remédier, et ainsi apporter des modifications visant à renforcer le cadre réglementaire et législatif⁵. Il sied de préciser que le meilleur chantre de la méthode de réforme du Droit par voie législative fut Jeremy Bentham, le philosophe de l'utilitarisme. Et Graveson de dire « à Bentham, tout au moins, « nous devons une partie du vocabulaire de la réforme du Droit, ainsi le mot 'codification' »⁶ ». De ce fait, au regard de l'importance du Droit des obligations dans une société moderne, la réforme que nous envisageons ici serait, de façon générale, une réponse à un besoin social.

En bref, par une approche praxéo-herméneutique et comparative⁷, cette réflexion est focalisée dans sa première partie à l'analyse du besoin général de sécurité juridique dans une réforme juridique (I). Sa deuxième partie s'attèle de manière pratique à analyser les impératifs de la sécurité juridique dans la réforme du Droit congolais des obligations (II), à travers l'étude, d'une part des limites actuelles du CCCL III dues à sa vétusté et ses lacunes et d'autre part, de quelques principes et matières à légiférer dans les nouvelles règles issues de la réforme projetée.

I- BESOIN DE SECURITE JURIDIQUE DANS UNE REFORME LEGISLATIVE

On sait que le Droit écrit (ou la loi) semble préférable que la jurisprudence ou la coutume ; il présente l'avantage d'être précis et plus facile à connaître. Codifier n'est pas légiférer pour l'éternité et la méthode de *réforme par voie législative* évite l'arbitraire et assure une *sécurité juridique accrue*. Pour Alexandre Flückiger une bonne réforme législative vise à édicter : *la loi raisonnée, la loi pertinente, la loi stratégique, la loi efficace, la loi claire et la loi réflexive*⁸.

⁴ CORNU, G, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., Paris, 2022, v. Réforme législative.

⁵ <https://impacttransform.org>: réforme réglementaire et législative-impact (consulté le 30/05/2023).

⁶ GRAVESON, R.H., « Les méthodes de réforme du Droit », *R.I.D.C.*, N°19-2, 1967, pp.356, in <https://www.persee.fr/do>. (Consulté le 30/05/2023).

⁷ Dans le cadre de cette *méthode comparative*, le recours est généralement fait aux Droits français et belge, et c'est pour plus d'une raison : il y a que le Droit civil écrit congolais procède en ligne droite du Droit civil belge dont la jurisprudence et les principes généraux inspirent, à ce titre, les juridictions congolaises. Les systèmes belge et français se trouvent à l'origine du Droit congolais qu'ils influencent encore aujourd'hui. Toute recherche dans ce contexte prend forcément une dimension comparatiste.

⁸ Il s'agit de 6 chapitres de l'ouvrage (de 762 pages) de cet auteur et qu'il synthétise dans l'avant-propos de la manière suivante : « La loi n'en deviendra pas pour autant rationnelle mais plus modestement raisonnée, tenant désormais compte de la rationalité limitée de nos comportements, des biais cognitifs qui nous affectent, de la place des émotions qui s'y invitent ainsi que des limites du modèle logique en droit (chap. 1 – *La loi raisonnée*). Les objectifs que la loi

Et Roscoe Pound a dit avec raison que le Droit doit être stable, bien qu'il ne puisse demeurer statique, et il a montré que le caractère de certitude de la loi n'est pas incompatible avec le changement du Droit⁹. Mais le dilemme demeure, et la société, qui a besoin d'une *réforme du Droit* pour instituer le mécanisme qui règlera ses nouveaux problèmes, a aussi besoin d'une stabilité juridique qui soit compatible avec la solution effective de ses problèmes.

A- Du principe de sécurité juridique

Le désordre et l'instabilité du Droit appellent une politique énergique visant à ralentir un emballement normatif préjudiciable aux citoyens, aux entreprises et à la crédibilité même de l'action politique. L'exigence de sécurité juridique, fondement de l'État de Droit¹⁰, doit être confortée dans toute réforme du Droit.

1- Portée et principes corollaires

a- Portée

se fixe auront ensuite un impact pertinent sur la réalité sociale, à même de résoudre au mieux le problème de société sans effets indésirables disproportionnés (chap. 2 – *La loi pertinente*). Pour ce faire, la loi devra s'approprier de manière stratégique le pluralisme normatif afin de le mettre au service de ses buts tout en tentant de lui trouver une assise démocratique. On étudiera un certain nombre de techniques à disposition du législateur destinées à renforcer tant l'effectivité que la légitimité des instruments d'action (chap. 3 – *La loi stratégique*). L'évaluation de l'impact de la loi ne se limitera pas aux critères économiques mais prendra en compte de manière intégrée l'ensemble des composantes du développement durable, y compris l'impact social et écologique. L'évaluation de l'efficacité, de l'effectivité et de l'efficience, ne constituera qu'une aide au législateur destinée à éclairer ses choix de la manière la plus transparente possible, sans décider à sa place, tout en prévenant les excès économistes et rationalistes (chap. 4 – *La loi efficace*). Visant à une certaine élégance du texte, la légistique formelle tentera de rendre la loi claire, avec toute l'ambiguïté qui se cache derrière cet objectif, afin de garantir l'impact le plus fidèle possible de la loi sur ses destinataires (chap. 5 – *La loi claire*). Se penchant enfin sur l'impact du texte de loi dans la réalité, la légistique ne fait pas qu'anticiper la mise en œuvre mais l'accompagne également. Rapprochant le droit qu'a voulu faire le législateur de celui qu'il a fait, l'évaluation législative suggère de réexaminer la loi de sorte que celle-ci apprenne de l'expérience (chap. 6 – *La loi réflexive*) ». FLÜCKIGER, A., (*Refaire la loi. Traité de légistique à l'ère du Droit souple*, Stämpfli Editions, Berne, 2019, pp. XI-XII.

⁹ Roscoe Pound cité par GRAVESON, R.H., « Les méthodes de réforme du Droit », *op. cit.*, pp.357.

¹⁰ La notion renvoie à la *soumission de l'État au Droit*. Notion définie par la doctrine allemande de la fin du XIXe siècle en opposition à l'« État de police » caractérisé par le pouvoir discrétionnaire de l'administration. L'État de droit soumet son action sur les citoyens à des règles qui déterminent leurs droits et précisent les moyens qu'il est autorisé à utiliser.

Ces règles limitent « la puissance de l'État en la subordonnant à l'ordre juridique qu'elles consacrent ». L'État de Droit, c'est le gouvernement des lois, non des hommes ; *Government of laws, not men*, disaient les Républicains anglais au début du XVIIe siècle, s'appuyant sur des passages d'Aristote et de Cicéron. Au contraire, la devise classique de l'absolutisme, qui connut un grand succès auprès des penseurs du XVIe siècle (Machiavel, Luther, Bodin...), voulait que le Prince fût délié du respect des lois. V. MALAURIE, Ph. Et MORVAN, P., *Introduction au droit*, L.G.D.J., Paris, 2016, p.21 ; AVRIL, P. et GICQUEL, J., *Lexique de Droit constitutionnel*, P.U.F., Paris, sd., v. Etat de Droit ; CHEVALLIER, J., *L'État de Droit*, Montchrestien, 5e éd., 2010.

En Droit, l'exigence de la notion de sécurité n'est pas nouvelle¹¹. L'expression « sécurité juridique » était autrefois considérée comme un truisme ou un pléonasme : la sécurité n'était-elle pas consubstantielle au Droit, un attribut du Droit, un élément inhérent à son essence ? »¹². Si bien que l'expression serait en réalité redondante, puisque le Droit recherche la sécurité *lato sensu* des liens sociaux, la *sécurité juridique serait une sécurité dans la sécurité*¹³.

Page | 182

Personne ne peut donc nier aujourd'hui que la sécurité juridique est une condition *sine qua non* d'une société démocratique, d'un Etat de Droit. Dans cette perspective, Thomas Piazzon, auteur d'une thèse sur la question renseigne que la sécurité juridique est « *l'idéal de fiabilité d'un droit accessible et compréhensible qui permet aux sujets de Droit de prévoir raisonnablement les conséquences juridiques de leurs actes ou comportements, et qui respecte les prévisions légitimes déjà bâties par les sujets de droit dont il favorise la réalisation*¹⁴ ». Il considère que la sécurité juridique répond à trois impératifs classiques : *l'accessibilité matérielle et intellectuelle du Droit qui doit être clair et compréhensible, la stabilité des droits et des situations individuelles et la prévisibilité qui doit l'emporter*. La sécurité juridique est un impératif pratique, nécessaire à l'action et au développement des relations sociales.

Pour Musafiri Nalwango « *la sécurité juridique renvoie à la protection des droits individuels. Ce qui n'est que normal dans un contexte où l'Etat individualiste est né de la lutte contre l'absolutisme sur fond d'un conventionnalisme, qu'il soit de type contractuel ou de tendance marchande* »¹⁵. Dans cette optique, la sécurité juridique reposerait fondamentalement sur le respect des droits de la personne humaine, droits qui impliquent le respect de la liberté de l'individu et des droits de la défense. Or cette sécurité juridique est remise en cause par des *pièges symboliques* que recèlent différentes lois. Ce qui conduit droit à la violation des droits humains¹⁶.

¹¹ JESTAZ, P., et JAMIN, Ch., *La doctrine*, Dalloz, Paris, 2004, pp. 139 et s.

¹² CHEVALLIER, J., « Le Droit économique : insécurité juridique ou nouvelle sécurité juridique », in *Sécurité juridique et Droit économique* (dir. de L. Boy et J.-B. Racine), Larcier, Bruxelles, 2008, p. 559.

¹³ FARJAT, G., « Observations sur la sécurité juridique, le lien social et le Droit économique », in *Sécurité juridique et Droit économique*, op. cit., p.578.

¹⁴ PIAZZON, Th., *La sécurité juridique*, Thèse, Université Paris II, 2006, n°48.

¹⁵ MUSAFIRI NALWANGO, P., *Pièges symboliques et violation des droits humains en Droit positif congolais, contribution critique à l'élaboration du droit praxéologique*, éd. La dialectique, Lubumbashi, 2014, p.45.

¹⁶ Ibidem.

Mais l'on peut s'interroger si le principe de « sécurité juridique » est-il, en tant que tel et de façon autonome, expressément garanti par le texte de notre Constitution ?

En Droit congolais, le principe de « sécurité juridique » ne figure pas expressément et de façon autonome dans la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011. Il est absent, en tant que tel, de notre corpus constitutionnel. Il en est de même en Droit français¹⁷.

Page | 183

Toutefois, dans la mesure où la Constitution congolaise réaffirme, dans son préambule, l'attachement du pays aux instruments internationaux relatifs à la protection et à la promotion des droits humains, la « sécurité juridique », élément de la sûreté considérée comme l'un des droits naturels et imprescriptibles de l'homme au même titre que la liberté, la propriété et la résistance à l'oppression, doit être regardée comme un principe de Droit constitutionnel¹⁸.

Le principe de « sécurité juridique » trouve ainsi des manifestations de garantie constitutionnelle implicite ou indirecte, notamment à l'article 151 de la Constitution qui dispose, en ses alinéas 2 et 3 que : « *Le pouvoir législatif ne peut ni statuer sur des différends juridictionnels, ni modifier une décision de justice, ni s'opposer à son exécution.*

¹⁷ V. DUTHEILLET DE LAMOTHE, O., « La sécurité juridique : le point de vue du juge constitutionnel », in *La sécurité juridique et complexité du Droit*, Documentation française, 2006, p. 369 : La notion de sécurité juridique est absente de notre corpus constitutionnel. Elle ne figure ni dans le texte de la Constitution de 1958, ni dans celui du Préambule de 1946, ni même dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Celle-ci se réfère à deux notions qui si elles sont proches de la notion de sécurité juridique en sont néanmoins distinctes : – la première est la notion de sûreté qui, aux termes de l'article 2 de la Déclaration, est l'un des droits naturels et imprescriptibles de l'homme avec la liberté, la propriété et la résistance à l'oppression. Mais, dans la Déclaration de 1789, la notion de sûreté correspond principalement à la notion d'*habeas corpus*, comme le précise expressément l'article 7 : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites » ; – la seconde notion est la notion de « *garantie des droits* » inscrite à l'article 16 de la Déclaration : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. ».

La notion de sécurité juridique ne figure pas non plus, en tant que telle, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Malgré les efforts déployés par les requérants depuis 1984 (Décision no 84-184 DC du 29 décembre 1984). Le Conseil constitutionnel a toujours refusé de consacrer la notion de sécurité juridique comme un principe constitutionnel.

Et pourtant l'exigence de sécurité juridique apparaît, comme l'a souligné une doctrine abondante, comme une référence implicite majeure du contrôle de constitutionnalité des lois aujourd'hui. Le Conseil constitutionnel se réfère implicitement à cette notion, qu'il a rattachée à l'article 16 de la Déclaration de 1789, dans de très nombreuses décisions. De façon plus précise, le Conseil constitutionnel utilise de deux façons la notion de sécurité juridique : – le Conseil constitutionnel utilise l'exigence de sécurité juridique pour limiter les possibilités de rétroactivité de la loi ; – le Conseil constitutionnel utilise également cette exigence pour tenter de sauvegarder la qualité de la loi.

¹⁸ FUNGA MOLIMA MWATA, E., « La Cour constitutionnelle de la RDC et la sécurité juridique », in *Actes du 8^e congrès de l'ACCF*, 2019, p.531.

Toute loi dont l'objectif est manifestement de fournir une solution à un procès en cours est nulle et de nul effet ».

b- Quelques principes rattachés

Page | 184

La sécurité juridique est, selon Paul Roubier, une des finalités du Droit¹⁹ ou encore sa raison d'être²⁰. Elle traduit deux exigences. D'une part, une exigence sociale en ce qu'« elle constitue un outil d'organisation sociale : il n'est point de société stable sans appareil normatif fixant à chacun, de manière sûre, les règles auxquelles il est soumis »²¹. D'autre part, une exigence économique. En effet, « l'impératif de sécurité juridique (...) intéresse au plus haut point la vie de l'entreprise. (...). Le flou qui, parfois, entoure ces paramètres juridiques (modalités d'exercice du pouvoir, protection des salariés), rendant difficile la compréhension de la règle posée, démultiplie le risque d'erreur, facteur d'annulation d'accords, d'engagement de responsabilité... et de redressements fiscaux ou sociaux (...) »²². Grâce à ces exigences, nous pouvons mettre en évidence les conditions principales qui permettent de parvenir à cette sécurité. Elle implique a minima *l'accessibilité, l'intelligibilité, la stabilité et la prévisibilité du Droit*²³, c'est-à-dire à la connaissance de la norme juridique et sa maîtrise temporelle. De ce fait, l'inflation des textes, leur ésotérisme, leur mutabilité chronique sont des facteurs d'insécurité juridique.

Au sens strict, l'accessibilité vise, dans un but de transparence, un accès matériel à la règle de Droit impliquant lui-même un droit à l'information²⁴.

L'intelligibilité renvoie à la compréhensibilité du texte, ce qui exclurait toute complexité de la loi au regard de ses destinataires.

¹⁹ « En étudiant l'aspect extérieur des règles de Droit, nous avons reconnu l'existence d'une première valeur, qui est la sécurité juridique, laquelle commande toute une série de conséquences avantageuses à la société, autorité, paix, ordre » (ROUBIER, P., *Théorie générale du Droit*, éd. Sirey, Paris, 1946, pp. 268-269).

²⁰ FROMONT, M., « Le principe de sécurité juridique », AJDA, 1996, n° spécial, p. 178 cité par KITERI, Gr., *Le Droit civil européen. Nouvelle matière, nouveau concept*, Larcier, Bruxelles, 2008, p. 105.

²¹ TEYSSIE, B., « L'impératif de sécurité juridique », in *Le monde du Droit, écrits rédigés en l'honneur de J. FOYER*, Economica, 2008, pp. 986 et s.

²² *Ibidem*.

²³ v. notamment Conseil d'Etat Français, *Sécurité juridique et complexité du Droit : Rapport public 2006*, in <https://www.ladocumentationfrancaise.fr>. Et pour Pacteau, la sécurité juridique renvoie notamment à « la stabilité et l'incontestabilité, la garantie, la protection, la permanence, l'assurance, la certitude et la confiance » (B. PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », AJDA 1995, p. 151).

²⁴ JENNEQUIN, A., « L'intelligibilité de la norme dans la les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat », in *R.F.D.A.* 2009. 913.

A travers, la prévisibilité, les sujets de droit peuvent connaître par avance le contenu de la règle de Droit et déterminer en conséquence leur comportement.

Un « principe de sécurité juridique » digne de ce nom préserverait l'abstraction, la généralité, la permanence et la prévisibilité de la règle de Droit en fustigeant les lois de circonstances, temporaires, symboliques, rétroactives, lacunaires ou simplement inintelligibles, les revirements de jurisprudence intempestifs, etc.²⁵

Page | 185

A titre illustratif, ces exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ont été affirmées dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle congolaise par l'arrêt R. CONST. 622 du 2 février 2018 intervenu dans le cadre du contrôle préventif de la constitutionnalité de la loi organique créant le Conseil national du suivi de l'Accord et du processus électoral (CNSA).

La formulation de l'article 20 alinéa 2 de la loi organique, objet du contrôle a été jugé « inintelligible » au motif qu'en disposant que l'assemblée plénière du CNSA « *ne prend ses décisions que si deux tiers des membres sont présents* », cette formulation se rapportait à la fois au « quorum de siège » et au « quorum de décision » et implique que, pour prendre une décision, il faut que la plénière ait réuni les deux tiers des membres.

La Cour constitutionnelle a dû reformuler le texte en cause en vue de le rendre intelligible, répondant notamment à l'exigence de clarté de la loi. La Cour juge cette formulation inintelligible tant elle concerne tout à la fois un quorum de siège et un quorum de décision et implique que, pour prendre une décision, il faut que la plénière ait réuni les deux tiers des membres comme si en certaines séances, il n'y a pas à prendre de décision sans cependant fixer le quorum de décision évoqué.

Pour elle, la disposition devait permettre de distinguer le quorum de siège du quorum de décision dans une formulation intelligible telle qu'« *elle ne prend ses décisions qu'à la majorité des deux tiers des membres présents* ».

Quant à la protection des contrats légalement conclus devant la Cour constitutionnelle, il convient de relever qu'en Droit congolais la liberté contractuelle n'a pas valeur constitutionnelle. Aux termes de l'article 33 du décret du CCCL III, « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement

²⁵ MALAURIE, Ph. Et MORVAN, P., *op. cit.*, p.66.

mutuel ou pour les causes que la loi autorise ». Ainsi, toute violation des termes du contrat est susceptible d'être portée devant le juge judiciaire, tandis que la Cour constitutionnelle ne peut connaître de pareil litige que de manière incidente, par la procédure de l'exception de constitutionnalité des lois soulevée à l'occasion d'une affaire pendante devant un juge de fond.

Les civilistes mettent donc en œuvre le principe de sécurité juridique lorsqu'ils enseignent que le contrat est la loi des parties. Et Mamadou Niane d'ajouter que « la sécurité juridique a incontestablement une finalité correctrice dans bien des situations où la liberté contractuelle induit un risque flagrant de déséquilibre significatif entre les parties »²⁶. A titre indicatif et comparatif, pour satisfaire le principe de sécurité juridique, premier objectif affiché de la réforme française, l'Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 a codifié l'essentiel de la jurisprudence et tenté de réduire les cas d'intervention judiciaire. Pour autant, le juge n'a rien perdu de son autorité et dispose d'un large pouvoir d'interprétation et même de révision du contrat²⁷. Dans la même perspective, le Projet de Texte Uniforme portant Droit Général des Obligations dans l'espace OHADA, va dans le sens de respecter ce principe²⁸.

Mais il est vrai que la sécurité est inconcevable sans liberté mais que trop de liberté accordée à l'individu, nuit inévitablement la sécurité. C'est pourquoi Portalis disait à ce sujet qu' : « à la justice qui attribue à chacun ce qu'il lui appartient, qui concilie et équilibre les droits et les libertés de tous ; à la justice dis-je, de régler l'usage et de déterminer les limites de la vraie liberté. De là une nécessité d'une garantie commune, celle de la sureté »²⁹.

²⁶ MAMOUDOU NIANE, *L'exigence de sécurité juridique dans le recouvrement des créances*, Thèse, Université de Bordeaux et Université Gaston Berger du Sénégal, 2014, p. 34.

²⁷ CHATAIN, A., « Le juge et le principe de sécurité juridique dans le nouveau droit des contrats », in *Paroles d'experts*, Septembre 2016, pp.10 et 11 en ligne sur [http://www.chatainassociés.com/wp-content/uploads/c\(12/04/2023\)](http://www.chatainassociés.com/wp-content/uploads/c(12/04/2023)).

²⁸ Projet de Texte Uniforme portant Droit Général des Obligations dans l'espace OHADA, 15 avril 2015. V. aussi, ONANA ETOUNDI, F., « Les Principes d'UNIDROIT et la sécurité juridique des transactions commerciales dans l'avant-projet d'Acte uniforme OHADA sur le droit des contrats », in *Rev. dr. unif.*, 2005-4, pp. 683-718 ; MEYER, P., « La sécurité juridique et judiciaire dans l'espace OHADA », in *Penant* n° 855, mars 2006, pp. 151-155.

²⁹ PORTALIS J-E-M., *De l'usage et l'abus de l'esprit philosophique durant le XVIIIe siècle*, Moutardier, Paris, Tome II, 1834, p.268 cité par DELPLANQUE, C. « Jean-Etienne Portalis, un philosophe des droits de l'homme » in *Le Code civil et les Droits de l'homme* (dir. CHABOT, J., DIDIER, Ph. et FERNAND, J.), Harmattan, Paris, 2005, p.120.

2- Typologie de sécurité juridique

On sait que l'inflation et l'instabilité législative entraînent de nombreux problèmes : malfaçons des règles, qu'il s'agisse de leurs modes de présentation ou d'expression, multiplication de règles très détaillées ou, au contraire, trop imprécises, notamment lorsque la loi comporte des notions floues. L'insécurité qui résulte de la réforme par voie de la *jurisprudence* procède, pour sa part, de son propre statut : l'infériorité technique de la jurisprudence pour l'élaboration des prévisions de Droit résulte des difficultés liées à son accessibilité matérielle et intellectuelle, et de son fréquent manque de clarté³⁰. S'agissant du respect des droits et des situations individuelles, le *Droit écrit* est généralement plus satisfaisant. À côté de solutions destinées à protéger la sécurité juridique, comme la théorie de l'apparence, il faut insister sur le respect des prévisions contractuelles des parties qui marque la sécurité des transactions. Par exemple, le rejet de la théorie de « l'imprévision » où, dans certains cas, l'exigence de bonne foi s'expliquent par la volonté d'assurer la sécurité juridique dans le droit des contrats³¹.

C'est avec raison qu'un auteur a pu écrire que « l'affirmation du principe de sécurité juridique répond au mouvement profond de complexité croissante du Droit. Face au désordre du Droit, le principe de sécurité juridique apparaît comme la dernière branche à laquelle s'accrochent les juridictions suprêmes pour maintenir un semblant d'ordre et permettre au Droit de remplir la mission qui est normalement la sienne³² ».

Il faut alors se demander si la nécessaire sécurité juridique doit se traduire par la reconnaissance d'un *principe général normatif de sécurité juridique* et, même, s'il faut reconnaître un *véritable droit subjectif à la sécurité juridique opposable* aux pouvoirs publics et aux

³⁰ Cependant, GRAVERSON, auteur défenseur de *la méthode de réforme du Droit par la jurisprudence*, précise que : « Mis à part les cas où les décisions judiciaires réforment une décision de juridictions inférieures, intervenue dans un cas antérieur, *la méthode de réforme du Droit au moyen des décisions judiciaires* n'opère que dans un sens positif et étroit, au moyen de règles et de principes individuels. D'autre part, cette *méthode agit rationnellement*, en ce sens que ses réformes, au contraire de *la législation*, sont assises sur des motifs et, de ce fait, elle est plus flexible. Dans la mesure où légiférer est un travail de politiciens, la réforme au moyen des précédents judiciaires peut être considérée comme l'œuvre d'experts, dont le travail n'est pas déformé par des profanes » (GRAVERSON, R.H., « Les méthodes de réforme du Droit », *op. cit.*, pp.358).

³¹ Les règles classiques d'application de la loi dans le temps sont souvent dominées par l'impératif de sécurité juridique. Il existe pourtant des lois rétroactives et des lois d'application immédiate en matière contractuelle, voire des lois interprétatives et de validation qui bouleversent les règles que les parties ont voulu établir entre elles par leurs contrats. Surtout, la jurisprudence a nécessairement un effet rétroactif. En s'appliquant à des situations antérieures, elle risque de méconnaître les prévisions initiales des intéressés. Il y a là des sources d'insécurité juridique qui menacent la protection des intérêts individuels et qui sont ressenties par les parties comme une véritable injustice.

³² DUTHEILLET DE LAMOTHE, O., « La sécurité juridique : le point de vue du juge constitutionnel », in *La sécurité juridique et complexité du Droit*, *op. cit.*, p.375.

particuliers. On peut toutefois se demander également si cela ne menacerait pas la cohérence du système juridique et si cela protégerait effectivement le besoin individuel de sécurité juridique, d'où la typologie suivante : la sécurité juridique objective (sécurité du Droit) et la sécurité juridique subjective (sécurité des droits).

a- La sécurité objective

Elle vise l'accessibilité matérielle et intellectuelle du Droit pour tous et la consécration d'un principe général de sécurité juridique. Elle recherche la clarté, l'accessibilité, l'intelligibilité et la sécurité des normes juridiques, ainsi que sur leurs relations réciproques.

Ici, il est important de répondre à l'exigence de qualité et de prévisibilité du Droit en évitant les risques de toute rétroactivité afin de rendre effectif le principe constitutionnel de « nul n'est censé ignorer la loi ».

Autrement dit, le principe de sécurité juridique implique ici que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le Droit applicable³³. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles. Mais c'est plus la confiance au Droit, qui amène à la sécurité juridique et est fondamentalement à la base du Droit « dur »³⁴.

Atteindre ces objectifs suppose l'instauration véritable des techniques d'élaboration du Droit par des lois organiques qui régiraient la procédure d'adoption des textes et qui s'imposeraient au législateur lui-même. Une telle loi organique pourrait imposer pour tout texte une étude d'impact obligatoire faisant apparaître les raisons du choix d'une stratégie normative plutôt que d'une autre, les effets attendus de tout projet de texte, les conditions d'insertion de ce projet dans le corpus normatif existant et des consultations avec les milieux intéressés. Ainsi, l'évaluation

³³ Pourtant, aujourd'hui, le Droit s'est complexifié de façon extraordinaire. Les lois sont rédigées en des termes techniques qui les rendent inaccessibles « au plus grand nombre ». Même les juristes ont parfois des difficultés à comprendre des textes légaux dans des matières qui ne relèvent pas de leur spécialité. La population, dans son immense majorité, s'intéresse peu au Droit.

³⁴ Un ordre juridique n'impose en effet pas son autorité par la seule force coercitive extérieure (« vis coactiva ») mais également, et probablement surtout, par la confiance et le crédit que ses destinataires accordent à sa légitimité (« vis directiva ») afin de lui assurer une effectivité durable (v. FLÜCKIGER, A., *(Re)faire la loi, op. cit.*, p.312 ; OST, Fr., *A quoi sert le Droit ? Usages, fonctions, finalités*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p.431).

préalable deviendrait une condition de régularité de la procédure d'élaboration des textes³⁵. Cela supposerait de veiller également à leur articulation avec les normes supranationales, par exemple dans l'espace OHADA, avec les règles communautaires.

En clair, il faudrait consacrer un véritable *principe général de sécurité juridique* et la prévisibilité, la clarté et l'accessibilité de la loi, comme la stabilité des situations juridiques grâce au principe de non rétroactivité de la loi, en seraient les principales manifestations. Ces dernières seraient soumises au contrôle du *juge constitutionnel*, sous peine d'annulation. Cela permettrait de mieux garantir la qualité de la loi et la protection des droits acquis par la stabilité des situations juridiques.³⁶

Ces commentaires peuvent se résumer en deux critères ci-dessous.

(i) Le critère formel : la qualité de la loi

La loi est faite pour prescrire, interdire, sanctionner. Elle n'est pas faite pour bavarder, créer des illusions, nourrir des ambiguïtés et des déceptions. La loi doit donc être normative : la loi non normative affaiblit la loi nécessaire en créant un doute sur l'effet réel de ses dispositions.

Certes, l'appréciation peut varier dans le temps : ainsi certaines dispositions du Code civil ont-elles vu leurs effets normatifs progressivement dégagés par le juge.

Pour savoir ce que prescrit la loi, il ne suffit pas qu'elle soit matériellement *accessible*. Il s'agit certes là d'une exigence essentielle, et la publication de la norme, qui est destinée à la rendre accessible, constitue d'ailleurs une condition de son opposabilité. Mais il faut aussi que la norme soit *intelligible*. L'intelligibilité implique *la lisibilité* autant que *la clarté* et *la précision* des énoncés ainsi que leur cohérence. Elle suppose encore que les règles prennent toute leur portée à la lumière du corpus juridique dans lequel elles sont appelées à s'insérer, sans qu'il faille, pour y parvenir, faire appel à trop de dispositions extérieures au texte.

³⁵ BERGEL, J.-L., « La sécurité juridique », in *Revue du notariat*, Vol. 110, n°02, p.278, in <https://doi.org/10.7202/1045538ar> (01/05/2023).

³⁶ Ce qui va dans le sens des propos de Kdhir : « La sécurité juridique qui se révèle comme un *principe général de Droit* représente, en effet, *une sorte de havre de sûreté, de stabilité et de permanence des situations juridiques. Plus généralement, on peut tenter de définir la sécurité juridique comme une garantie ou une protection tendant à exclure, du champ juridique, le risque d'incertitude ou de changement brutal dans l'application* » (M. KDHIR, « Vers la fin de la sécurité juridique en Droit français ? », *LPA*, 16 août 1993, p. 9 s.).

(ii) Le critère temporel : la prévisibilité de la loi

Le principe de sécurité juridique suppose que le droit soit prévisible et que les situations juridiques restent relativement stables.

La prise en compte de l'exigence de sécurité juridique entre parfois en concurrence avec l'application du principe de légalité, principe essentiel du Droit public, même si les deux concepts se renforcent souvent mutuellement.

Le principe de légalité peut avoir des conséquences sur la sécurité juridique, notamment en cas d'annulation contentieuse à caractère rétroactif, ou encore dans les hypothèses de revirement de jurisprudence. Cette prise en compte doit, en outre, rester compatible avec la nécessité de réserver au pouvoir politique et à l'administration les marges de manœuvre nécessaires à l'application de son programme et à l'exercice de ses missions de service public. Il en résulte un principe d'adaptation ou de mutabilité. Le concept de sécurité juridique ne saurait en effet constituer, comme certains le redoutent, « *un habillage moderne du conservatisme juridique, un mécanisme institutionnalisé de protection des situations acquises, même injustes, au nom de la stabilité de la règle de Droit* »³⁷.

Mais il faut, pour échapper à ce verdict, veiller à ce que les conciliations pratiquées soient empreintes de rigueur et de mesure :

- **La non-rétroactivité de la loi**, constituant l'un des fondements de la sécurité juridique est impérative en Droit pénal, et de façon plus générale en matière répressive. Elle n'a pas la même portée dans les autres domaines où il peut y être dérogé pour des motifs d'intérêt général.
- **La protection des droits acquis et la stabilité des situations juridiques** : L'équilibre, ici encore, doit être atteint entre, d'une part, l'exigence de sécurité juridique et, d'autre part, les nécessités de l'adaptation et le respect de la légalité.

b- La sécurité juridique subjective (sécurité des droits)

Elle vise à préserver le besoin individuel de sécurité juridique, à la condition de ne pas compromettre la sécurité objective qui résulte de la loi. Il ne semble donc pas souhaitable de

³⁷ PINAULT, M., « Incertitude et sécurité juridique », Rapport du Groupe de travail n°1 du séminaire de la Cour de cassation française et consorts, 22 mars 2005.

reconnaître un droit subjectif à la sécurité juridique, opposable aux pouvoirs publics et aux particuliers, car cela menacerait la cohérence même du système juridique³⁸.

La sécurité et la stabilité des droits et des situations individuelles peuvent alors parfaitement être assurées par des techniques de protection consacrées par le système juridique lui-même et résulter de la loi et de la jurisprudence (les mécanismes objectifs de protection de la sécurité juridique des particuliers).

Page | 191

Les instruments et les mécanismes techniques du Droit qui permettent d'assurer la sécurité juridique des relations humaines, économiques et sociales, sont très divers. On pourrait en faire un inventaire non exhaustif : les mécanismes de publicité³⁹, les délais de réflexion ou de rétractation et délais d'actions en justice, les prescriptions, les preuves, le formalisme⁴⁰, la clarté et la prévisibilité de la législation, la non-rétroactivité de la loi et de la jurisprudence, la légalité des délits et des peines, le respect des droits acquis, l'intangibilité du contrat et sa force obligatoire face à la théorie de l'imprévision contractuelle, la théorie de l'apparence en matière de paiement, la « confiance légitime » ou les situations légalement acquises, etc.

S'agissant de la sécurité du procès, diverses règles se rattachent à la sécurité juridique : l'obligation faite au juge d'apprécier la requête en fonction du Droit applicable au jour de la demande ou au jour des faits qui la fondent en est un exemple ; le principe du contradictoire garantit la loyauté du procès et la sécurité juridique des parties ; la publicité de la justice, la

³⁸ La « subjectivisation » de la sécurité juridique a des dangers énormes : La reconnaissance d'un véritable droit à la sécurité juridique risquerait de provoquer une érosion de tous les principes du Droit en renforçant de manière excessive les pouvoirs du juge qui pourrait effriter l'application de la loi en y dérogeant au cas par cas, au nom d'une appréciation ponctuelle de ce qui lui paraîtrait relever de sa propre conception de l'équité en fonction de critères purement subjectifs.

Paradoxalement, il pulvériserait ainsi la sécurité juridique qui s'attache à la prévisibilité des solutions juridiques que la sécurité de la loi est censée garantir. Le principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » perdrait alors toute sa signification et cela encouragerait bon nombre de personnes à s'y dérober au nom de leur prétendue sécurité individuelle. C'est la cohérence même du système juridique qui risquerait d'en souffrir...

On peut ainsi se demander si le droit individuel de chacun à sa sécurité ne s'exercerait pas au préjudice de la sécurité du Droit objectif qui en serait déstabilisé. L'exercice devant le juge du droit des individus à la sécurité, au gré d'une appréciation du juge au cas par cas, pourrait conduire à une imprévisibilité des solutions au mépris de la sécurité juridique objective qui réside dans l'unité et la cohérence du Droit (v. BERGEL, J.-L., « La sécurité juridique », *op. cit.*, p.278 ; PIAZZON, Th., *op. cit.*, nos 218 et s.).

³⁹ Les divers mécanismes de publicité des droits, des situations juridiques ou des actes sont utiles pour garantir l'information des tiers et la sécurité des transactions, voire pour y subordonner l'opposabilité aux tiers de certains droits ou de certaines conventions. Il en est ainsi en matière de publicité foncière, en matière commerciale, en matière de Droit des sociétés, en matière de Droit des sûretés, en matière de Droit maritime, de Droit aérien...

⁴⁰ Le formalisme, sous ses formes les plus diverses, a pour objet de garantir la sécurité des actes juridiques et de leurs auteurs pour assurer la protection de leur volonté, de leur consentement, de leurs engagements.

nécessité de motivation des décisions de justice, l'existence de voies de recours, le droit à un procès équitable devant un juge impartial ; l'impossibilité de remettre en cause des décisions de justice passées en force de chose jugée et devenues irrévocables du fait de l'expiration des voies de recours ; etc.

En matière contractuelle, la prévisibilité des situations juridiques est d'abord inhérente à tout contrat qui fixe lui-même les droits et obligations des parties, en détermine les modalités et peut parfaitement prévoir les conditions de leur évolution dans le temps. Du fait de sa force obligatoire et du droit de chacune des parties d'en exiger le respect, le cas échéant devant le juge qui doit en imposer l'exécution, le contrat garantit lui-même leur sécurité juridique.

Ainsi, en application de la théorie de l'imprévision, on peut certes reconnaître au juge le pouvoir de remettre en cause les contrats dont l'équilibre s'est trouvé bouleversé avec le temps ou de les adapter à l'évolution des circonstances parce que la stabilité contractuelle peut finir par compromettre l'équité la plus élémentaire, rendre le contrat impraticable et engendrer un immobilisme néfaste. Cependant, on peut aussi admettre que la prise en considération de l'imprévision constitue un danger pour la sécurité des transactions qui suppose l'intangibilité des droits contractuels et la force obligatoire du contrat. Or, le contrat et, à défaut, la loi peut parfaitement prévoir les mécanismes d'adaptation nécessaires pour pallier l'évolution respective des obligations des parties. On en connaît de multiples exemples tels que les clauses de révision, les clauses résolutoires, les clauses d'arbitrage, les clauses de dédit, ...

La sécurité de chaque partie prend alors sa source dans le contrat lui-même et réside dans l'application pure et simple du contrat. Alors, en matière contractuelle, il n'y a pas d'antinomie entre le droit de chaque partie à sa sécurité juridique et la sécurité objective de la règle de droit, puisque celle-ci réside justement dans le contrat lui-même et dans les textes auxquels il se réfère. On peut donc dire avec Piazzon qu'en Droit des contrats, « il n'y a pas de différence entre la sécurité subjective et la sécurité objective, puisque tout s'y exprime en termes de droits subjectifs⁴¹ ».

⁴¹ PIAZZON, Th., *op. cit.*, n° 222.

B- Repères en vue de la sécurité juridique accrue dans une réforme législative

Pour atteindre la sécurité juridique, dans les lois édictées dans le cadre des réformes, il faudrait généralement tenir comptes de deux aspects ci-dessous.

Page | 193

1- Préférer les réformes globales aux retouches à répétition

Il ne faut point faire de changement dans une loi sans une raison suffisante. Mais le constant aujourd'hui est qu'à la réduction de l'espérance de vie des textes de loi s'ajoute donc désormais le fait que nombre de modifications se font par voie de retouches ponctuelles. Le toilettage est souvent préféré à la réforme globale, comme s'il s'agissait sans cesse d'amender, modifier, retoucher. La révision permanente est l'un des travers actuels de la législation. Elle empêche la loi de se fixer dans le corps social et aux habitudes de s'ancrer dans la loi.

Les causes de cette forme d'instabilité sont bien connues : la technicité de la loi, sa politisation et le défaut d'évaluation *ex ante* efficace de la législation conduisent à l'adoption de dispositions dont la durée de vie est très courte. En outre, *la méthode législative* actuelle favorise les modifications : une législation qui suit les situations et se justifie par les circonstances doit évoluer avec les faits auxquels elle entend s'appliquer ; une législation mal évaluée doit être corrigée lorsque ses défauts apparaissent. Sans dire que le toilettage appelle le toilettage : la révision permanente des textes est un stimulant à leur révision et non un facteur de respect de leur lettre.

La conséquence est évidente : la loi ne peut répondre aux attentes des citoyens, tel est le cas des opérateurs économiques qui intègrent leurs décisions dans des perspectives de long terme, et ne peuvent « digérer » des dispositifs qui évoluent rapidement. Sans même évoquer le fait que les anticipations sont alors dépendantes de l'idée que la durée de péremption de la loi est à brève échéance⁴².

L'instabilité juridique est déjà en soi un mal ; mais quand le mouvement consiste à procéder par retouches, de façon fragmentaire, alors c'est la cohérence même des matières régies par la loi qui s'en trouve altérée.

⁴² CASTRIES, H. et MOLFESSIS, N., (dir.), *Sécurité juridique et initiative économique*, Rapport, Editions mare & martin, Paris, 2015, p. 61.

En clair par de réformes globales il est possible d'arriver à celles qui soient pérennes, susceptibles d'anticiper les difficultés prévisibles à venir, et de répondre aux attentes des citoyens. Elles conduisent à une capacité à « penser la loi », à l'inscrire dans une vision globale et cohérente. Il conviendrait donc de suivre une méthode visant à garantir cette cohérence et pour cela : « *identifier précisément le problème à traiter, qu'il soit vaste ou étroit ; s'interroger honnêtement et recueillir des avis extérieurs, pour savoir si sa solution relève bien de la loi, ne fût-ce qu'en partie ; puis envisager celle qu'il faudrait faire, mais en se souciant de la place harmonieuse à lui donner dans l'ensemble plus vaste où il lui faudra s'insérer, en traquant les frottements éventuels avec d'autres textes en vigueur ou en préparation ; finalement établir une esquisse, non des articles eux-mêmes mais de ce qu'ils devront contenir. Ensuite, Surtout ne pas rédiger, mais plutôt questionner, consulter, concerter de la manière la plus large, la plus ouverte possible ; après seulement, commencer à écrire et, de nouveau, questionner, consulter, concerter comme devant. Alors naîtra un avant-projet qui aura quelque chance d'être bon, quitte à se révéler assez éloigné de ce que le concepteur initial pouvait avoir en tête, sauf encore à ce qu'à l'inventaire le besoin de la loi se soit évanoui. Rien de tout cela n'est bien sorcier*⁴³ ». En ce sens, c'est la réforme globale du texte portant CCCL III, qui est proposée dans cette analyse.

2- Perfectionner les études d'impact

En ayant pour objet d'aider le Parlement et le Gouvernement à légiférer à bon escient en les éclairant sur la portée et les incidences des textes qu'ils entendent adopter, les études d'impact, dès lors qu'elles permettent de vérifier la pertinence du recours à la législation, doivent contribuer à limiter la prolifération des textes législatifs et réglementaires et à maîtriser la complexité de l'ordonnancement juridique. En cela, elles constituent un instrument déterminant de la lutte contre l'insécurité juridique. Elles sont un outil d'amélioration de la qualité des textes normatifs. Il est connu de tous que l'inflation et la dégradation de la qualité des normes sont en grande partie liées aux mauvaises conditions de leur préparation, et notamment à l'évaluation insuffisante, voire inexistante, de leur impact social, économique, environnemental, ...

Ces études d'impact permettent de parvenir à mieux concilier les impératifs d'innovations et d'adaptations et la nécessaire stabilité de la loi⁴⁴.

⁴³ CARCASSONNE, G., « Penser la loi », *Pouvoirs* n° 114, septembre 2005, p.39.

⁴⁴ BERGEL, J.-L., « La sécurité juridique », *op. cit.*, p.276 ; FLÜCKIGER, A., *(Re)faire la loi*, *op. cit.*, p.502.

À ce sujet, un certain nombre de pays se sont efforcés d'améliorer la qualité de leur législation. Au Canada par exemple, depuis 1995, il a été procédé à une *réforme fondamentale* des méthodes de travail gouvernementales en mettant en œuvre un programme de modernisation de l'activité de l'État, basé sur une évaluation respective des coûts et des avantages de l'ensemble des interventions de l'État et sur les modalités d'élaboration de tout *projet de réforme* qui constitue la condition même de toute nouvelle élaboration législative⁴⁵. Au Royaume-Uni, un comité interministériel chargé de la réforme de la réglementation, présidé par le premier ministre, a pour fonction d'évaluer les décisions envisagées et de centraliser la rédaction des textes au sein d'une « *unité d'impact de la réglementation* » et un organisme consultatif indépendant a été institué pour conseiller le gouvernement pour toute nouvelle réglementation en fonction de *principes de transparence et de simplicité, de proportionnalité de la norme envisagée* aux besoins de législation et de cohérence des nouveaux textes avec le dispositif normatif d'ensemble. En Espagne, une importante réforme des méthodes de travail du gouvernement a été instaurée par une loi du 27 novembre 1997. C'est ainsi que tout projet de loi doit comporter, outre son texte et son préambule, un rapport sur la nécessité et l'opportunité de la réglementation, une étude économique sur les coûts des mesures envisagées, une appréciation sur le processus de consultation, un avis du Conseil d'État et un questionnaire d'évaluation des projets normatifs⁴⁶. La RD Congo devrait davantage procéder à de telles études d'impact des projets de réforme législative par des organes spécialisés.

II- NECESSITE DE LA REFORME DU DROIT CONGOLAIS DES OBLIGATIONS

« Les études orientées vers la réforme du Droit procèdent en somme d'une démarche en deux temps. On fait, d'une façon ou d'une autre le bilan des raisons d'être de la règle de droit ou du système de réglementation étudié puis on passe ensuite à la mise au point ou aux ajustements des instruments réglementaires qui contribuent à matérialiser la mise en œuvre de la politique⁴⁷ ». Il s'agira effectivement du bilan du texte de base en matière des obligations (A) et des ajustements en termes des principes et matières de la réforme souhaitée (B).

⁴⁵ v. TRUDEL, P. « La recherche sur les rationalités des règles de Droit et les techniques de réglementation- Éléments d'un modèle d'analyse », *Étude inédite réalisée à la demande de la Commission de réforme du Droit du Canada*, 1993, pp.17 et s. in <https://pierretrudel.openum.ca> (31/05/2023).

⁴⁶ BERGEL, J.-L., « La sécurité juridique », *op. cit.*, p.277.

⁴⁷ TRUDEL, P. « La recherche sur les rationalités des règles de Droit et les techniques de réglementation- Éléments d'un modèle d'analyse », *op. cit.* p.13.

A- Du vieillissement du texte de base en matière des obligations (le CCC L III) et son inadéquation avec certaines matières et autres textes : cause de l'insécurité juridique

La réforme que nous envisageons devrait être une réponse au vieillissement du Code Civil actuel (CCCL III) ainsi qu'à plusieurs lacunes qui s'y trouvent. Ceci est bien une cause d'insécurité juridique pour des nombreux citoyens congolais. Nous analysons donc ci-dessous, l'origine de ce code, son évolution et le besoin criant de cette réforme.

Page | 196

1- De l'origine du Droit congolais des obligations

Le Droit congolais des obligations procède du Décret du 30 juillet 1888 intitulé « Des contrats ou des obligations conventionnelles ⁴⁸ ». Ce décret constitue le « Code civil congolais livre III, CCCL III ». De manière chronologique antérieur au livre des « personnes », le livre des obligations a été classé en troisième position après les Personnes (livre I⁴⁹) et les Biens (livre II⁵⁰), par le premier auteur des codes, M. Octave Louwers auquel a succédé M. Pierre Piron et Jacques Devos, dans le simple souci d'imiter et de respecter la classification du Code Napoléon⁵¹.

Il ressort donc que le Droit congolais des obligations est fortement influencé par le Droit civil belge lui-même influencé par le Droit français et le Code napoléonien de 1804.

C'est à la suite de la colonisation de la RD Congo par la Belgique que cette influence s'est marquée. La plupart des articles du CCC LIII relatifs aux obligations sont des copies fidèles des articles correspondants du Code civil belge. A ce sujet, certains juristes africains ont même parlé de « l'occidentalisation des Codes civils africains⁵² » du fait que certaines dispositions des Codes civils des pays africains sont des copies intégrales de celles des Codes civils des métropoles⁵³.

⁴⁸ Décret, 30 juillet 1888, Code civil, Livre I er : Des contrats ou des obligations conventionnelles, B.O., 1888, p.109.

⁴⁹ Décret du 04 mai 1895, B.O., p. 138.

⁵⁰ Décret du 31 juillet 1912, B.O., p.799.

⁵¹ KALONGO MBIKAYI, *Droit civil*, t.1, *Les obligations*, Ed. Univ. Af., Kinshasa, 2012, p.13 ; PIRON, P. et DEVOS, J., *Codes et Lois du Congo-Belge*, op. cit., pp. 98-147 ; KATAMBWE MALIPO, *Précis de Droit civil : Les contrats usuels*, P.U.L., Lubumbashi, 2011, p. 4.

⁵² CHEHATA CHAFIK, « La théorie de la responsabilité civile dans les systèmes juridiques des pays du Proche-Orient », in *R.I.D.C.*, Vol. 19, n°4, Oct.-Déc. 1967, p. 883 : l'auteur parle de l'occidentalisation des Codes civils des pays musulmans ; KANGULUMBA MBAMBI, « Les Droits originellement africains dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », in *Cahiers de droit*, Vol. 46, n° 1-2, Québec 2005, p. 325 ; KEBE MBAYE, « Le Droit en déroute », in *La liberté et l'ordre social*, Rencontres internationales de Genève, T.XXII, 1969, pp. 7-45 ; KOUASSIGAN, G., *Quelle est ma loi ? tradition et modernisme dans le Droit privé de la famille en Afrique noire francophone*, éd. Pédonne, Paris, 1971, pp.81-82.

⁵³ Par ex. : « certaines dispositions du Code civil algérien sont des copies intégrales de celles du Code civil français. D'autres sont des solutions jurisprudentielles françaises simplement reprises sous forme d'articles par le législateur

Ainsi, le CCCL III, vieux de 135 ans, regorge à ce jours 660 articles en 12 Titres que sont : 1. Des contrats ou des obligations conventionnelles en général ; 2. Des engagements qui se forment sans convention ; 3. De la vente ; 4. De l'échange ; 5. Du contrat de louage ; 6. Du prêt ; 7. Du dépôt et du séquestre ; 8. Du mandat ; 9. Du cautionnement ; 10. Des transactions ; 11. Du gage ; 12. De la prescription.

2- Evolution du CCCL III et besoin de réforme

En termes d'évolution, il sied de signaler que le CCCL III a déjà été modifié et complété successivement par le Décret du 10 septembre 1916⁵⁴ en matière de gage ; le Décret du 16 juin 1947⁵⁵ en matière de preuve testimoniale (art.217 à 221), de dépôt volontaire (art. 490-491), de dépôt nécessaire (art.513) et le Décret du 26 août 1959 qui a inséré la notion de lésion (art.131 bis).

On constate que même après l'indépendance de la RD Congo (1960), le CCC L III n'a guère été modifié et complété au regard de l'évolution des réalités de la société congolaise et remplacer les nombreuses dispositions obsolètes et inadaptées⁵⁶. Mais on sait que la démarche de la réforme du Droit congolais en général et de celui des obligations en particulier a été envisagée en RD Congo. La Commission permanente de la réforme et de l'unification du Droit congolais existe depuis la loi n°76-017 du 15 juin 1976. En Droit civil en général, on peut signaler la réforme du Droit civil des biens en 1973 et celle de Droit de civil des personnes et famille, initiée en 1987. Mais en ce qui concerne les règles du Droit civil des obligations, cette commission n'a pas fait grand-chose, peut-être à cause du caractère technique et internationales de ces règles. Et récemment, des propositions doctrinales sur la réforme du Droit congolais des obligations sont signalées⁵⁷.

algérien. Les commentateurs du Code civil algérien renvoient fréquemment à la jurisprudence et à la doctrine françaises » (TERKI NOUR-EDDINE, *Les obligations, responsabilité civile et régime général*, Ed. Publisud, Alger, 1982, p.47).

⁵⁴ B.O, p.212.

⁵⁵ B.O, p.338.

⁵⁶ Par exemple, l'article 217 du CCC L III en rapport avec la preuve testimoniale qui n'est admise que pour les transactions de moins de 2000 francs congolais ! une disposition dépassée aujourd'hui parce que les 2000 FC ne représentent qu'un dollar américain. Qui va saisir un tribunal pour un contentieux dont le montant vaut un dollar ?

⁵⁷ v. KENGE NGOMBA TSHIOMBAYI, M-T (dir.), *La réforme du Droit des obligations en RDC, Mélanges à la mémoire du Doyen Bonaventure Olivier KALONGO MBIKAYI*, Harmattan, 2020 ; KALONGO MBIKAYI, *Droit civil, op. cit.*, p.15.

On devra en outre préciser que pour raison de sécurité juridique dans les domaines voisins tels que ceux du Droit commercial en général, du Droit des sociétés commerciales et du Droit des suretés, des réformes ont déjà eu lieu au travers des Actes uniformes de l'OHADA. Ceci est une raison de plus qui justifie notre plaidoyer.

En vue de satisfaire *l'objectif de sécurité juridique*, pour la réforme du Droit des obligations, il faudra surtout compter sur les acquis profitables que le Droit comparé (principalement, Droit belge et français) peut apporter et se conformer à la mentalité juridique congolaise, voire recourir dans certaines matières au Droit coutumier congolais.

B- Quelques principes et matières susceptibles de la réforme

Cette réforme peut viser à intégrer dans le nouveau code de nouvelles matières ou consolider des matières qui sont connues parce que issues de la jurisprudence de la Cour suprême ou du Droit comparé.

1- Quelques objectifs liés à la sécurité juridique accrue de la réforme du CCC LIII

Nous pouvons envisager les quelques principes suivants qui devraient être satisfaits par la réforme que nous projetons :

- **La lisibilité des dispositions** et la **prévisibilité de solutions** : le style sobre devrait caractériser la rédaction des textes de la réforme mais aussi le degré élevé de la généralité des dispositions devrait être maintenu. Ne pas être dans le détail des situations, c'est conserver à la règle sa souplesse⁵⁸ et faciliter l'adaptation du CCCL III aux évolutions de quelque nature qu'elles soient (matérielle, sociale, culturelle, juridique, ...). La concision est un gage de durée.

Les règles seraient, tant que faire se peut, formulées « en termes clairs et précis », mais resteraient énoncées « de manière générale » afin de concilier deux objectifs : d'une part, la préservation du statut de règles de Droit commun et, d'autre part, la compréhension des textes.

⁵⁸ DESHAYES, O., GENICON, Th. et LAITHIER, Y-M., *Réforme du Droit des contrats du régime général et de la preuve des obligations. Commentaire article par article*, LexisNexis, Paris, 2016, p.5. V. aussi CHANTEPIE, G. et LATINA, M., *La réforme du Droit des obligations. Commentaire théorique et pratique dans l'ordre du Code civil*, Dalloz, Paris, 2016, pp.23-45.

Précisons que les règles de Droit commun des obligations ont vocation à s'appliquer à toutes les obligations sous réserve qu'elles relèvent du Droit privé. La précision vaut tout autant pour la preuve et le régime général des obligations que pour leurs sources, que celles-ci relèvent d'un acte juridique ou d'un fait juridique. Le Droit commun étant par définition distinct d'un Droit spécial, il existerait parallèlement des règles particulières qui soient tantôt redondantes, tantôt complémentaires par rapport aux règles générales.

- **Quant au fond, l'objectif d'accessibilité accrue** (– viser une approche pédagogique avec la nouvelle rédaction, la simplification, la consolidation du Droit par codification de la jurisprudence) devrait dans l'ensemble être atteint. Ainsi des notions et règles qui sont d'application courante dans la pratique contractuelle congolaise et la jurisprudence devraient officiellement être intégrées dans le CCCL III refermant le Droit commun des obligations. Tant les interprétations de textes existants que les innovations complètes ne peuvent être connues que par l'étude de la jurisprudence ou, en pratique, par la systématisation qui en a été faite par la doctrine congolaise et étrangère. Nous pouvons épingler entre autres notions *les contrats cadres, l'acte unilatéral, le régime des négociations précontractuelles, le pacte de préférence, la représentation, la caducité, la distinction entre les nullités relative et absolue, la liberté contractuelle, la durée du contrat, la cession du contrat, la cession de créance future, la restitution d'une prestation de service, le principe de relativité des effets internes du contrat, le principe d'opposabilité des effets externes du contrat, la distinction entre résolution et résiliation en cas d'inexécution du contrat selon les effets que produit la sanction dans le temps*, etc. Cette modernisation peut bien sûr légitimer le principe de la réforme dans ce domaine.

En remplaçant le Droit des obligations dans la loi (ce Droit qui est devenu trop jurisprudentiel), le législateur en favoriserait l'accessibilité matérielle au-delà du cercle des juristes, tel est d'ailleurs un principe de la sécurité juridique dans une société moderne. Il suffit de songer, par exemple, aux règles de formation du contrat, qui peuvent regrouper en quelques articles une théorie largement admise. De même, le regroupement des règles relatives à la nullité au sein d'une section consacrée aux sanctions faciliterait grandement leur connaissance et maîtrise par plusieurs citoyens.

- **Quant à l'intelligibilité**, c'est la langue même du texte qui devra être analysée. Ce texte de réforme devra utiliser un vocabulaire contemporain et de formulations plus simples, plus explicites. On peut penser à certains procédés stylistiques habituels, perceptibles au détour des textes, la métaphore ou la métonymie étant des figures classiques du juriste pour décrire une règle de Droit (par exemple : la rencontre d'une offre et d'une acceptation, traduirait l'accord de volontés). En outre, la modernisation de l'orthographe de certains mots (par exemple : le « payement » est devenu « paiement »), et l'abandon du recours à la forme passive ou la substitution de termes (par exemple, la « répétition » de l'indu peut devenir la « restitution de l'indu ») sont exclusivement destinés à simplifier la compréhension du texte. De même, le texte de réforme peut supprimer la référence aux « bonnes mœurs », pour l'inclure dans un « ordre public élargi ». La notion de « personne raisonnable », standard juridique permettant d'apprécier le comportement d'un cocontractant par rapport à celui d'un homme normalement prudent, soigneux et diligent placé dans les mêmes circonstances, peut remplacer l'expression désuète de « bon père de famille », conformément au principe de l'égalité réelle entre les hommes et femmes (art.12 de la Constitution).
- **Quant au plan du texte**, la future réforme devra viser une **Structure plus claire et intelligible des matières suivant une certaine cohérence**. A titre indicatif, le livre III du CCC peut avoir quatre (4) titres (au lieu de 12 qu'il a à ce jour) : le *Titre I* contenant des dispositions introductives ; le *Titre II* serait consacré au *Sources des obligations*, qui traitera du contrat (de la formation du contrat jusqu'à son exécution), de la responsabilité civile et des autres sources et du *Titre III consacré au Régime général des obligations*. Le *Titre IV* peut être consacré aux *contrats civils spéciaux et usuels*, pour la simple raison que la cohabitation des textes modernes du Droit commun et des Droits spéciaux est agréable. Cependant, vue l'importance de la matière de preuve et pour de raison de lisibilité et d'accessibilité, le Droit congolais de la preuve en général peut faire l'objet d'un texte unique dans les quels tous les moyens de preuve civile, pénale, commerciale et autre et leur admissibilité seraient bien règlementés, au lieu des règles et principes éparpillés çà et là (dans le code civil, le code pénal, l'acte uniforme sur le Droit commercial, le code du travail...). Ce texte régirait donc le Droit commun de la preuve.

2- Des innovations éventuelles dans le régime des contrats (source des obligations)

Des innovations substantielles peuvent bien être apportées dans beaucoup des notions et règles de la formation jusqu'à l'exécution du contrat. Nous pouvons citer à titre indicatif :

- L'introduction de règles spécifiques au contrat d'adhésion et du contrat-cadre et en particulier celle réputant non écrites les clauses abusives ou excessives : il s'agit là des notions recouvrant des réalités économiques devenues incontestables qui peuvent faire leur entrée dans le Code civil et seraient désormais définies, facilitant ainsi le travail de qualification juridique des opérations contractuelles ;
- L'introduction du régime des groupes de contrats, des contrats interdépendants et des opérations juridiques complexes ;
- L'introduction de la théorie de l'imprévision, afin d'appréhender les changements de circonstances imprévisibles rendant l'exécution « excessivement onéreuse », avec un mécanisme de « riposte graduée » : renégociation sans suspension d'exécution ; puis, en cas d'échec ou de refus, la possibilité de choisir en commun soit une résolution conventionnelle, soit une saisine conjointe du juge pour qu'il « adapte » le contrat ; enfin, après un « délai raisonnable », saisine unilatérale du juge qui peut « réviser le contrat ou y mettre fin » ;
- La limitation de l'accès à l'exécution forcée en nature en raison du coût de sa mise en œuvre ;
- Le régime des négociations et de la responsabilité précontractuelle ;
- L'obligation d'information précontractuelle et son régime probatoire ;
- La suppression du terme de « cause » du contrat et son remplacement par l'expression « contenu du contrat » pour raison de simplification ;
- La prise en compte de l'abus de circonstances comme vice de consentement ;
- La mise en œuvre extra-judiciaire de la nullité du contrat ;
- La résolution unilatérale extra-judiciaire au risque de la personne qui résout ;
- Le régime des obligations in solidum ;
- La possibilité de faire jouer l'exception d'inexécution par anticipation ;
- La mise en demeure anticipée ou la suspension par une partie de l'exécution de son obligation dès lors qu'il se manifeste que son cocontractant ne s'exécutera pas à

- l'échéance et que les conséquences de cette inexécution sont suffisamment graves pour elle ; cette suspension doit être notifiée dans les meilleurs délais ;
- Le droit de réduire le prix comme sanction : il permet au créancier, après mise en demeure, d'accepter une exécution imparfaite du contrat et solliciter une réduction proportionnelle du prix ; si le débiteur n'a pas encore payé, le créancier devra notifier sa décision de réduire le prix dans les meilleurs délais ;
 - La sanction de l'inexécution d'une promesse unilatérale ;
 - La nouvelle lecture et réécriture des principes *moteurs de relativité et de l'opposabilité du contrat* par les tiers et aux tiers : au regard du modèle congolais de distinction des parties et des tiers que nous avons développée, il serait souhaitable de réviser les dispositions de l'actuel article 63 du CCCL III dans le sens de laisser transparaître clairement aussi bien le principe de relativité que celui de l'opposabilité du contrat avec son double sens (opposabilité aux tiers et opposabilité par les tiers)⁵⁹ ;
 - La réécriture des contrats spéciaux usuels, tout en ajoutant les contrats originaux tirés des pratiques congolaises et du Droit coutumier congolais ou africain⁶⁰ .
 - Etc.

Mais on devra préciser qu'en matière des transactions en ligne, nous saluons l'avènement de l'ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant Code du numérique en RD Congo, qui compte tenu de l'exacte mesure de l'importance du numérique caractérisant la pratique contractuelle contemporaine a prévu un régime général du contrat conclu par voie électronique

⁵⁹ Ainsi, nous proposons le libellé suivant : « le contrat produit de l'effet obligatoire et relatif entre parties. Il est opposable aux tiers et aux parties contractantes elles-mêmes. Les tiers doivent respecter la situation juridique créée par le contrat et en revanche, ils peuvent s'en prévaloir sans être en droit d'en exiger l'exécution ».

Ou encore la formulation suivante : « le contrat produit un effet obligatoire et relatif entre parties, mais les tiers doivent le respecter et même se prévaloir de la situation juridique qui en découle sans toutefois être en droit d'en exiger l'exécution » (v. BANZA ILUNGA, A., *Des préjudices par ricochet en matière contractuelle, contribution à l'étude des principes moteurs de réparation en Droit positif congolais*, Thèse de Doctorat, UNILU, 2020, p.460 : Annexe I. Propositions de réforme législative ; BANZA ILUNGA, A., « Des principes moteurs régissant les effets du contrat à l'égard des tiers-victimes par ricochet », in *Revue de la Faculté de Droit, UNIGOM*, n° 4, 2020, p.182, en ligne : <https://pugoma.com>).

⁶⁰ On peut énumérer quelques contrats coutumiers spécifiques, dont le contrat de vente de terre, de bail, de garantie, de travail, le contrat du berger, le contrat du tisserand, le contrat du pêcheur, le contrat de monte (ou prêt d'animal male pour féconder la femelle), le prêt de semences, des terres ou de toute autre chose, le likelemba des travaux champêtres (contrat de travail coopératif), le dépôt, le gage, l'échange, le louage de services, le contrat journalier de travaux par des femmes domestiques, le contrat de fumure, etc. V. DATE-BAH KOFI, S., « Communication sur le Droit des obligations civiles », in *Revue sénégalaise de Droit*, 1977, p.81 ; KEBE MBAYE, « Le destin du Code civil en Afrique », in *Le Code civil 1804-2004, Livre du bicentenaire*, Dalloz, Paris, 2004, p. 531 ; VANHOVE, J., *Essai de Droit coutumier du Ruanda*, Librairie Falk Fils, Bruxelles, 1941, pp. 74-82 ; BANZA ILUNGA, A., *Des préjudices par ricochet en matière contractuelle*, op. cit., p.97.

(art.53 à 65). Elle prévoit aussi un régime de la preuve électronique (art.95 à 103). Il s'agit d'innovations notables qui étaient attendues depuis belle lurette dans l'arsenal juridique congolais.

3- Des innovations éventuelles dans le régime général des obligations et de la preuve

Outre la réécriture de nombreuses règles connues dans un style clair et moderne, la réforme

Page | 203

projetée peut apporter des innovations sur plusieurs autres matières, et notamment :

- La simplification du régime juridique de la cession de créance, par la suppression de la signification imposée par l'actuel article 353 du CCC LIII ;
- L'instauration de la cession ou la reprise de dette, peut être consacrée, sans être calquée sur la cession de créance, l'accent étant mis sur la protection du créancier, dont l'accord est nécessaire, le débiteur initial demeurant tenu solidairement, sauf décharge expresse ;
- L'introduction des règles générales de l'action directe ;
- L'instauration d'un régime général des restitutions des choses en nature ou valeur en cas d'anéantissement du contrat (annulation ou résolution du contrat, répétition de l'indu, voire action réhibitoire, etc.) ;
- L'instauration du principe de la liberté de la preuve tant pour les actes (les contrats) que pour les faits juridiques (suppression de la hiérarchisation) ;
- Le régime probatoire du témoignage en matière de contentieux contractuel ;
- Etc.

4- Des innovations éventuelles dans le régime de la responsabilité civile

Réformer le Droit de la responsabilité civile est une entreprise ambitieuse et ardue, tant on ne trouve, dans le CCCL III de 1888, qu'une ébauche de ce que cette branche du Droit est devenue. De cinq articles initiaux du CCCL III (art.258 à 262), le projet de réforme peut passer même à une cinquantaine, voire plus, ce qui permettra de moderniser, clarifier le Droit positif congolais et l'enrichir des interprétations de la jurisprudence et de doctrine congolaise et du Droit comparé, le tout afin d'améliorer son accessibilité, sa lisibilité et la protection des victimes. Et bien des matières peuvent faire l'objet de cette réforme. Nous citons sans souci d'exhaustivité :

- La consécration dans la loi, de manière structurée, des règles essentielles de la responsabilité civile. A ce sujet, on sait que des textes relatifs à la notion de faute, du préjudice, du lien de causalité et de réparation appropriée demeurent quasiment inexistants dans notre Code. Le « principe cardinal » de la responsabilité civile devrait être maintenu et la formule de l'article 258 devrait être reprise : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un préjudice oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». Il s'agit d'un texte « phare » du Droit de la responsabilité civile.
- La consécration de la distinction entre responsabilités contractuelle et extracontractuelle, et dont l'effectivité est garantie par l'interdiction au créancier d'un contrat inexécuté d'invoquer la responsabilité extracontractuelle. Même si cette question fait débat, nous pensons que les dommages et intérêts obtenus à la suite d'une inexécution contractuelle ont pour fonction de réparer un préjudice, et non d'exécuter le contrat par équivalent.
- L'insertion de « la théorie de l'assimilation tempérée des fautes contractuelle et délictuelle » comme fondement de la responsabilité des contractants en cas d'inexécution préjudiciables aux tiers (s'agissant des tiers-victimes par ricochet, cette théorie leur accorde une option entre le fondement délictuel ou contractuel pour établir la responsabilité du débiteur défaillant)⁶¹.
- L'instauration d'une structure de la responsabilité civile sur la base des faits générateurs (notamment la faute, le fait d'autrui, le fait de la chose, le produit défectueux, l'accident de la circulation... ; tout en tenant compte de nouveaux fondements théoriques : risque, garantie, précaution...) et non en fonction de la nature des préjudices subis, même si le dommage corporel peut acquérir une place de choix.

⁶¹ Il est souhaitable d'ajouter un article avec trois alinéas (ex. art 45 bis du CCCLIII) disposant comme suit :
« L'inexécution d'une obligation contractuelle causant un préjudice à un tiers ne peut rester irréparable. En principe, le tiers peut en demander réparation au débiteur défaillant sur le fondement de la responsabilité délictuelle et à condition qu'il démontre que l'inexécution constitue à son égard un fait générateur de responsabilité délictuelle. »

Toutefois, le tiers-victime par ricochet peut également en demander réparation sur le fondement contractuel. *Son action est soumise aux mêmes conditions et limites que l'action du créancier, victime directe de l'inexécution. Dans tous les deux cas, la faute invoquée par le tiers doit être en lien de causalité avec le préjudice qu'il a subi »* (v. BANZA ILUNGA, A., « Principes moteurs de responsabilité des contractants envers les tiers-victimes par ricochet en Droit congolais », in *International Journal of Innovation and Applied Studies*, Vol. 26, n° 2, Mai 2019, p.608, in <http://www.ijias.issr-journals.org/>; BANZA ILUNGA, A., *Des préjudices par ricochet en matière contractuelle*, op. cit., p.460 : *Annexe I. Propositions de réforme législative*).

- La consécration de la responsabilité fondée sur la *faute objective*, celle qui est dépouillée de son élément subjectif. La responsabilité fondée sur la faute résulterait simplement de la méconnaissance d'une norme écrite (la loi au sens général) ou non écrite (la norme de prudence). La notion de faute objective contribue à la protection des victimes qui, subissant un préjudice, tiennent à être indemnisées, que l'auteur du fait dommageable ait eu ou non un discernement, des regrets⁶², ...
- La définition du préjudice comme lésion d'un intérêt stable et légitime devrait être abandonnée au profit de celle du préjudice comme « des répercussions économiques ou non-économiques d'une atteinte à un intérêt juridiquement protégé ». Le caractère licite, personnel et certain du préjudice est à maintenir. Il peut s'agir d'atteinte à un intérêt individuel ou collectif. Ainsi, le préjudice écologique devra aussi trouver place. Tout comme, la distinction entre préjudice direct et préjudice par ricochet devra être faite.
- La reconnaissance d'un régime spécifique pour le préjudice par ricochet⁶³ ; une telle reconnaissance serait à l'avantage de nombreuses victimes indirectes⁶⁴.
- L'instauration d'un régime de protection de la victime de dommage corporel par l'exclusion des clauses limitant ou excluant la réparation du dommage corporel ; l'absence de limitation du droit à réparation lorsque la victime d'un dommage corporel n'a pas pris les mesures sûres et raisonnables propres à éviter l'aggravation de son

⁶² v. ALALUF, Q., COPPEE, T., KAPITA, A. et LUTTE, I., « L'Avant-Projet de loi portant insertion des dispositions relatives à la responsabilité extracontractuelle dans le nouveau Code civil. Commentaires », Bruxelles, 1^{er} mai 2018, p.15, in www.droitbelge.be(24/04/2023)

⁶³ Le préjudice par ricochet est : « un préjudice causé au droit d'autrui c'est-à-dire la victime indirecte, médiate ou secondaire, en conséquence d'un fait commis de manière intentionnelle ou non par une personne, une chose, un animal ou un fait naturel sur une victime directe, primaire ou immédiate et dont la réparation appropriée tient compte du lien de droit ou de fait entre ces victimes directe et indirecte » (v. BANZA ILUNGA, A., *Limitation des victimes par ricochet en Droit moderne de réparation*, éd. UE, Beau-Bassin, 2019, p.6 ; *Des préjudices par ricochet en matière contractuelle*, op. cit., p.459 : *Annexe I. Propositions de réforme législative*).

⁶⁴ C'est au regard des particularités que présente la notion des préjudices par ricochet, que nous avons proposé également dans notre Thèse de doctorat une disposition particulière et de portée générale dans le Code civil en rapport avec leur réparation. Et la liste des victimes indirectes ne serait en réalité que l'adjuvant de cet article (qui serait par exemple l' article 258 bis du CCCL III) ou de bien d'autres à ajouter, libellé en ces termes : « Dans tous les cas où la partie contre qui le délit, le quasi-délit, l'inexécution contractuelle ou quasi-contractuelle a été commis, décède ou survit avec lésions, outre l'indemnité qui lui est allouée personnellement ou qui est due en son nom, son conjoint, ses ascendants, ses descendants et toute personne justifiant d'un intérêt certain et légitime ont chacun, sauf prescription, le droit de poursuivre celui qui en est l'auteur ou ses représentants, pour les dommages et intérêts résultant de leur préjudice par ricochet » (BANZA ILUNGA, A., *Des préjudices par ricochet en matière contractuelle*, op. cit., p.459 : *Annexe I. Propositions de réforme législative*).

- préjudice ; l'exonération partielle de responsabilité de l'auteur du dommage corporel uniquement en cas de faute lourde de la victime.
- La détermination des conditions précises de la responsabilité du fait d'autrui.
 - La définition d'un principe général de responsabilité du fait des choses.
 - Le régime de responsabilité de plein droit des personnes qui assument une mission de surveillance d'autrui ou d'organisation et de contrôle de l'activité d'autrui.
 - La responsabilité présumée des père et mère peut céder la place à une *responsabilité sans faute*. Ce régime de responsabilité serait, par ailleurs, étendu aux tuteurs, aux autorités domestiques et aux adoptants qui disposent de l'autorité sur la personne du mineur. Le durcissement du régime à l'égard des parents est toutefois atténué par *une obligation d'assurance* dont les conditions devront être fixées par arrêté ministériel. L'innovation importante serait sans doute cette règle de l'assurance obligatoire de la responsabilité des titulaires de l'autorité sur les mineurs.
 - La présomption de responsabilité des instituteurs peut être abrogée et remplacée par la présomption de responsabilité à charge des établissements d'enseignement et qui peuvent être obligés à souscrire à une assurance de responsabilité : on sait que cette présomption de responsabilité des instituteurs a perdu de son intérêt dès lors que la plupart des instituteurs sont des préposés des établissements d'enseignement (écoles) ou des agents subordonnés des pouvoirs publics.
 - L'introduction d'un nouveau régime de responsabilité du fait des produits défectueux (régime de responsabilité objective), en vue de protéger les consommateurs congolais, victimes d'abus divers dans un Etat qui ne dispose pas encore de Code de la consommation.
 - L'introduction d'un nouveau régime de *responsabilité objective* à base de risque pour activité dangereuse (une responsabilité sans faute à charge de l'exploitant d'une activité dangereuse⁶⁵), mais il faudrait un arrêté ministériel pour identifier les activités dangereuses auxquelles ce régime serait applicable.
 - Au regard de l'essor des nouvelles technologies et, plus spécifiquement de développement de l'intelligence artificielle et du big data, la détermination de quelques

⁶⁵ En matière d'exploitation minière, par exemple, on peut citer le cas de la responsabilité industrielle du titulaire du droit minier prévue aux articles 285 bis et suivants du Code minier congolais.

règles particulière de responsabilité au regard des préjudices qui en découlent. L'imputabilité des actes d'un robot, par exemple, constitue également un « enjeu crucial » pour la société de demain⁶⁶.

- La consécration d'un régime de responsabilité environnementale dans le Code civil en vue de la réparation du préjudice écologique.
- La consécration du principe de *la réparation appropriée*⁶⁷ (appelé par d'autres « principe de réparation intégrale »), qui s'applique tant aux préjudices patrimoniaux qu'aux préjudices extrapatrimoniaux.
- La nécessité d'un outil de qualification du préjudice direct et par ricochet, à mettre à la disposition du juge : la Nomenclature des préjudices réparables. Cette nomenclature devra être générale en ce sens qu'elle intégrera à la fois des atteintes à la vie et à l'intégrité physique, aux biens et aux sentiments et autres droits y relatifs. Ce serait une nomenclature de droit commun, puisqu'elle renfermerait tous les préjudices directs et par ricochet qui sont possibles dans les actions en responsabilité délictuelle et contractuelle. Elle énumérerait des préjudices qui ont comme fait générateur le délit (faute délictuelle), l'inexécution contractuelle (faute contractuelle)⁶⁸ et bien d'autres causes.

⁶⁶ On sait qu'il règne, par exemple, toujours un certain flou sur le sort à réserver aux choses incorporelles telles que les logiciels. Ces dernières tombent-elles sous le champ du régime de responsabilité du fait des choses et/ou du régime de responsabilité des produits défectueux ? Comment démontrer le vice en matière d'intelligence artificielle lorsque la transparence et l'explicabilité des algorithmes posent problème ? Qui revêt la qualité de gardien entre le concepteur, l'intégrateur ou l'exploitant d'un programme d'ordinateur ?

⁶⁷ Nous proposons dans notre Thèse de doctorat la formulation de la disposition de manière suivante :

« La qualification et l'évaluation du préjudice subi par la victime directe ou par ricochet s'effectuent dans le strict respect du principe de réparation appropriée. Ainsi, l'indemnité à allouer par le juge, les tiers-payeurs ou autres débiteurs doit permettre à la victime d'être replacée dans sa personne et son patrimoine dans l'état identique à celui d'avant le dommage » (v. BANZA ILUNGA, A., *Des préjudices par ricochet en matière contractuelle*, op. cit., p.460 : Annexe I. Propositions de réforme législative).

⁶⁸ A ce sujet, nous avons proposé l'adoption de la Nomenclature des préjudices réparables que nous nommons « Nomenclature Nationale dans les Actions en Réparation des Préjudices directs et par ricochet » en abrégé la « NNARP ». Cette nomenclature sera générale et pour des raisons d'efficacité et de sécurité juridique, elle peut faire l'objet d'un arrêté ministériel ou interministériel. Mais pour le cas de la RD Congo, il est aussi souhaitable de concevoir des nomenclatures spécifiques dans divers domaines importants à l'instar des préjudices issus des accidents de circulation, des préjudices environnementaux, des préjudices issus des violences sexuelles, etc. (BANZA ILUNGA, A., *Des préjudices par ricochet en matière contractuelle*, op. cit., pp.462- 466 : Annexe I. Propositions de réforme législative).

- L'exigence légale de la part du juge congolais d'une motivation accrue dans la qualification et l'évaluation des chefs de préjudice sous le contrôle de la Cour de cassation⁶⁹.
- La prise en compte non seulement de la fonction de réparation mais des autres fonctions de la responsabilité civile : fonction préventive, avec la cessation de l'illicite⁷⁰ et fonction punitive avec le mécanisme de l'amende civile ou des dommages et intérêts restitutoires, voire punitifs (c'est la reconnaissance du principe de réparation dissuasive)⁷¹.
- La reconnaissance d'une action en indemnité de la victime lorsqu'il y a aggravation du dommage ou la survenance d'un nouveau préjudice.
- Etc.

Conclusion

Nous sommes parti du constat que de nombreuses dispositions du CCCL III procédant du Décret du 30 juillet 1888 sont anachroniques et incapables de réguler de nouvelles réalités sociales, économiques et culturelles actuelles du pays, ce qui constitue une insécurité juridique majeure. Et pourtant, l'on sait que le Droit des obligations revêt une importance considérable tant sur le plan théorique que pratique. Sur le plan pratique le Droit des obligations est utile à la vie juridique quotidienne de tous les citoyens congolais et de toutes les personnes juridiques. Ces derniers concluent par exemple, chaque jour des contrats et engagent leur responsabilité contractuelle ou délictuelle. Leurs rapports d'obligations sont régis par la théorie des obligations. D'autre part, la théorie des obligations fournit à d'autres branches du Droit les principes moteurs de solution.

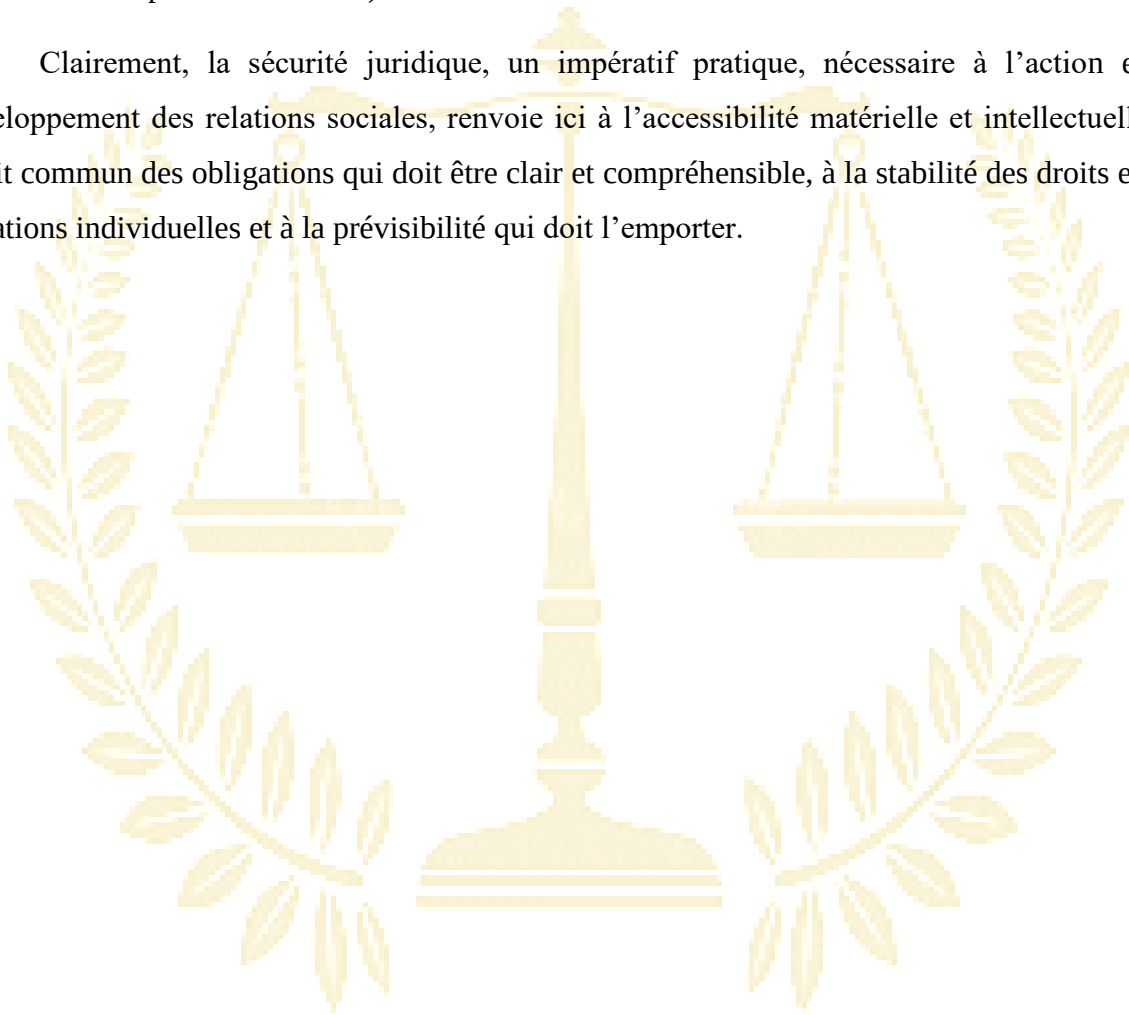
⁶⁹ Pour raison de sécurité juridique des victimes (justiciables), la réforme législative en faveur d'une motivation accrue de la part du juge est salutaire. Ceci pour éviter des motivations de pure forme en matière d'allocation des dommages et intérêts. Nous proposons la formulation de la disposition de manière suivante : « *Le juge doit déterminer et évaluer distinctement chacun des chefs de préjudices allégués par la victime directe ou par ricochet, et qu'il prend en compte. En cas de rejet d'une demande relative à un chef de préjudice, le juge doit motiver de manière spéciale sa décision* ».

⁷⁰ Par exemple, prévoir qu'en matière délictuelle, indépendamment de la réparation appropriée du préjudice éventuellement subi, le juge peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir le dommage ou faire cesser le trouble illicite auquel est exposé la victime (le requérant).

⁷¹ L'objectif poursuivi serait de permettre au juge de condamner l'auteur d'une *fraude lucrative* à transférer à la victime tout ou partie des profits réalisés illicitement. Nous avons proposé déjà dans notre Thèse, la formulation de la disposition de manière suivante : « *Celui qui commet une faute manifestement délibérée, et notamment une faute lucrative, peut être condamné, à des dommages-intérêts restitutoires des gains engrangés dont le juge devra faire bénéficier les contractant lésé et victimes par ricochet. La décision du juge d'allouer de tels dommages et intérêts doit être spécialement motivée* » (BANZA ILUNGA, A., *Des préjudices par ricochet en matière contractuelle*, op. cit., p.460 : Annexe I. Propositions de réforme législative).

C'est pour cette raison, que la présente réflexion a suggéré la réforme du CCCL III en vue de moderniser et simplifier la lisibilité et l'intelligibilité de certaines dispositions et matières du Droit congolais des obligations et de renforcer leur accessibilité. Il s'agit donc des objectifs de la sécurité juridique accrue que cette réforme viserait atteindre à travers les innovations proposées dans les différents régimes (régime de contrats, régime général des obligations et de la preuve, régime de la responsabilité civile).

Clairement, la sécurité juridique, un impératif pratique, nécessaire à l'action et au développement des relations sociales, renvoie ici à l'accessibilité matérielle et intellectuelle du Droit commun des obligations qui doit être clair et compréhensible, à la stabilité des droits et des situations individuelles et à la prévisibilité qui doit l'emporter.



Les modes alternatifs de règlement de différends : réflexion à la lumière du droit OHADA

Alternative dispute resolution modes : reflection in light of OHADA law

Par : Page | 210

Steeves Rovial HOLLET

Juriste d'Entreprise, spécialité droit civil des biens

République du Congo (Brazzaville)

Urgie Daniele Dorcas MOUNKASSA

Juriste, chargée de recrutement dans les BTP

France (Marseille)

Résumé :

L'heure n'est plus aux grandes batailles judiciaires complexes, longues et coûteuses, susceptible d'aboutir à une décision judiciaire dont l'exécution peut encore rencontrer les obstacles. Mais, au contraire, il est temps, pour un règlement de litige de façon souple, rapide et contrôler par les justiciables tout en préservant leur climat d'affaire et la sécurité judiciaire. Afin d'atteindre cet idéal, le législateur communautaire a établi des procédés souples et rapides de règlement de différends à travers la mise en place des Actes uniformes sur l'arbitrage et la médiation, de même que la procédure préalable de conciliation prévue dans l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

Il faut relever d'emblée que le législateur de l'OHADA a fait le choix de considérer la médiation et l'arbitrage comme les seuls modes alternatifs de règlement de différends. Cela explique l'absence d'Acte uniforme dédié spécialement à la conciliation. Cette dernière est utilisée comme un simple instrument judiciaire. L'instauration de ces différents modes de règlement de différends par le législateur communautaire rentre dans le cadre de modernisation du droit des affaires dont l'OHADA sait donnée pour « raison d'être » de faciliter l'activité des entreprises et garantir la sécurité juridique des activités économiques.

Mots clés : Modes alternatifs, règlement de différend, médiation, arbitrage, conciliation.

Abstract :

The time is over for large, complex, long and costly legal battles, likely to lead to a legal decision, the execution of which may still encounter obstacles. But, on the contrary, it is time for a dispute settlement in a flexible, fast and controlled way by the litigants while preserving their business climate and judicial security. In order to achieve this ideal, the Community legislator has established flexible and rapid procedures for the settlement of disputes through the establishment of the Uniform Acts on arbitration and mediation, as well as the prior conciliation procedure provided for in the Uniform act organizing simplified collection procedures and enforcement procedures.

It should be noted from the outset that the OHADA legislator has chosen to consider mediation and arbitration as the only alternative means of settling disputes. This explains the absence of a Uniform Act dedicated specifically to conciliation. The latter is used as a simple judicial instrument. The introduction of these different methods of dispute resolution by the Community legislator falls within the framework of modernization of business law, which OHADA knows is given for "raison d'être" to facilitate business activity and guarantee legal certainty. economic activities.

Keywords : Alternative modes, dispute resolution, mediation, arbitration, conciliation.

Introduction

La société actuelle a soif de justice mais ne parvient pas à l'étancher avec le procédé traditionnel qu'est le jugement. « *Le juge ne peut pas tout. En dépit des nombreuses qualités attachées à l'office du juge, le recours à ce dernier est ressenti comme insatisfaisant* »¹. La pensée populaire traduit cette idée par la formule selon laquelle, « *un mauvais accord vaut mieux qu'un bon procès* » et dans l'ancien droit l'on dit « *accord vaut mieux que plaid* ». Cette volonté d'éviter le procès est séculairement partagée par la culture et société africaine depuis des lustres. Celle-ci préfère le dialogue, le consensus et le compromis dans la résolution des différends au détriment des procédures judiciaires qui sont trop complexes. Ce réveil des mentalités des justiciables en optant de plus en plus pour des recours non contentieux, dévoile le détournement des flux contentieux des juridictions étatiques.

Page | 212

Dans ce monde moderne des affaires, l'attente des parties ne réside plus dans une solution juridique dont les termes échappent la plupart du temps aux colitigants². Les parties et plus précisément les entreprises, veulent garder la main haute sur le litige, qu'elles gèrent comme elles le font dans une affaire commerciale ou financière³. Le législateur de l'OHADA a le mérite⁴ de n'avoir pas rompu avec la conception moderne et dynamique de la résolution des différends en insérant des modes alternatifs de règlement de différends dans différents Actes Uniformes⁵. Pour des raisons de clarté, l'expression mode alternatif de règlement de différends mérite de ce point de vue d'être précisée.

Comme indiquent leurs noms, les modes alternatifs de règlement de différends forment une catégorie ouverte, mal délimitée qui regroupe un ensemble des modes de règlement des différends⁶. Ils connaissent plusieurs appellations. Parfois, dénommés modes alternatifs de

¹ TRICOIT (J.P.), *Droit de la Médiation et des Modes amiables de règlement des différends*, Paris, 1^{er} édition, Gualino Lextenso, 2019, p. 23.

² JARROSSON (C.), « Les modes alternatifs de règlement des conflits : Présentation générale », In *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 49, n°2, Avril-juin, 1997, p. 326.

³ *Ibid.*

⁴ SUNKAM KAMDEM (A.) et NGUEFACK DONZEU (G.), « L'attribution d'actions gratuites aux salariés en droit des sociétés commerciales OHADA », *Rev. dr. unif.*, Vol. 22, 2017, p. 580.

⁵ Voir l'Actes Uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution adopté en 1998 ; l'Acte uniforme relative à la médiation adopté en 2017 et l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage adopté en 2017.

⁶ Charles JARROSSON, *op. cit.*, p. 329.

règlement de conflits ou encore modes amiables de règlement de différends. L'appellation couramment utilisée est générique et réside dans les initiales ADR correspondant à l'expression anglaise, Alternative Dispute Resolution, à laquelle répond en Français, soit le RAD c'est-à-dire règlement alternatif des différends ou bien encore résolution amiable des différends.

Le mode alternatif de règlement des différends est la traduction littérale « *d'alternative dispute resolution* », qui, dans les pays anglo-saxons cette approche a vu le jour, signifie « *la recherche d'une voie moins lourde, plus rapide et moins onéreuse* » que celle de la procédure contradictoire de la Common Law. Ce phénomène a donné naissance à la notion d'Alternative Dispute Resolution (ADR), au sens originel du terme, soit aux modes de résolution des différends alternatifs à la voie judiciaire. Ainsi, les modes alternatifs de règlement de différends (MARD) sont un ensemble de procédés qui ont pour objet de régler un litige, avec ou non l'intervention d'un tiers, en recourant à une solution souhaitée par les parties en dehors des procédures juridiques⁷. Ils ont pour objectifs de désencombrer les tribunaux⁸. La notion de différend doit ici recevoir une acception très large, puisqu'il doit englober les difficultés qui surgissent lors de l'exécution d'un contrat et sur lesquelles les parties n'ont pas encore nécessairement émis de prétentions.

Il existe plusieurs modes alternatifs de différends. La conciliation, la médiation, et l'arbitrage, sont les trois grands MARD pris en compte par le législateur de l'OHADA. Considéré comme le chef d'orchestre de la procédure alternative par le législateur communautaire dans l'article premier du Traité de l'OHADA, l'arbitrage a été privilégié dans l'harmonisation du droit OHADA⁹ au détriment des autres modes alternatifs de règlement des différends. Ainsi, peut-on dire que le droit OHADA considère l'arbitrage comme la seule procédure alternative à la justice étatique? La réponse n'est pas unanime. Alors, qu'elle est la place réservée par le droit OHADA aux autres modes alternatifs de règlement des différends ?

⁷ CHAVANCE (E.), « La médiation en baux commerciaux », Revue mensuelle Lexis Nexis Jurisclasseur, juin 2017, p.7.

⁸ KOMI, (T.), « Quelle place pour les MARC dans l'harmonisation du droit OHADA des contrats ? », Rev. dir. unif, 2008, p. 511.

⁹ Art 1 du Traité de l'OHADA : « Le présent traité a pour objet l'harmonisation du droit des affaires dans les Etats Parties par l'élaboration et l'adoption de règles communes simples, modernes et adoptées à la situation de leurs économies, par la mise en œuvre de procédures judiciaires appropriées, et par l'encouragement au recours, à l'arbitrage pour le règlement des différends contractuels » ;

L'OHADA a consacré une place de choix aux modes alternatifs de règlement des différends. En effet, la médiation a été légalisée à travers l'Acte uniforme relatif à la médiation. De même, l'arbitrage dans l'Acte uniforme portant droit de l'arbitrage. La conciliation quant à elle s'inscrit dans l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution. En faisant ce choix, l'OHADA n'a pas voulu dénaturer cette dernière matière qui est par essence un processus de nature amiable et consensuelle. L'idée est que chaque dossier de justiciable est unique, et qu'à la spécificité de chaque dossier il peut exister une réponse amiable pertinente en alternative au procès. Il faut encore ajouter que, *« l'alternative au procès n'implique pas nécessairement une alternative au juge, ce dernier pouvant avoir de multiples et nombreuses occasions, au cours du traitement d'un différend d'intervenir utilement d'une manière ou d'une autre »*¹⁰. C'est dans ce sens que s'inscrit la conciliation judiciaire dans l'Acte uniforme sur le recouvrement des créances.

En outre, le droit OHADA est un instrument de coopération et d'intégration juridique qui a pour finalité de favoriser les échanges économiques au sein de plusieurs zones économiques et monétaires africaines. La mise en œuvre des modes alternatifs de règlement des différends devient une nécessité voire une obligation en raison de leur célérité et la confidentialité qui sont attachées.

Pour notre part, il est judicieux de traiter la question des modes alternatifs de règlement des différends en rappelant la position du législateur de l'OHADA qui introduit dans son arsenal juridique trois grands MARD en déjudiciarisant l'arbitrage, la médiation et la conciliation tout en faisant de cette dernière un instrument purement judiciaire. Ainsi, l'on peut se demander, est-ce qu'une telle conception épouse parfaitement la conception moderne du monde des affaires? Afin de répondre à cette interrogation, il sied d'étudier au préalable la déjudiciarisation des différends dans l'espace OHADA (I) avant d'envisager l'instrumentalisation par la justice des modes alternatifs de différends en droit OHADA (II).

I- LA DEJUDICIARISATION DES DIFFERENDS DANS L'ESPACE OHADA

Concept assez jeune, la déjudiciarisation a pour but de recentrer le rôle du juge en déléguant certaines tâches à d'autres professions. Le législateur de l'OHADA a mis en place à travers l'élaboration des Actes uniformes sur la médiation et l'arbitrage ainsi que l'insertion de la

¹⁰ TIRVAUDEY (C.), « Le rôle du juge en matière de MARD/PRD », Regards croisés Québec, Suisse, France, p.9.

conciliation dans l'Acte uniforme sur le recouvrement et des voies d'exécution, une déjudiciarisation au profit des justiciables de l'espace OHADA (A) qui désengorge des juridictions étatiques (B).

A- La déjudiciarisation favorable aux justiciables

L'institution judiciaire est actuellement en crise¹¹ avec « *autant de griefs accumulés qui reviennent aujourd'hui comme des leitmotivs pour qualifier l'action ou plutôt l'inertie judiciaire* »¹² c'est ainsi que « *mieux vaut un accord non juridictionnel qui apaise, maintient, rétablit, qu'une décision qui tranche, sépare et irrite* »¹³. La complexité accrue des règles juridiques, la lourdeur et le coût d'une procédure juridictionnelle constituent autant de sources d'insatisfaction exprimées par les justiciables. La décision judiciaire est, elle-même, critiquée en raison du caractère aléatoire et parfois imprévisible de son dispositif mais aussi de ses conséquences souvent peu équitables et détachées de l'environnement économique de chacune des parties. Le droit OHADA dont l'objectif est l'élaboration des règles modernes et adoptées à la situation économique¹⁴ a inséré des modes alternatifs de règlement des différends qui sont favorable aux justiciables.

En effet, l'un des vices de la procédure judiciaires est la durée du traitement des dossiers. La pratique démontre que le formalisme judiciaire est toujours aussi lent. A cela les MARD sont bénéfiques car les parties peuvent être conciliées sans pourtant procéder à une longue et lourde bataille judiciaire. Les parties ont l'obligation de mettre toutes les efforts en jeu en vue d'une procédure rapide et efficace¹⁵. Ces procédés sont généralement appliqués en matière d'opposition

¹¹ CADIET (L.), « Le spectre de la société contentieuse », Mélanges en l'hommage à Gérard CORNU, PUF, 1995, p. 29.

¹² BOULISSET (P.), *Guide de la médiation*, Paris, édition édilaix, 2006, p.5.

¹³ MONEGER (J.), « Conciliation, médiation, arbitrage des baux », Petite affiches, n°170, p.21.

¹⁴ Article premier du Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique, signé à PORT-LOUIS, le 17 Octobre 1993.

¹⁵ Art 22 point du Règlement d'Arbitrage de la Chambre du commerce internationale en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021.

d'injonction de payer¹⁶ et de la saisie des rémunérations¹⁷ lesquelles prennent fin après conciliation¹⁸ et signature du procès-verbal par les parties.

De même, « *il n'y a pas de justice sur cette terre pour le pauvre* »¹⁹. Cette assertion traduit le caractère coûteux de la justice étatique. En effet, les MARD ont l'avantage de permettre aux parties de fixer eux-mêmes en commun accord les frais de la procédure qui contrairement à la procédure normale est de moindre coût. C'est le cas, par exemple de l'article 13 de l'Acte uniforme relatif à la médiation qui dispose que « *les parties déterminent, soit directement, soit par référence à un règlement de médiation, les frais de la médiation, y compris les honoraires du médiateur* ». Pour les parties qui ont décidé de soumettre leur litige à l'arbitrage de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage, le paiement d'honoraires prévisibles, proportionnel à la valeur réelle du litige est déterminé selon un barème connu à l'avance. Les dispositions de l'article 10 de l'Acte uniforme sur l'arbitrage ne sont pas applicables à l'arbitrage sous l'égide de la CCJA qui est soumis au seul règlement d'arbitrage de ladite Cour²⁰.

Bien plus, le formalisme pour obtenir gain de cause devant le juge est complexe. En effet, il faut respecter les conditions de fonds, de formes, les délais, les compétences, sous peines de différentes sanctions comme l'irrecevabilité. Aussi les acteurs juridiques peuvent contribuer au ralentissement de la procédure dès lors qu'elles effectuent des procédés dilatoires notamment les renvois et les interjections d'appel. Les MARD par contre, sont connus par leur souplesse. En effet, en droit des procédures collectives, la conciliation est un procédé d'apaisement entre le débiteur et le créancier. Son application est bénéfique pour l'entreprise en ce qu'elle est applicable quand bien même l'entreprise serait déjà en cessation de paiement. Elle constitue, la recherche d'un

¹⁶ Art de 12 de l'AUPSVE: « *La juridiction saisie sur opposition procède à une tentative de conciliation. Si celle-ci aboutit, le président dresse un procès-verbal de conciliation signé par les parties, dont une expédition est revêtue de la formule exécutoire* » ;

¹⁷ Art 179 de l'AUPSVE : « *La juridiction saisie sur opposition procède à une tentative de conciliation. Si celle-ci aboutit, le président dresse un procès-verbal de conciliation signé par les parties, dont une expédition est revêtue de la formule exécutoire* ».

¹⁸ Tribunal de commerce de Niamey, 1ère Ch., Jugement n°91, 27 Mai 2020, affaire ACCESS CAPITAL FINANCE SARL c/ la BANQUE ATLANTIQUE SA...disponible en ligne sur <http://www.LegiAfrica.com> consulté le 17/07/2022 à 03h 37mn.

¹⁹ KOUROUMA (A.), *Allah n'est pas obligé*, Paris, éd Points, p.55.

²⁰ CCJA, Assemblée plénière, Arrêt n°139/2015, 19 Décembre 2015, affaire la République de Guinée c/ la société GETMA International.....disponible en ligne sur <http://www.LegiAfrica.com> consulté le 17/07/2022 à 03h 37mn.

accord négocié. Il en est de même en matière d'arbitrage auquel le législateur a fixé un délai de six mois pour trancher un litige à défaut du délai prévu par la convention d'arbitrage²¹.

En outre, la procédure judiciaire à un fonctionnement contraignant et qui s'impose aux parties avec un cycle des procès interminables voire même des procès à éternel recommencement qui caractérisent souvent la pratique judiciaire²². Cela peut s'expliquer par le triste constat selon lequel, une fois que l'on a obtenu une décision de justice, subitement s'ouvre un nouveau contentieux, celui de son exécution²³. Par contre, les MARD étant la chose des parties, ces dernières ont la liberté de se convenir sur le déroulement jusqu'à l'aboutissement de la sentence ou du procès-verbal. Le médiateur, l'arbitre ou le conciliateur contrairement au juge, ils n'imposent pas aux parties la solution du différend mais font une proposition²⁴.

Mais encore, la procédure judiciaire ne garantit pas aux justiciables une réelle confidentialité. En effet, la majorité des audiences se tiennent publiquement, les différentes pièces à conviction sont présentées et débattues en présence non seulement des parties au procès mais également des tiers. Or, le monde des affaires est très fragile et a besoin de la confidentialité accrue tant lors de la signature des contrats qu'en cas de différends. Ainsi, les modes alternatifs de règlement de différends apparaissent comme la poule de confidentialité en droit des affaires. Cela s'explique par le fait que les MARD offrent aux justiciables une procédure discrète et confidentielle avec des audiences à huis clos²⁵. Seules les parties, l'arbitre, le médiateur²⁶ ou le conciliateur ont connaissance des preuves ou pièces à conviction. C'est ainsi que le législateur a véritablement encadré ce domaine.

²¹ ADAM AKONO (R.), « Rejet du recours en annulation contre une sentence arbitrale rendue au-delà du délai d'arbitrage », ATDA, n°13 Mai 2022.

²² NGUENGO (A.), « La Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA et le contentieux de l'exécution », Recueil LGA n°13, Mai 2019.

²³ WANDJIKAMGA (A. D.), *Le droit à l'exécution forcée : Réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, Thèse de doctorat en droit privé, Cotutelle Université de Limoges et Université de Yaoundé II, 2009, p. 4.

²⁴ Art 7 de l'Acte uniforme relatif à la Médiation.

²⁵ Art 22 point 3 du Règlement d'Arbitrage de la Chambre du commerce internationale en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021.

²⁶ Art 10 de l'Acte uniforme relatif à la Médiation : « Toutes les informations relatives à la procédure de médiation doivent demeurer confidentielles ... »

B- La déjudiciarisation légalement encadrée

Permettre au justiciable de choisir librement un moyen de recours en cas de contentieux ne signifie pas le manque d'encadrement légal. Les parties ne peuvent en aucun cas déroger par leurs conventions aux lois qui intéressent l'ordre public et des bonnes mœurs. C'est ainsi que les modes alternatifs de règlement de différends ont été encadrés par le législateur communautaire. En effet, afin d'avoir accès à l'arbitrage ou à la médiation, les parties doivent au préalable insérer une clause compromissoire²⁷ ou de médiation dans leur convention.

En matière contractuelle, « *on lie les bœufs par les cornes, les hommes par la parole* »²⁸. Ce brocard du Professeur Antoine LOYSEL proclame la liberté des parties de choisir par quel moyen ils souhaitent résoudre leur différends. Pour ce faire, ils doivent formaliser cela au préalable dans leur convention. En aucun cas, le juge étatique doit interpréter la convention conclue entre les parties. C'est dans ce sens que la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage avait cassé un arrêt de la Cour d'appel d'Abidjan qui déclarait la convention d'arbitrage nulle alors que pour la haute juridiction, en matière arbitrale, la validité d'une convention d'arbitrage ne doit découler que de son apparence et échappe à la compétence du juge étatique²⁹.

De même, l'existence dans une convention entre les parties d'une clause compromissoire ou de médiation écarte ipso facto l'office du juge étatique au profit de l'arbitre ou du médiateur. Cela même lorsque le tribunal arbitral n'est pas encore saisi de l'affaire. C'est ainsi que le Tribunal de commerce de Niamey a déclaré sur le visa combiné des articles 13 de l'Acte uniforme relatif au droit d'arbitrage et 23 du Traité de l'OHADA son incompétence à connaître le litige qui lui a été soumis au motif que la clause compromissoire insérée dans le contrat par les parties renvoie toutes contestations susceptibles d'intervenir entre les parties à la résolution par voie d'arbitrage suivant le règlement d'Arbitrage de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA³⁰.

²⁷ HOLLET (S.R.), « La présence d'une clause compromissoire prévue au contrat entre les parties, exclue de facto la compétence du tribunal étatique au profit du tribunal arbitral », ATDA N° 14, Septembre 2022. pp.1-3.

²⁸ LOYSEL (A.), *Institutes coutumières*, Paris, édition Durand, volume 1, 1846, n° 239.

²⁹ CCJA, 1^{ère} Ch., Arrêt n°43/2008, 17 Juillet 2008, affaire DAM SARR c/ Mutuelle d'Assurances des Taxis Compteurs d'Abidjan (MATCA).....disponible en ligne sur <http://www.LegiAfrica.com> consulté le 15/08/2022 à 20h 16mn.

³⁰ Tribunal de commerce de Niamey, jugement n°024 du 09 février 2022, affaire DAME YONABA GILBERT MARIE-JEANNE c/ ONG SWISSCONTACT NIGER..... disponible en ligne sur <http://www.LegiAfrica.com> consulté le 10/07/2022 à 16h 15mn.

Bien plus, il revient aux parties de choisir non seulement le mode alternatif de règlement de leur choix mais également les dispositions qui leurs seront applicables lors de la résolution de différend. En matière d'arbitrage par exemple, le fait pour les parties de choisir un organisme d'arbitrage les engage à appliquer le règlement d'arbitrage de cet organisme. C'est dans ce sens que la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage a cassé un arrêt de la Cour d'appel de Littoral pour avoir fait l'application des dispositions de l'Acte uniforme relatif à l'arbitrage alors que les parties avaient désigné le centre d'arbitrage de GICAM dans leur convention³¹.

Mais encore, tout comme lors du procès, les parties qui choisissent les MARD comme moyen de règlement de leur différend, l'institution de médiation ou le centre d'arbitrage doit les garantir l'indépendance et l'impartialité en vue d'un meilleur processus, tout en respectant la commune volonté des parties ce, conformément à l'article 15 de l'Acte uniforme relatif à l'arbitrage qui prévoit : « *Le tribunal arbitral tranche le fond du différend conformément aux règles de droit choisies par les parties...* ». Le législateur ne précise pas les domaines dans lesquels les parties sont limitées dans leur choix mais la pratique ainsi que la doctrine démontrent que les parties peuvent décider tant du procédé que de l'objet³². Par ailleurs, l'obligation de révélation incombe à l'arbitre de dévoiler toute circonstance susceptible d'altération à son indépendance ou son impartialité lors de sa mission. Il revient aux parties de donner leur accord unanime sur la poursuite ou non de l'arbitre dans sa mission.

II- L'INSTRUMENTALISATION PAR LA JUSTICE DES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DE DIFFERENDS EN DROIT OHADA

Le législateur de l'OHADA s'est contenté de faire des modes alternatifs de règlement de différends des simples instruments judiciaires. En effet, la conciliation, bien qu'étant le troisième mode alternatif de règlement de différends, il n'existe pas encore un Acte uniforme spécial qui lui a été dédié. Institué dans le cadre des procédures simplifiées de recouvrement dans l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution ainsi qu'en matière de procédure collective. Il incombe désormais au juge de procéder à une tentative obligatoire avant d'examiner le fond du dossier (A) qui n'exclut pas la saisine du juge de fond (B).

³¹ CCJA, 2^e Ch., arrêt n°244/2018, 29 novembre 2018, affaire Commercial Bank of Cameroon c/ l'Archidiocèse de Yaoundé..... disponible en ligne sur <http://www.LegiAfrica.com> consulté le 17/07/2022 à 03h 37mn.

³² RACINE (J.B.), *Droit de l'arbitrage*, Paris, PUF, 2016, p. 478.

A- Tentative obligatoire préalable avant l'examen du litige au fond

Par opposition au législateur français qui a fait de la médiation et de la conciliation des modes amiable de règlement de différends dans le but de désengorger totalement des tribunaux, le législateur de l'OHADA par contre, a préféré les classer dans la catégorie des modes alternatifs et préalable à toute décision de justice. C'est dans ce sens que toutes les décisions concernant l'opposition à injonction de payer et la rémunération doivent au préalable être concilier avant tout renvoi du dossier devant le juge du fond. Telles sont les exigences de l'article 12 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et voies d'exécution qui dispose : « *La juridiction saisie (...) procède à une tentative de conciliation. Si celle-ci aboutit, le Président dresse un procès-verbal de conciliation signé par les parties, dont une expédition est revêtue de la forme exécutoire* ».

Il en est de même en matière de procédure collective et d'apurement du passif où il est fait obligation au juge de concilier préalablement les parties avant l'ouverture de toute procédure de règlement préventif. Le but est de trouver un accord amiable avec les principaux créanciers et cocontractants du débiteur, en vue de mettre fin à ses difficultés. Pendant toute la durée de la conciliation, si les créanciers peuvent refuser de consentir des remises de dettes ou des délais de paiement, ils ne peuvent pas mettre en demeure le débiteur ou le poursuivre en paiement de leurs créances, à peine de se voir imposer des délais de grâce par le président du tribunal³³. La règle n'est pas nouvelle. Simplement, elle s'applique désormais aussi bien aux poursuites déclenchées avant l'ouverture de la conciliation qu'après, ce dont on pouvait douter jusqu'à présent³⁴.

Dans le but de faciliter l'ouverture de la procédure de conciliation, le législateur de l'OHADA a tenu à assouplir les modalités d'accès en faisant d'une part du débiteur l'initiateur exclusif de la demande, d'autre part en l'impliquant dans le choix du conciliateur. En effet, aux termes de l'article 5-2 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, le monopole de la demande d'ouverture de la procédure est dévolu au

³³ Art. L. 611-7 du code de commerce Français...disponible en ligne sur <http://www.Legifrance.com> consulté le 30/11/2022 à 21h 43mn.

³⁴ AB-DER-HALDEN (A.) et ROUSSEL GALLE (P.), « La conciliation améliorée », Revue des procédures collectives n°4, Juillet 2014, dossier 29, Ohadata D-14-21.

débiteur, c'est-à-dire au chef d'entreprise ou dirigeant social³⁵ car, le but de la conciliation étant de permettre un sauvetage rapide et confidentiel de l'entreprise en dehors de toute solution judiciaire.

Le conciliateur a une obligation de confidentialité. Celle-ci est édictée par l'article 5-1 de l'Acte uniforme précitée qui prévoit que : « *Toute personne qui a connaissance de la conciliation est tenue à la confidentialité* ». Ce concept de confidentialité a été défini par l'Organisation internationale de normalisation comme « *Le fait de s'assurer que l'information n'est accessible qu'à ceux dont l'accès est autorisé* »³⁶, il s'agit en d'autres termes de circonscrire la divulgation d'une information à un groupe restreint ou bien défini. En effet, tout au long de cette phase préventive de conciliation, les principaux acteurs devront chercher à résoudre contractuellement et amiablement leur différend dans un cadre règlementé. Ils devraient s'assurer que les discussions et les informations sont gardées secrètes. Ainsi, la confidentialité apparaît comme l'une des caractéristiques essentielles de la procédure de conciliation³⁷.

En matière d'arbitrage, dès lors que les parties ont inséré une clause compromissoire dans leur convention³⁸, l'obligation est donnée au juge de constater qu'un arbitrage amiable a eu lieu au préalable avant sa saisine sur la question. Au cas contraire, le juge étatique sera dans l'obligation de se déclarer incompétent³⁹ à statuer sur la question au profit du tribunal arbitral.

B- La persistance d'une action en justice

« *Qu'est-ce que le juge vient faire quand on parle de MARD ?* »⁴⁰, Cette question rappelle la place que les modes alternatifs de règlement de différends réservent au juge non pas pour dénaturer cette institution mais bien au contraire afin de la rendre encore plus vive. En effet, le

³⁵ MAMBOKE BIASSALY (C.L.), « La procédure de conciliation dans la prévention des difficultés des entreprises en droit OHADA », Ohadata D-17-04, p.6.

³⁶ Disponible en ligne sur <http://www.wikipedia.org> consulté le 18 Août 2022 à 15h 30mn.

³⁷ MAMBOKE BIASSALY (C.L.), op. cit., p.10.

³⁸ CCJA, 2e Ch., Arrêt N°82/2014, 22 Mai 2014, affaire des Sociétés CANAC Sénégal S.A c/ Société TRANSRAIL S.A..... Disponible en ligne sur <https://www.Legiafrica.com> consulté le 15/08/2022 à 20h 16mn.

³⁹ Tribunal de commerce de Niamey, Jugement N°63, 27 Avril 2022, affaire IMPRIMERIE IMBA c/ COUNTERPART INTERNATIONAL.....disponible en ligne sur <https://www.Legiafrica.com> consulté le 30/11/2022 à 21h 54mn.

⁴⁰ DELMAS-GOYON (P.), cité par DENOIT-BENTEUX (C.), « L'avenir des MARD à l'orée de J21 ».....disponible en ligne sur <https://www.affiches-parisiennes.com/l-avenir-des-mard-a-l-oree-de-j21-6424.html> consulté le 22/07/2022 à 08h 02mn

juge étatique n'intervient pas en premier rang mais plutôt en dernier ressort afin d'homologuer la sentence arbitrale des parties. Sans lui, la sentence arbitrale sera une lettre morte et dépourvue de force exécutoire.

Il faut relever d'emblée que l'accord amiable acquis entre les parties doit à tout prix être exécuté. Pour ce faire, il doit avant tout être homologué afin d'acquérir une force exécutoire. Le législateur de l'OHADA a outrepassé des caprices judiciaires en mettant en place des procédures simplifiant d'homologation des accords. En effet, conformément à l'article 16 de l'Acte uniforme relatif à la médiation, il revient aux parties ou encore à la partie la plus diligente de déposer une requête auprès du juge compétent en vue de l'homologation de l'accord. En revanche, l'office du juge se voit être limité. A cet effet, il est interdit au juge de modifier les termes de l'accord des parties. Ce dernier « *se borne à vérifier l'authenticité de l'accord de médiation* »⁴¹.

Dans l'optique de la célérité des modes alternatifs, un délai de rigueur de 15 jours a été accordé au juge afin de statuer par ordonnance sur la requête d'homologation. Il en est de même en droit de l'arbitrage dont il est prévu que : « *La sentence arbitrale n'est susceptible d'exécution forcée qu'en vertu d'une décision d'exequatur rendue par la juridiction compétente dans l'Etat Partie* »⁴². Par ailleurs, le juge est libre de refuser d'homologuer l'accord ou la sentence arbitrale dès qu'il constate son caractère contraire à l'ordre public.

En outre, il arrive que les parties fassent preuve d'une ingéniosité débordante en donnant leur convention une force exécutoire par un moyen extrajudiciaire, chose très éloignée du schéma habituelle. En effet, il est également reconnu au notaire en matière de médiation uniquement de délivrer aux parties des titres exécutoires. Ainsi, une fois que les parties à l'issue de la médiation, concluent un accord écrit réglant leur différend, cet accord est obligatoire. Pour ce faire, à la requête conjointe des parties ou la requête de la partie intéressée, ils peuvent déposer leur accord au rang des minutes d'un notaire avec reconnaissance d'écritures et de signatures afin qu'il leur soit délivré une grosse ou une copie exécutoire⁴³. C'est après cette procédure que d'accord issu de

⁴¹ POSOCCO (L.), « L'exécution de l'accord de médiation OHADA : principe de faveur », Lexbase édition Ohada, avril 2008, n°10, p.63.

⁴² Article 30 de l'Acte uniforme sur l'arbitrage.....disponible en ligne sur <http://www.ohada.com> consulté le 05/11/2022 à 10h 15mn.

⁴³ Article 16 alinéa 2 de l'Acte uniforme relatif à la médiation.....Disponible en ligne sur <http://www.ohada.com> consulté le 05/11/2022 à 10h 15mn.

la médiation est susceptible d'exécution forcée. Il ressort de ce qui précède que c'est au juge ou au notaire de donner à l'accord des parties ou la sentence arbitrale, une force exécutoire.

Conclusion

Page | 223

« *Devant le juge on est dans le prêt-à-porter alors qu'en alternatif on est dans le sur mesure* »⁴⁴. Cette affirmation reflète le choix des justiciables en cas de contentieux. Ils préfèrent désormais résoudre leur différend loin des péripéties judiciaires. En effet, la complexité accrue des règles juridiques, la lourdeur et le coût d'une procédure juridictionnelle constituent autant de sources d'insatisfactions exprimées par les justiciables. La décision judiciaire est, elle-même, critiquée en raison du caractère aléatoire et parfois imprévisible de son dispositif mais aussi de ses conséquences souvent peu équitables et détachées de l'environnement personnel et économique de chacune des parties. A cet effet, les modes alternatifs cessent d'être un objet de curiosité, ils trouvent une place privilégiée dans la description de la gestion juridique des différends.

Le législateur de l'OHADA a le mérite d'avoir mis en place dans l'espace communautaire des modes alternatifs de règlement de différend à travers l'élaboration des Actes uniformes sur la médiation et l'arbitrage qui permettent aux parties en litige de faire et défaire leur procédure de règlement de différend. L'idée n'est pas de remettre en cause les compétences de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage. Mais, au contraire, de favoriser une justice rapide et efficace loin des manœuvres judiciaires. Tout cela afin d'anticiper toute sorte de crise comme a été le cas de la crise sanitaire et économique déclenchée par la Covid-19 qui s'est abattue sur une justice déjà affaiblie. L'encouragement des justiciables de l'espace OHADA au recours à la médiation, l'arbitrage ou encore à la conciliation constitue un pas décisif vers la réalisation⁴⁵ des objectifs souhaités par les pères fondateurs du Traité de l'OHADA⁴⁶. Le vrai défi reste aux Etats partis de l'espace de l'OHADA de promouvoir auprès des praticiens du droit et des entrepreneurs⁴⁷ ces modes alternatifs de règlement de différends. Vont-ils relevé ce défi ?

⁴⁴ Pierre DELMANS-GOYON « L'avenir des mard à l'orée de J21 », disponible en ligne sur <https://www.affiches-parisiennes.com> consulté le 27/07/2022 à 22h 26mn.

⁴⁵ DIENG (A.), « Les modes alternatifs de règlement de conflits (marc) en OHADA » 17 et 18 mars 2009, p.15....disponible en ligne sur <https://www.ohada.com> consulté le 27/05/2022 à 22h 26mn.

⁴⁶ HOLLET (S.R.), « L'usufruit au regard de l'article 128 de l'AUSC-GIE », Ohadata D-22-21, p.5.

⁴⁷ TSAKADI (K.), « Quelle place pour les MARC dans l'harmonisation du droit OHADA des contrats ? », p.4..... disponible en ligne sur <https://www.unidroit.org> consulté le 27/05/2022 à 22h 26mn.

Priority of rehiring under cameroonian labour law*Priorité d'embauche en droit du travail camerounais*

By:

Malicky Saidu

Page | 224

Ph.D fellow in Law, Faculty of Law and Political Science

University of Dschang (Cameroon)

Email: maliksaidu252@gmail.com

Abstract:

Millions of workers lose their jobs for reasons unrelated to their behaviour, performance or productivity. These workers are given priority to reapply for available jobs in the same enterprise within two years following their dismissal. While such employees have to demonstrate their will to be rehired, the employer has the obligation to inform them on the availability of the jobs. However, a close look at the provisions of the law shows that it is rather the discretion of the employer to rehire. Unfortunately, the law is silent on whether the employee is recruited in the same category as in the former contract as well as for a contract of specified or unspecified duration. This study aims at looking at the priority right for reemployment of employees dismissed for economic reasons. It also provides for the amendment of the provisions of the law on priority of rehiring in order to suit the interest of both parties.

Keywords: Priority, rehiring, dismissal for economic reasons

Resume:

Des millions de travailleurs perdent leur emploi pour des raisons sans rapport avec leur comportement, leurs performances ou leur productivité. Ces travailleurs sont prioritaires pour postuler aux emplois disponibles dans la même entreprise dans les deux ans suivant leur licenciement. Alors que ces employés doivent démontrer leur volonté d'être réembauchés, l'employeur a l'obligation de les informer de la disponibilité des emplois. Cependant, un examen attentif des dispositions de la loi montre que c'est plutôt à la discrétion de l'employeur de réembaucher. Malheureusement, la loi est muette sur le fait de savoir si le salarié est recruté dans la même catégorie que dans l'ancien contrat ainsi que pour un contrat à durée déterminée ou indéterminée. Cette étude vise à examiner le droit prioritaire au réemploi des salariés licenciés pour motif économique. Il prévoit également la modification des dispositions de la loi sur la priorité de réembauche afin de servir l'intérêt des deux parties.

Mots-clés : Priorité, réembauche, licenciement pour motif économique

Introduction

When recruiting new employees, the employer must hire, as priority, his former employees or certain categories of employees who correspond to the profile required. Workers who have been dismissed due to illness, redundancy, downsizing or redundancy for economic reasons continue to enjoy or benefit from the priority of rehiring for two years if they are recruited for the same type of job in their former undertakings¹. The worker is therefore required to leave his address with the employer and should always communicate any change of address to the employer for the duration of two years. Any worker who refuses a job loses this right².

Indeed, rehiring or re-employment³ entails the conclusion of a contract of employment and not the continuation of the former one which had disappeared with the dismissal. The legislator is however silent on whether the worker must be re-employed in the same category as in the former contract as well as for a contract of specified or unspecified duration⁴. It therefore appears that the employer has no obligation⁵. He can recruit in an inferior or superior category if the worker so agrees⁶.

With regard to rehiring on a contract of unspecified duration, contrary to popular beliefs, no text prohibits rehiring on a contract of unspecified duration after a dismissal for economic reasons, even if these hiring concerns the jobs that have ceased to exist. However, in the event of dispute with the former employee relating to economic reasons for dismissal, immediate or instant rehiring in the same or in an equivalent position may constitute a convincing indicator of serious and real cause of the economic reason invoked by the employer. Moreover, when the dismissal occurs after a proposal to modify the employment contract for economic reasons has been refused, the employer legitimately rehires on the same basis, under conditions which had been proposed.

¹ Section 40 (9) 1992 Cameroonian Labour Code and section 22 National Collective Trade Agreement.

² Section 4 Order n° 021/MTPS/SG/CJ of 26 May 1993 fixing the modalities for dismissals on economic reasons in Cameroon. Also see Mbendang J.E (1996) "Libre propos sur la Loi N° 92/007 du 14 Aout 1992 portant Code du Travail au Cameroun" *Revue de droit des pays d'Afrique (IDIENA)*, N° 820, P. 42.

³ The priority of rehiring for two years in the same company of employees made redundant for economic reasons is recognised by section 40(9) OF THE 1992 Cameroonian Labour Code which directly corresponds to section 40(4) of the 1974 Code as well as Order n° 021/MTPS/SG/CJ of 26 May 1993 fixing the modalities for dismissals on economic reasons in Cameroon.

⁴ Kelese N.G (2015), *Cameroon Labour Law, General principles and practical Exercises*, SLOPP, Bafousam. P. 96.

⁵ This demonstrates the discretion giving to the employer in the exercise of the priority of rehiring

⁶ Kelese N.G (2015), *Cameroon Labour Law, General principles and practical Exercises*, Op. Cit. P. 96

It should be noted that if the dismissed employee has asserted his rehiring priority, he will have to be offered the position under the conditions initially refused⁷.

Concerning rehiring on contracts of specified duration or temporary work, the only prohibition concerns rehiring under fixed term contracts of more than three months, for temporary increase in activity, in the six months following a dismissal for economic reasons. This also applies to positions that have ceased to exist. If the company has several establishments, it is limited to the establishment concerned with the dismissal. The starting point of the six months period during which the prohibition applies is the date of notification of dismissal. The prohibition only concerns hiring or the use of temporary workers for increased activity, it is therefore possible to hire on a replacement as well as seasonal fixed term contracts⁸. Consequently, is the priority of rehiring really an obligation on the employer or a mere discretion?

Page | 227

The non-respect of the priority of reemployment in case of dismissal for economic reasons constitute a source of dispute as was in the case of *Makasso André Dieudonne v ALUCAM*⁹. In fact, when non-compliance with one of the criteria for dismissal on economic grounds does not render it abusive, the rehiring priority of the dismissed worker does not affect the discretionary power of the employer in the rehiring order¹⁰. The protection of the right to work is a constitutional guarantee to all employees¹¹. In practice, it translates into the limitation of the employer's right to dismiss. This restriction may emanate from collective agreements, internal regulations, the employment contract or even the law. However, it cannot affect the management power of the company director. In this search for the balance between the interest of the company and that of the employee, the latter is granted the right to priority of rehiring within the same company in the event of dismissal for economic reasons. But in fact, this right of priority of rehiring is difficult to put into practice¹².

⁷ Section 1233-45(2) French Labour Code.

⁸ Tchatchouang Waffo R.S. (2017), *L'après-contrat de travail*, Masters Dissertation University de Dschang. P. 62.

⁹ C.S. arrêt n° 246/Soc du 24 juillet 2003.

¹⁰ MOUTHIEU A.M (2016), « La priorité d'embauche » in Tchakoua J.M , *Les grandes décisions du droit du travail et de la securite sociale*, JusPrint, Yaounde. P. 87. Also see Arrêt n° 1/S du 7 Octobre 1982

¹¹ See the Preamble of the Constitution of Cameroon of January 18 1996 as amended in 2008.

¹² EMANE A. (2013), *Le droit du travail au Gabon, Code du travail commenté-Guide Pratique-Principaux textes*, éditions Naponda-Walker. Also see arrêt n° 1/S du 7 Octobre 1982 of the Supreme Court of Cameroon. Also see DJUICHOKO S. C. (2016), « Le contentieux de l'autorisation du licenciement du délégué du personnel » in Tchakoua J.M , *Les grandes décisions du droit du travail et de la securite sociale*, JusPrint, Yaounde. P. 363

In this regard, following the termination of the employment contract, the employee may express his intention to return to the company. For this, the employer must keep him informed of any available jobs because his dismissal for economic reasons gives him the priority over other employees dismissed for personal reasons. But concretely, what does the rehiring priority consist of and how is it implemented? In this perspective, the priority of rehiring allows its beneficiary on condition of being given priority in the event of the availability of a position in the company, thus, a legitimate hope for employees dismissed for economic reasons (I). Nevertheless, this is subject to equality of opportunities between the applicants (II).

I- PRIORITY OF REHIRING AS A RIGHT FOR THE DISMISSED EMPLOYEE

Employees who have been laid off mainly for economic reasons are entitled to benefit from the priority of rehiring. Employees who have resigned, for example through a contract of unspecified duration resignation letter, sign a conventional contract or have been made redundant for other reasons cannot take advantage of this provision. The benefits of the rehiring priority is valid for a limited period from the date of the termination of the contract¹³, it must be mentioned in the letter of acknowledgement¹⁴. Therefore, it is essential to discuss employees dismissed for economic reasons (A) and the limits in time (B) of priority of rehiring.

A- A right for employees dismissed for economic reasons

The priority of rehiring for two years in the same company of employees made redundant for economic reasons is recognised by section 40(9) of the 1992 Labour Code which corresponds directly to section 40(4) of the 1974 Code as well as section 4 of Order n° 021/MTPS/SG/CJ of 26 May 1993 fixing the modalities for dismissals on economic reasons in Cameroon. As mentioned earlier, any employee dismissed for economic reasons can benefit for two years from the day of termination of the employment contract from a priority of re-employment in the enterprise on the condition of making the request.

In addition, when the dismissal for economic reasons gives rise to the acceptance of a professional collective agreement by the employee, this does not in any way modify the rights

¹³ Section 40(9) of the Cameroonian Labour Code sets this limit to two years. This is interpreted to begin from the day of the departure of the employee from the enterprise.

¹⁴ <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/la-vie-du-contrat-de-travail> (accessed on 16/05/2023 at 04:23am).

enjoyed by the employee. Therefore, when the termination of the employment contract results from the employee's acceptance of a personalised redeployment agreement, the priority of re-employment from which he/she benefits must be mentioned in the written document setting out the economic reason for the termination of the employment contract, and therefore be brought to his attention at the latest time of acceptance¹⁵. Case law has also ruled on the matter¹⁶. Indeed, the Court of Appeal having noted that this document had not been sent to the employee until after his acceptance of the personalised reclassification agreement, was therefore justified in ordering the employer to pay damages for non-compliance with the mention of priority of rehiring¹⁷.

Indeed, dismissal for economic grounds shall mean any dismissal affected by the employer for one or more reasons not inherent in the person of the worker and resulting from an abolition or transformation of posts or an amendment to the contract of employment consequent on economic difficulties, technological changes or internal reorganisation¹⁸. The dismissal is abusive when it has been pronounced without reason or under a false reason such as the opinion of the worker (political, religious, philosophical...). Similarly, when the employer proceeds with the dismissal for economic reasons without respecting the procedure provided for by law, the judges decide that the dismissal is unfair, resulting to condemnation for damages¹⁹. On the contrary, doctrine proposes that in this case the dismissal be considered as null, which will entail the obligation to reinstate the dismissed worker²⁰. Therefore, employers are required to inform their former employees with priority for re-employment about any available job opening in the company which fits their profile. Applications from former employees must be given priority²¹.

Moreover, this obligation is not limited to jobs filled by permanent contracts. Therefore, the company that hires on a fixed term or temporary basis for short term and justified positions and that does not offer these precarious positions to the dismissed employees must be ordered to pay damages to the person concerned²². In a decision dated April 11 2012, the French *Cour de*

¹⁵ Cass. Soc. 30 Novembre 2011 n° 10-21.678 et n° 09-43.183

¹⁶ TJOUEN A.D (1993), "Plaidoyer pour une réforme législative du licenciement irrégulier des salaires en droit du travail Camerounais » *Revue Internationale de droit comparé*, P. 861.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Section 40(2) Cameroonian Labour Code

¹⁹ CS n° 38/S du 2 décembre 1981; TGI Douala n° 330 du 13 juin 1983; CA Yaoundé, n° 93/S du 5 avril 1994.

²⁰ POUGOUE P.G & TCHOKOMAKOUA V. (1987) *Jurisprudence sociale annoté*, Tome 2, P. 59.

²¹ <https://guichet.public.lu/en/citoyens/travail-emploi/demission-licenciement/priorite-reembauchage> (accessed on 25/03/2023 at 11:52 am).

²² Cass. Soc 8 Avril 2009 n° 08-40.125.

cassation specified that “the acceptance of a first proposal by the employee entails a manifestation of his will to take advantage of this priority” and consequently the obligation for the employer to communicate, within this period of two years, all the positions available and compatible with his professional qualification²³. In this case, an employee dismissed for economic reasons had received the information according to which she could express her desire to use the priority of rehiring during the call for recruitment of temporary staff within the framework of a burst of activity. The employee had accepted and opted for one of the positions offered. The judges thus found that, she had requested the benefit of priority rehiring. As a result, the *cour de cassation* approved the Court of Appeal for having decided that, since the company had hired two former employees for manufacturing agent positions, the employee should have been informed of the availability of these positions compatible with her qualifications. Therefore, she was entitled to obtain damages²⁴.

As such, it follows that the acceptance of a precarious job²⁵ for an employee made redundant for economic reasons does not exhaust the priority of rehiring which the employer is bound to respect. Failure to comply with these obligations entails penalties.

B- A right limited in time

The application for priority of re-employment has to be submitted within a period of two years²⁶. Indeed, for employees dismissed for economic reasons, the deadline starts running from the date their departure from the enterprise becomes effective while employees having tendered their notice at the end of their maternity/adoption leave, deadline starts running as from the end date of their maternity/adoption leave.

In this regard, to be able to benefit from the priority of rehiring, the employee dismissed for economic reasons must imperatively assert this right in writing to his former employer within the twenty-four months following the date of the termination of his employment contract²⁷. This priority is valid for two years following the termination²⁸ as mentioned earlier. Therefore, if a

²³ Cass. Soc 11 Avril 2009 n° 11-11037

²⁴ *Ibid*

²⁵ ANAZETPOUO Z. (2010), *Le syteme Camerounais des relations professionnelles*, PUA Yaounde, P. 117.

²⁶ Section 40(9) Cameroun Labour Code

²⁷ Section L1223-45 French Labour Code

²⁸ Section 40(9) Labour Code

position compatible with the qualification of the employee is vacant in the company, the employee must be hired as a priority. The employee must be informed by the employer of all positions available and compatible with his qualification even if he has found a job. Likewise, he will have to inform staff representatives of available positions and if necessary, display the list²⁹. Thus, if during these 24 months following the dismissal for economic reasons the employee acquires a new qualification, he may inform the employer in order to benefit from priority in respect of his new skills³⁰. Therefore, the employee's priority right becomes exhausted after 24 months following effective departure from the enterprise following dismissal for economic reasons.

II- CONDITIONS OF EQUALITY OF OPPORTUNITY BETWEEN APPLICANTS

Most national constitutions now enshrine like many international instruments, the principle of equal treatment in employment. But these texts do so in general terms and leave the interpreter considerable discretion which is not without danger. In this light, a dismissed worker benefits from the priority of rehiring if there is equality of professional skills between his/her competitor for employment and him/herself. However, it is not necessary for the dismissed worker to apply for a job in the same category as the one he/she occupied before his/her dismissal³¹.

Indeed, the decision to hire is necessarily motivated by the company's personnel needs, these needs being assessed according to the employees who work in the company. The employer must therefore quite naturally take into account all the employees, without forgetting those whose employment contract is suspended or terminated on economic grounds. These employees are, in fact, an integral part of the company although their employment contracts have been terminated, they benefit from a right of reintegration from the company³². The employer must, before deciding to hire, identify them and possibly reinstate them with priority over others, in order to avoid making it impossible for him to fulfil his obligation towards them.

²⁹ In France, the obligation for the employer to display the list of available positions has been abolished by an order of June 26 2014 which came into force on June 28 2014

³⁰ MOUTHIEU A.M (2016), « La priorité d'embauche » in Tchakoua J.M, *Les grandes décisions du droit du travail et de la sécurité sociale*, Op. Cit. P. 92

³¹ POGUE P.G (1997), *Code du travail Camerounais annoté*, PUA, Yaounde. P. 81

³² Rehiring should not however be likened to reintegration as provided for under the Cameroon Labour Code. Indeed, reintegration is for staff representatives dismissed or terminated without the prior authorisation of the labour inspector whereas rehiring in the context of this article is for employees dismissed for economic reasons.

Therefore, the concept of equality of professional skills (A) and the material availability of the employee (B) within a period of 24 months following a dismissal for economic reasons constitute a part of our analysis.

A- The equality of professional skills

Equality in the workplace means equal job opportunities and fairness for employees and job applicants³³. Professional skills are career competencies and abilities used in the workplace that are beneficial for nearly any job. Professional skills are a combination of both hard skills (job specific duties that be trained) and soft skills (transferable traits like work ethic, communication and leadership)³⁴.

As a matter of fact, the priority of rehiring relates to available jobs compatible not only with the qualification of the employee at the time of dismissal but also that which he acquired following qualifying training. Nevertheless, new qualifications acquired by the employee concerned subject to prior information from the employer are also taken into consideration³⁵. The employee cannot therefore reproach the employer for not having offered him a job compatible with his new qualifications if he had not informed him. While it is certain that the dismissed worker can claim priority only for a job identical to his previous job, the question as to how this right is exercised in the event of several workers claiming priority to the same job is not resolved. Should we apply the criteria of the order of dismissals and select the most suitable and, in the event of equality of professional skills, it becomes more difficult. However, in the silence of the law, logic should lead to the adoption of a criteria³⁶.

B- The material availability of the employee

Employees dismissed for economic reasons may apply for re-employment from their former employer in the event that the employer recruits new workers at their level of qualification. In other words, a dismissed worker shall have prior claim, with equal professional proficiency, to employment in the same establishment for a period of two years³⁷.

³³ Manktelow D. (2021) "Equal Opportunities in the workplace" accessed at <https://croner.co.uk/resources> (on 28/03/2023 at 09:34am).

³⁴ <https://zety.com/blog/professional-skills> (accessed on 01/04/2023 at 11:46am).

³⁵ Section 321 (14) French Labour Code

³⁶ *Ibid*

³⁷ Section 40(9) Cameroun Labour Code

Consequently, to benefit from the priority of rehiring the dismissed worker will have to express his desire to be rehired by the company in writing to the former employer. This is the case, for example, if the dismissed employee has agreed to return to the company for temporary assignments within the two years period. More favourable contractual provisions may apply if they exist³⁸. The priority of rehiring is also open to employees who have acquired new qualifications, under the latter, provided that they inform the employer. It comes into play, even though the available position is one which had given rise to a proposal to modify the employment contract and which had the dismissal of the employee following his refusal of this situation³⁹. A difficulty may arise if the worker is engaged in another contract when rehiring is offered to him⁴⁰. However, if the worker had informed his new employer of the existence of his right of re-employment and provided for the possible termination in the event of a proposal for re-employment with his previous employer, the resignation of the employee will not be considered abusive, even if he terminates a fixed contract. If the worker has not taken this out, he must follow the normal termination rules depending on the type of contract⁴¹.

Employers are required to inform their former employees with priority for re-employment about any available job opening in writing in the company which fits their profile. It is recommended to send the job offer by registered mail with acknowledgement of receipt to the former employee⁴². Applications from former employees for these job openings must be given priority. Indeed, former employees will only be informed of available positions that fit their profile. The employer, in fact, can only choose another employee over a former employee dismissed for economic reasons in the case of absolute unfitness of the priority employee for the job available and must be able to demonstrate the absolute unfitness⁴³. The employer must also inform staff representatives of any jobs and post the list of these jobs.

³⁸ MOUTHIEU A.M (2016), « La priorité d'embauche » in Tchakoua J.M , *Les grandes décisions du droit du travail et de la securite sociale*, Op. Cit. P. 92.

³⁹ January 20th 1998, appeal 95-42177 n° 248 D, RJS 3/98 n° 346; *CD-Rom LAMY SA*.

⁴⁰ ISSA-SAYEGEH J.(1987), *Droit de Travail Senegalais*, Bibliotheque Africane et Malagache, Tome XLII. P. 635

⁴¹ *Ibid*

⁴² <https://guichet.public.lu/en/citoyens/travail-emploi/demission-licenciement/priorite-reembauchage> (accessed on 25/03/2023 at 11:52 am)

⁴³ *Ibid*

Conclusion

The priority for re-employment is not a guarantee for re-employment. Thus, the mere hope cannot be a guarantee that the employee can return to the position held prior to his/her departure from the company. The priority of rehiring can only be exercised when the employer hires externally. Consequently, the employer cannot carry out internal recruitment without contravening the respect of the priority of rehiring an employee dismissed for economic reasons⁴⁴. Similarly, employees are free to accept or decline their former employer's job offer. In case of acceptance, a new employment contract will be signed by the parties. By and large, giving the employer the discretion to reemploy a former employee empties the employee of his/her right. Indeed, it is easier to demonstrate that the dismissal for economic reason follows a rigorous procedure framed by the legislator and to which the employer must submit to draw up the list of employees to be dismissed whereas it is rather unclear and discretionary when it comes to priority of rehiring. Therefore, considering that the protection of the right to work is a constitutional guarantee to all employees⁴⁵, the Cameroonian legislator should amend section 40(9) of the Labour Code to give it more flesh as well as section 4 of Order n° 021/MTPS/SG/CJ of 26 May 1993 fixing the modalities for dismissals on economic reasons in Cameroon.

⁴⁴ Cass. Soc 22 Septembre 2009 n° 08-41679

⁴⁵ See the Preamble of the Constitution of Cameroon of January 18 1996 as amended in 2008.

La piraterie maritime et le droit international*Maritime piracy and international law**Par :***Rayyan EL ISSA**

Page | 235

Docteur/Ph.D

Chargé de cours à l'Université Paris-Saclay (laboratoire de rattachement : IDEP)

Ancien ATER (Attaché temporaire d'enseignement et de recherche) à l'Université Paris-Saclay

Ancien Chargé de cours à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne

Résumé :

La piraterie maritime gangrène les mers et les océans. Les pirates pillent, dégradent, capturent, tuent. Et l'inaction par le droit n'est pas entendable, sous peine de recourir à des actions privées et à se soumettre à la loi du Talion. Il est urgent que les Etats prennent conscience de l'importance de combattre une infraction internationale qui ne cesse de prendre de l'ampleur et de menacer la paix internationale et les économies du globe. Si des conventions internationales ont été édifiées pour apporter des réponses et cadrer la compétence juridictionnelle d'un crime international, elles s'avèrent insuffisantes à garantir une répression systématique des pirates, notamment lorsqu'ils s'échappent dans les eaux territoriales. Des solutions existent, alliant renforcement de la coopération entre Etats côtiers et Etats poursuivants et durcissement des législations pénales nationales. Encore faut-il que les Etats s'accaparent des moyens de leurs ambitions.

Mots clés : Piraterie – droit international – Compétence universelle – Conventions de Montego Bay- Répression – Résolutions des Nations-Unies – Coopération internationale – Eaux territoriales – Droits de l'Homme – Juridiction internationale.

Abstract :

Maritime piracy plagues the seas and oceans. Pirates loot, degrade, capture, kill. And inaction by law is not understandable, unless resorting to private actions and submitting to the law of retaliation. It is urgent that States become aware of the importance of combating an international crime which continues to grow and threaten international peace and the economies of the globe. While international conventions have been drawn up to provide answers and frame the jurisdiction of an international crime, they are insufficient to guarantee systematic repression of pirates, especially when they escape into territorial waters. Solutions exist, combining strengthening of cooperation between coastal States and pursuing States and toughening of national criminal legislation. States still need to monopolize the means of their ambitions.

Keywords : Piracy - international law - Universal jurisdiction - Montego Bay Convention - Prosecution - United Nations resolutions - International cooperation - Territorial waters - Human rights - International jurisdiction.

Introduction

La piraterie s'est développée avec la découverte du nouveau Monde, ayant provoqué l'essor du commerce. Un des premiers incidents faisant état de piraterie a été retranscrit dans une tablette d'argile, lorsqu'Akhenaton, pharaon égyptien, dépeint des pirates attaquant un navire en 1350 avant notre ère¹. Déjà sous l'Antiquité, les Illyriens étaient les pirates les plus connus de la mer adriatique². Les romains s'étaient battus sans relâche pour les capturer et les juger. La République romaine a été la première à définir le crime de piraterie, qualifié de *hostis humani generis* par Cicéron. La piraterie est née de l'inconvénient de l'immensité des mers et des océans et de l'absence de toute souveraineté individuelle ou collective. Les eaux du globe nous séparent, car elles constituent 70 % de la planète. Mais ces eaux nous unissent aussi, par la navigation et le transport maritime. L'arrivée de la navigation a signé l'arrivée de la piraterie. Comme le soulignait un auteur, « (l)es frontières ? Je ne les ai jamais vues. Mais il paraît qu'elles existent. Dans l'esprit de certaines personnes »³. Historiquement, la piraterie s'est toujours beaucoup manifestée dans le détroit de Malacca, en mer de Chine et en mer des Caraïbes. Aujourd'hui, elle se concentre davantage dans le Golfe de Guinée.

Si les actes de piraterie étaient déjà relevés sous l'Antiquité, il a fallu attendre la période allant du XVe au XVIIIe siècle pour que la piraterie soit reconnue comme un crime international⁴. Alors qu'elle sévit toujours partout, la piraterie tendait à s'estomper. D'ailleurs, un délégué de la Tchécoslovaquie à la Commission du droit international (CDI) avait jugé, en 1958, « disproportionné de consacrer (...) huit articles à une question qui était d'actualité au XVIIIe siècle »⁵. Mais très rapidement, les Etats ont compris l'urgence de lutter contre la piraterie, qui nuit au commerce international. Le transport maritime a pour avantage d'être moins onéreux que le transport aérien. Il permet de contenir davantage de cargos et de marchandises qu'un avion⁶. Cela a attisé l'attention des pirates. La piraterie internationale menace la libre circulation et la sécurisation des approvisionnements, d'autant que le transport des marchandises produites et

¹ VALLAR (C.), « Pirates & Privateers : Ancient Piracy », *Cindyvallar.com*, 2018.

² KONSTAM (A.), *Piracy : The complete history*, Osprey Publishing, 2008, p. 65.

³ HEYERDAHL (T.), ethnologue (1941-2002).

⁴ Cf SCHABAS (W.), « International crime » in ARMSTRONG (D.), *Routledge Handbook of International law*, Taylor&Francis e-Library, United Kingdom, 2008, p. 259.

⁵ Cité par GIRERS (P.) in « De l'utilité du concept de piraterie », *ADMO*, Janvier 2004, n° 22, p. 80.

⁶ BUNGA (G.), « The regulation of piracy and armed robbery at sea in international law », *JHP* 2020, vol. 9, n° 3, p. 426.

consommées dans le monde s'opère à 90 % par voie maritime et constitue plus de 7,5 milliards de tonne, avec une flotte mondiale estimée à un peu moins de 50.000 navires⁷. Ainsi, « tout comme le meurtre, (la piraterie) est une des branches de l'activité humaine dont on trouve le plus tôt des traces dans l'histoire »⁸. Pourtant, il a longtemps subsisté une certaine empathie, si ce n'est une sympathie, pour la figure du pirate. Un véritable mythe du pirate s'est manifesté, aussi bien dans la littérature, dans le cinéma ou encore dans l'art. Mais le juriste a un autre esprit, une autre sensibilité : le droit. Et une zone de liberté, comme les eaux profondes, n'est pas une zone de non-droit.

Page | 238

Pour lutter contre la piraterie, il convient d'abord de s'interroger sur ce qu'elle est et sur ce qu'elle n'est pas. Il ne s'agira pas ici de débattre sur le caractère restrictif de la définition de piraterie retenue par les Conventions internationales. L'intérêt de notre sujet est ailleurs et tend aux controverses tenant à sa répression. Les actes de piraterie sont des actes violents commis contre des personnes ou des biens⁹. Il s'agit également d'actes illicites non autorisés par un Etat. Autrement dit, « (l)e principe de la piraterie, le caractère essentiel du pirate, c'est de courir les mers pour son compte, sans y être autorisé par le gouvernement d'aucun Etat, dans le but de commettre des actes de déprédation, d'attaquer les navires de commerce de toutes les nations indistinctement, de s'en emparer de force, de les piller à main armée, de commettre toutes autres sortes d'attentats contre les personnes, de vider ou de détruire le bien d'autrui »¹⁰. Un Etat qui autorise de tels actes sera considéré comme un Etat adepte de la course. Autrement dit, il s'agira d'un Etat qui ferait appel à des corsaires pour une « guerre faite en mer aux ennemis de l'Etat par des citoyens particuliers non soumis à la direction ou au contrôle des agents de l'Etat, avec des navires leur appartenant, armés à leurs frais et risques, sans recevoir aucun solde du souverain, mais avec son approbation »¹¹. Aujourd'hui, l'activité de la course a quasiment disparu et les Etats n'ont plus recours aux corsaires. Il convient, en ce sens, de souligner que la course a été supprimée par la Déclaration de Paris du 16 avril 1856¹².

⁷ Sénat, « Lutter contre la piraterie maritime : une loi utile, une mission sans fin », Rapport d'information n° 499 (2011-2012), 11 avril 2012.

⁸ GOSSE (P.), *Histoire de la piraterie*, traduit de l'anglais par TEILLAC (P.), Payet Paris, 1952, p. 13.

⁹ Cf PELLA (V.), « La répression de la piraterie », *RCADI* 1926, vol. V, t. 15, p. 149 à 275.

¹⁰ PRADIER-FODERE (P.), *Traité de droit international public européen et américain*, Paris, t. V, n° 2491.

¹¹ ROLIN (A.), *Le droit moderne de la Guerre*, Bruxelles, 1920, vol. II, p. 50.

¹² Reproduit in *British State Papers*, 1856, vol. LXI, p. 153-156.

La piraterie n'est pas nécessairement motivée par le lucre. Autrement dit, l'intention de lucre n'est pas une condition de la constitution de l'acte de piraterie. L'acte de piraterie peut être motivé par des sentiments de haine ou de vengeance. Ainsi, au moment des travaux sur la définition de la piraterie internationale dans le cadre de la codification du droit de la mer, la Commission du droit international a expressément rejeté toute référence à l'intention de lucre¹³. Page | 239

La piraterie doit nécessairement être commise par un navire contre un autre navire. Si l'acte violent est commis directement par l'équipage, il s'agira d'une mutinerie. Sur ce point, il peut être fait mention de l'affaire de l'Achille Lauro où, le 7 octobre 1985, un paquebot de croisière italien avait été détourné par un commando de quatre palestiniens en haute mer, aux larges des côtes égyptiennes. Ce commando exigeait la libération de cinquante prisonniers palestiniens, sous la menace d'exécuter des otages. La qualification de piraterie avait été exclue¹⁴. La définition du navire a été posée par un arrêt de la Cour de cassation rendu le 20 février 1844 comme « tous ceux qui avec un armement et un équipage qui leur sont propres, remplissent un service spécial et suffisant à une industrie pétrolière »¹⁵. Autrement dit, « le navire de mer de surface n'est pas seulement tout engin flottant, mais tout engin, quel que soit ses dimensions et sa dénomination, apte à se mouvoir dans les espaces maritimes (...) avec l'armement et l'équipage qui lui sont propres en vue des services que comporte l'industrie à laquelle il est employé »¹⁶.

Si au cours du XXe siècle, les eaux étaient plutôt calmes, dès les années 1990, la piraterie a fait un bond en avant et, depuis une trentaine d'années, on assiste à un essor inquiétant de ce crime, notamment dans des régions au développement économique insuffisant. En 2020, il a été dénombré près de 200 incidents de piraterie contre des navires dans le monde, par le Centre d'information sur la piraterie du Bureau maritime internationale, contre 162 en 2019. Les coûts de la piraterie sont d'abord humains. Entre 2005 et 2012, soixante-et-un marins ont été tués par des pirates. Il existe aussi des coûts économiques, qui peuvent être scindés en deux ; d'une part les « first-orders costs » et d'autre part les « secondary cost ». Les « first-orders costs » sont les frais réels. Les « secondary costs » constituent plus généralement la perte de l'investissement¹⁷. Il existe ensuite

¹³ CDI, 1956, vol. II, p. 282.

¹⁴ PANCRACIO (J-P.), « L'affaire de l'Achille Lauro et le droit international », *RGDIP* 1985, p. 221-236 et CASSESE (A.), *Terrorism, Law and Politics. The Achille Lauro Case*, Cambridge, 1989.

¹⁵ Cf TOURET (C.), *La piraterie au XXe siècle, piraterie maritime et aérienne*, LGDJ, 1992, p. 13.

¹⁶ GIDEL (G.), *Droit international public de la mer*, Paris, 1932, t. 1, p. 70.

¹⁷ CHALK (P.), « The maritime dimension of international security : Terrorism, Piracy, and challenges for the United States », *Rand Corporation*, 28 avril 2008.

des coûts financiers annexes, comme ceux couvrant les rançons, qui peuvent atteindre plusieurs centaines de milliers de dollars voir des millions, les frais d'assurance etc. La piraterie a un impact sur l'économie globale d'une région, car si les navires refusent d'accoster dans les ports d'un Etat côtier par crainte de tomber sur des pirates, cet Etat subira des conséquences économiques considérables. Comment doit s'opérer la lutte contre la piraterie maritime internationale ? Quelles sont les réponses que le droit international doit apporter ? Si les conventions internationales prônent une poursuite immédiate des pirates et consacrent une compétence universelle au profit des Etats (I), cette compétence universelle ne suffit pas à réprimer efficacement la piraterie internationale face aux carences des systèmes nationaux. Un droit international des résolutions est intervenu et des remèdes supplémentaires doivent être envisagés (II).

I- L'INSTITUTION D'UNE COMPETENCE UNIVERSELLE POUR LA REPRESSION DE LA PIRATERIE EN HAUTE MER

La compétence universelle permet à tous les Etats d'intervenir de manière immédiate en matière de piraterie maritime. Cette compétence détient plusieurs légitimités, du fait des éléments constitutifs de l'infraction et des nécessités d'efficacité de la répression (A). Cependant, à cause notamment de législations nationales incomplètes en matière de répression, cette compétence universelle n'a qu'une utilité très minime (B).

A- La reconnaissance légitime d'une compétence universelle par les conventions internationales

La lutte contre la piraterie constitue l'une des branches les plus anciennes du droit international¹⁸, car elle fait partie du droit de la mer. Les premières références normatives à la piraterie peuvent être trouvées au sein du Digeste de Justinien en 529 avant Jésus-Christ et étaient mentionnées au sein de l'Ordonnance du Roi John en 1201¹⁹. Il ne s'agissait que de références et, pour trouver une véritable base législative traitant des problématiques de la piraterie, il a fallu attendre le XVII^e siècle où le Royaume-Uni a sans doute été le chef de file de la création en 1698 de la première loi sur la piraterie, à un niveau national. D'autres Etats ont ensuite emboîté le pas, avec notamment l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique. Puis, la piraterie finira par être traitée

¹⁸ ZOU (K.), « New Developments in the international law of piracy », *Chinese J. Int. Law*. 2009, p. 1. Cf également MALANCZUK (P.), *Akehurst's Modern Introduction to international law*, Routledge, New-York, 1997, p. 112.

¹⁹ BIRNIE (P.), « Piracy : Past, Present and Future », *Marine Policy* 1987, vol.11, p. 163.

au niveau international, notamment lorsqu'elle est devenue une menace réelle et sérieuse au commerce maritime international. Le Traité de Paris de 1856 constitue le premier document officiel abordant la piraterie dans sa dimension internationale du droit. S'en suivront la Convention de Montevideo en 1889, énonçant que la piraterie est de la responsabilité de la nature humaine, l'accord de Nyon en 1937, mentionnant expressément l'expression « actes de piraterie » et la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer du 29 avril 1958²⁰, qui contient huit dispositions visant à l'extinction de la piraterie dans les hautes mers et dont les articles 14 à 22 ont été retranscrits dans la Convention de Montego Bay (ou Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, CNUDM) du 10 décembre 1982²¹, aux articles 100 à 107.

La Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer a été adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay en Jamaïque et constitue la source la plus importante du droit de la mer. Elle est d'ailleurs assimilée à une « Constitution de la mer » par des auteurs soulignant son rôle clé²². Cette convention est en vigueur depuis novembre 1994 et a été signée par la quasi-totalité des Etats, à l'exclusion des Etats-Unis d'Amérique. Il a rapidement été question d'opérer une distinction entre les espaces maritimes relevant de la haute mer et ceux relevant des eaux territoriales. Cette distinction avait déjà été opérée par les Conventions de Genève de 1958. Les eaux territoriales sont soumis à la souveraineté de l'Etat côtier. Afin de définir de manière concrète cette distinction, il faut souligner l'influence de la Convention de Montego Bay, qui a limité à 12 milles marins la profondeur maximale des eaux territoriales et qui a créé la zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles marins. Dès lors, la haute mer peut être tracée à partir de 200 milles. Dans une ZEE, l'Etat côtier y exerce des pouvoirs souverains et de juridiction qui se limitent notamment à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles, à la protection du milieu marin ou encore à la recherche scientifique des océans (article 58 de la Convention de Montego Bay). Autrement dit, au sein d'une ZEE, les Etats côtiers ont la liberté de navigation et de survol.

La piraterie ne baigne pas dans un vide juridique. Il existe un régime juridique de droit international de la piraterie. L'article 101 de la CNUDM pose une définition à la piraterie, en énonçant que l'« (o)n entend par acte de piraterie l'un des actes suivants : a) tout acte illicite de

²⁰ R.T.N.U, vol. 516, p. 205.

²¹ Doc. off. ONU A/CONF. 62/122.

²² FILLON (J-F.), « La piraterie maritime au XXI^e siècle : Défis et réponses. L'ampleur des enjeux juridiques », Colloque organisé par le Club Sup-Mer avec la collaboration du Centre d'enseignement supérieur de la marine, Hec, 19 mars 2009.

violence ou de détention ou de déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé i) contre un autre navire ou aéronef, contre des personnes ou des biens à leur bord en mer ; ii) contre un navire ou un aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat ; b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance des fait dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate ; c) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) ou b), commis dans l'intention de les faciliter ». Par conséquent, les éléments constitutifs de l'infraction de piraterie sont des actes illicites envers un navire, à des fins privées, se trouvant en haute mer ou dans un espace maritime appartenant à aucun Etat. Il convient de souligner que la définition de la piraterie retenue dans la Convention de Montego Bay est plus restrictive que celle posée dans certaines législations nationales. Par exemple, les droits américain et britannique assimilent le commerce d'esclaves comme un acte de piraterie. En effet, dans l'Acte du 15 mai 1820, les Etats-Unis ont déclaré que tous les citoyens seront reconnus coupables de crime de piraterie lorsqu'ils s'engagent dans le trafic d'esclaves²³. Ainsi, il existe généralement une distinction à opérer entre la piraterie abordée par les droits internes et la piraterie traitée par le droit international et cette distinction est la suivante : « la piraterie en vertu du droit des gens (jure gentium) peut être jugée et publiée devant les tribunaux de justice de n'importe quelle nation, par qui que ce soit et où qu'elle ait été commise. Mais la piraterie créée par la loi municipale ne peut être jugée que par l'État dans le ressort duquel se trouve la juridiction territoriale et à bord duquel l'infraction créée a été commise »²⁴.

La piraterie maritime doit être abordée par le droit international. Comme le souligne John Burnett : « (p)renons un cas typique : un navire construit au Japon, possédé par une société écran à Malte, contrôlé par un italien et dirigé par une Compagnie à Chypre, naviguant sous licence française, dont le capitaine est norvégien et l'équipage indien, enregistré au Panama, financé par une banque britannique, transportant une cargaison appartenant à une compagnie pétrolière multinationale, est attaqué lors de son transit dans les eaux internationales au large de l'Indonésie et finalement arrêté au Philippines »²⁵. Ici, à qui revient la compétence de juger les pirates ? Par souci de cohérence, il pourrait être considéré que c'est à l'Etat ayant capturé les pirates qu'il

²³ WHEATON (H.), *Elements of international law*, Little Brown and Company, Boston, 1855, p. xxi.

²⁴ A. MUHAMMAD (A.), *HUKUM DAN PENELITIAN HUKUM*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, p. 101-102.

²⁵ Cité par MARCHAND (G.), « La piraterie maritime, entre vision globale et réponses sectorielles », *Sécurité globale*, Printemps 2009, n° 7, p. 68.

reviendrait le pouvoir de les juger. En pratique, il s'avère que de nombreuses législations nationales (comme le droit canadien) se sont emparées de cette problématique pour retenir la compétence du pays du pavillon. D'autres (comme le droit de Hong-Kong) retiennent la compétence de l'Etat de nationalité de l'auteur de la piraterie (ou son lieu de résidence). Devant toutes ces incertitudes, une faille considérable de l'action internationale apparaissait et rapidement, il est apparu nécessaire d'en finir avec le jeu des compétences nationales sur la problématique de la piraterie. La piraterie est une infraction internationale.

La compétence universelle semble faire figure de principe au sein des Conventions de Genève et de Montego Bay. Autrement dit, selon la Convention de Genève sur la haute mer (article 38) et selon la Convention de Montego Bay (article 100), la coopération de tous les Etats doit être assurée pour opérer une répression effective et, tout Etat peut saisir les navires pirates et les faire juger devant leur juridiction. En ce sens, l'article 105 de la Convention de Montego Bay dispose que « (t)out Etat peut, en haute mer ou tout autre lieu ne relevant d'aucun Etat, saisir un navire ou un aéronef pirate, ou un navire ou un aéronef capturé à la suite d'un acte de piraterie et aux mains des pirates, et appréhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord. Les tribunaux de l'Etat qui a opéré la saisie peut se prononcer sur les peines à infliger, ainsi que sur les mesures à prendre en ce qui concerne le navire, l'aéronef ou les biens, réserve faite des tiers de bonne foi ». Pourtant, le régime juridique du droit de la mer donne d'abord compétence à la loi du pavillon. Comme le souligne l'article 92§1 de la Convention de Montego Bay, « les navires naviguent sous le pavillon d'un seul Etat et sont soumis sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la Convention à sa juridiction exclusive en haute mer ». Autrement dit, le droit de chaque pavillon est le droit déclaré applicable en haute mer. Mais il existe des exceptions inscrites à l'article 110, parmi lesquelles figure la piraterie.

A première vue, la compétence universelle semble justifiée, à la fois par les différents éléments constitutifs de l'infraction et par les besoins d'efficacité de la répression. Elle permet à tous les Etats d'intervenir immédiatement. Ayant été reconnue comme un crime contre tous les Etats par la Cour permanente de justice dans la célèbre affaire *S.S. LOTUS* de 1927, la piraterie détient une nature telle que la compétence universelle doit s'appliquer²⁶. Autrement dit, peu

²⁶ *S.S. LOTUS (Fr. v. Turk.)*, 1927 P.C.I.J (ser. A) No. 10 (Sept. 7).

importe la nationalité de l'auteur du crime, celle des victimes, la compétence universelle s'appliquera dès lors que la piraterie a eu lieu dans les eaux profondes.

Néanmoins, cette compétence universelle (aussi appelée doctrine du « hot pursuit ») peut poser controverses. D'une part, elle déroge à la loi du pavillon et à un principe essentiel du droit international public, à savoir la souveraineté étatique. La doctrine du « hot pursuit » a évolué en une règle coutumière de droit maritime international avant même sa codification dans la Convention de Genève (article 23) et dans la Convention de Montego Bay (article 111)²⁷. Cette doctrine consiste en « un mécanisme d'application important permettant aux États membres de poursuivre, d'appréhender et de capturer des navires, même en haute mer, qui enfreignent les lois de l'État concerné dans ses zones maritimes ». Cette doctrine constitue alors une exception à deux principes fondamentaux en droit international, à savoir la liberté de navigation dans les eaux profondes et la compétence exclusive de l'Etat sur le navire de son pavillon. Dès 1604, Grotius avait émis l'idée que Etats puissent reconnaître à la haute mer un espace de liberté, aucun Etat n'y a un droit supérieur à un autre. En posant une compétence universelle, la Convention de Montego Bay reconnaît l'intervention d'un Etat tiers. C'est pourquoi, avant de reconnaître la compétence universelle, il a fallu poser une définition rigoureuse de la piraterie et soumettre cette doctrine à deux conditions, à savoir une violation des droits de l'Etat costal (de sérieuses violations sont exigées) et une bonne raison de croire que cette violation a eu lieu (autrement dit, la simple suspicion ne suffit pas, sans pour autant que la pure certitude soit demandée non plus²⁸).

D'autre part et comme cela sera abordé dans les développements suivants, la compétence universelle suppose que l'Etat poursuive le navire pirate. Or, il n'en pas l'obligation. Néanmoins, les Etats s'astreignent, en application de l'article 100 de la Convention de Montego Bay, à un devoir de coopération entre-eux pour la répression de la piraterie, si bien qu'ils ne peuvent pas refuser d'intervenir sans motif valable. De plus, les navires pirates devront bien finir par accoster pour écouler les marchandises volées. Les Etats côtiers doivent alors coopérer et les appréhender, sous peine d'entrer en violation avec cet article 100. Ainsi et au sein des commentaires de son article 38, la CDI énonçait déjà que si un Etat, « tout en ayant l'occasion de prendre des mesures

²⁷ AGARWAL (A.), « Critical Analysis of doctrine of hot pursuit in respect of maritime piracy », *Inter. J. Leg. Sci. Innov.* 2020, vol. 2, Issue 2, p. 686.

²⁸ *M/V Saiga (No 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)* (1999) 120 ILR 143.

contre les pirates, négligerait de le faire, il violerait un devoir que le droit international lui impose »²⁹.

En définitive, malgré des légitimités, la compétence universelle suscite des problématiques qui s'accroissent de plus en plus aujourd'hui.

Page | 245

B- Les limites de la compétence universelle

Dès lors que l'acte de piraterie n'est pas commis en haute mer, il existe une compétence exclusive des Etats, car ils détiennent la souveraineté sur leur territoire. Dans les hautes mers, la compétence universelle s'applique.

A l'origine, cette compétence universelle constituait une répression efficace, car elle parvenait à préserver le respect de la souveraineté des Etats et parce que la piraterie était fréquente en haute mer. Le constat est différent aujourd'hui et il faut réformer la CNUDM, qui n'autorise la poursuite que dans les hautes mers et dans les eaux internationales. En effet, les actes de piraterie surgissent de plus en plus dans les eaux territoriales, portuaires ou archipélagiques, dans plus de 9 cas sur 10. Or, la définition du droit international sur la piraterie empêche tout Etat de poursuivre un navire pirate au-delà de la haute mer. Il faut retenir une définition plus globale, comme celle du Bureau maritime international qui définit la piraterie comme « tout acte d'abordage contre un navire avec l'intention de commettre un vol ou tout autre crime et avec la capacité d'utiliser la force par accomplissement de l'acte », qu'importe la zone. Il est urgent de donner les pleins pouvoirs à l'Etat qui pourchasse. Autrement et en cas de fuite des pirates dans les eaux territoriales, la répression internationale s'éteint³⁰. Les eaux territoriales sont devenues des refuges pour les navires pirates, notamment lorsque l'Etat côtier est défaillant. Ici, le Conseil de sécurité des Nations-Unies a alors privilégié « le droit de poursuite inversé ».

La compétence universelle constitue un régime dérogatoire au droit commun de la compétence de l'Etat du pavillon. Cette compétence universelle est soumise à une coopération entre les Etats « dans la mesure du possible ». Autrement dit, il n'existe aucune obligation formelle à la coopération entre Etats et l'article 105 de la Convention de Montego Bay énonce bien qu'un Etat « peut » saisir un navire pirate et « peut » prononcer des peines. C'est pourquoi la compétence

²⁹ *Annuaire CDI*, 1956.

³⁰ Cf FRECON (E.), *Pavillon noir sur l'Asie du Sud Est, histoire d'une résurgence de la piraterie maritime*, L'Harmattan, 2002, p. 95.

universelle peut être définie comme l' « aptitude reconnue aux tribunaux de tout Etat à juger des faits commis à l'étranger, quels que soient le lieu de l'infraction et la nationalité de l'auteur ou de la victime ». En réalité, les législations nationales chercheront à brider la compétence universelle, car si elle est trop largement entendue, elle risque d'encombrer les tribunaux et de causer des incidents diplomatiques. C'est pourquoi les Etats estiment que la compétence universelle est « un instrument à utiliser avec précaution ».

Page | 246

De plus et pour que la compétence universelle soit efficiente, encore faut-il que les Etats capturant les pirates détiennent des législations nationales précises pour les poursuivre. Or, les droits nationaux sont souvent incomplets sur la répression de la piraterie. Des exceptions demeurent, notamment le droit allemand qui, par l'article 316 c) de son Code pénal, réprime les actes de piraterie, indépendamment du lieu de commission de l'infraction et peu important la nationalité de l'auteur ou de la victime de la piraterie. Ou encore le droit français, qui a adopté une nouvelle législation de lutte contre la piraterie et sur l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer, le 5 janvier 2011³¹. D'ailleurs, la France a toujours adopté une position sévère à l'encontre de la piraterie, qu'elle sanctionnait déjà à l'époque médiévale, en témoigne l'ordonnance de l'amirauté de 1584 qui condamnait les pirates au supplice de la roue ou encore l'ordonnance du roi du 5 septembre 1718 qui prononçait la peine de mort des pirates avec confiscation de leurs biens et des galères perpétuelles pour leurs complices. Depuis toujours, le pirate était assimilé à l'ennemi du genre humain³², « le pirate ou le brigandage sur mer est un délit contre la loi des sociétés : un pirate est l'ennemi commun du genre humain ; et comme il a renoncé à tous les avantages aussi bien qu'au gouvernement de la société (...) en déclarant la guerre au genre humain, le genre humain doit la lui déclarer à son tour »³³. Avant la loi 2011, la France avait réprimé la piraterie dans une loi du 10 avril 1825 pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime³⁴. Mais les dispositions de cette loi étaient devenues inadéquates aux critères de la CNUDM,

³¹ Loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011, JORF du 6 janvier 2011, p. 374. Cf BORE EVENO (V.), « La nouvelle législation française relative à la lutte contre la piraterie maritime. Une adaptation contrastée au droit international », *ADMO*, Université de Nantes, t. XXIX, p. 195-233.

³² Cf GAURIER (D.), « Le crime contre l'humanité est-il une notion nouvelle ? Le pirate, ennemi du genre humain », *ADMO* 2000, t. XVIII, P ; 173-192.

³³ BLACKSTONE (W.), *Commentaries on the Laws of England*, Book Four, Clarendon Press, Oxford, 1769, p. 71 (traduction de BOUCHER (P.B.), *Institutions au droit maritime*, Levrault, Paris, 1803, t. XLIV.

³⁴ Loi n° 1825-04-10 du 10 avril 1825.

entraînant alors son abrogation en 2007. En 2011, les besoins d'une nouvelle loi sur la piraterie s'étaient accentués, car la piraterie touchait de plein fouet les intérêts français³⁵.

La France, dans l'article 1^{er} de sa nouvelle loi, a défini la piraterie en reprenant les dispositions de la CNUDM et elle reconnaît une compétence quasi-universelle, comme le lui permet le droit de la mer. Les tribunaux français peuvent juger des actes de piraterie commis en dehors du territoire français et ce même si, la nationalité du navire pirate ou des victimes n'a aucun lien de rattachement avec la France³⁶. Le législateur a tout de même ajouté deux conditions à cette compétence universelle, afin de la limiter. La compétence des tribunaux français suppose que les auteurs ou complices des actes de piraterie soient arrêtés par les forces françaises habilitées et « à défaut d'entente avec les autorités d'un autre Etat pour l'exercice par celui-ci de sa compétence juridictionnelle ». Ainsi, si l'Etat du pavillon ou si l'Etat de nationalité des pirates ou des victimes se reconnaît compétent, alors les tribunaux français pourront lui remettre les pirates.

Selon un Rapport de 2012 de Martin Murphy pour le CIWAG (Center on Irregular Warfare and Armed Groups), une réticence des Etats à mettre les pirates capturés dans les eaux somaliennes en prison s'observe. Si l'acte de piraterie est prévu dans le droit international, ce n'est pas le cas de ses sanctions³⁷. Par conséquent, « (l)es pirates savent que s'ils sont capturés, il y a de fortes chances pour que le pire qui puisse leur arriver est d'être privés de leurs armes, de leurs échelles d'abordage et éventuellement de leur zodiac ». C'est le problème du « catch and release »³⁸. Pourtant, la résolution 1918 des Nations-Unies, adoptée à l'unanimité en avril 2010, avait constaté « avec préoccupation que des personnes soupçonnées de piraterie sont relâchées sans avoir été jugées » et demandait à tous les Etats « d'ériger la piraterie en infraction pénale dans leur droit

³⁵ Trois affaires ont influencé l'intervention du législateur. D'une part, l'affaire du Ponant, navire de croisière français attaqué le 4 avril 2008 dans le golfe d'Aden. D'autre part, l'affaire du Carré d'as, voilier de plaisance français attaqué dans le golfe d'Aden le 2 septembre 2008. Enfin, l'affaire du Tanit, voilier attaqué en Somalie le 4 avril 2009. Dans ces trois affaires, l'assaut des forces françaises avait eu lieu en réponse à ces attaques. Depuis 2011, il existe un article 224-6 du Code pénal français qui vise la piraterie maritime, avec des peines allant de vingt à trente ans d'emprisonnement.

³⁶ Or, avant cette loi 2011, le droit français ne reconnaissait pas de compétence universelle et les pirates pouvaient être poursuivis par des tribunaux français sur le fondement des infractions pénales existantes, comme le vol, l'enlèvement ou la séquestration, si l'infraction avait eu lieu sur le territoire français, dans les eaux territoriales ou contre des navires français ou contre des français ou des pirates français. Autrement dit, il s'agissait d'une compétence soit territoriale soit personnelle (passive ou active), mais non universelle.

³⁷ « Piracy », *US Naval War College Review*, éd. DEW (A.) et GENEST (M.), 2010, CIWAG, Case Study series 2011-2012.

³⁸ CHANG (D.), « Piracy laws and the effective prosecution of pirates », *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.* 2010, vol. 33, p. 274.

interne, d'envisager favorablement de poursuivre les personnes (...) et de les incarcérer ». Puis, le 7 décembre 2010, l'Assemblée générale des Nations-Unies avait sommé les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter la poursuite des pirates judiciairement. La Division des affaires maritimes et de l'OMI avait aussi publié des *guidelines* pour les Etats voulant améliorer leur législation sur la piraterie internationale³⁹. Mais ces efforts sont insuffisants et « le défaut de traduction en justice des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes nuit à l'action menée par la Communauté internationale contre la piraterie ».

Aujourd'hui, un système international de répression s'impose, ce que ne prévoit pas la Convention de Montego Bay qui laisse à chaque Etat le choix de « décider des sanctions »⁴⁰. Les Etats qui capturent les pirates justifient leur inaction répressive par la crainte d'encombrer leurs prisons et par des manques de moyens matériels, financiers et humains à assumer des procès en la matière. De surcroît, la condamnation d'un pirate poursuivi est très aléatoire, du fait d'un défaut criant d'éléments probatoires. En pratique, « (l) a plupart des témoins se dispersent dans le monde peu après l'arrestation des pirates. Les équipages des navires qui ont été attaqués continueront généralement vers leur prochain port d'escale sans délai, de sorte qu'il n'y a aucune possibilité pour la police de l'Etat poursuivant de prendre une déclaration supplémentaire à celle prise par le personnel de la marine au moment de l'attaque, si l'une d'entre elles a été prise, le personnel de la marine sera disponible pendant le transfert pour faire des déclarations à la police de l'Etat poursuivant, mais retournera ensuite en mer, de sorte que les occasions de prendre d'autres déclarations sont rares »⁴¹.

D'autres motifs pourraient expliquer l'intérêt des Etats à relâcher les pirates qu'ils ont capturés, même après avoir dépensé des millions d'euros pour leur poursuite en mer⁴². La crainte de la menace de demande d'asile des pirates condamnés jouerait un rôle⁴³. Selon Roger Middleton,

³⁹ BOON (K.E.) et LOVELACE (D.C.), *Piracy and international maritime security. Developments*, Oxford University Press, 2012, p. 486-488.

⁴⁰ Cf J. KAVANAGH (J.), « The law of Contemporary Sea Piracy », *Austl. Int'l L. J.* 1999, p. 145. Cf également KEYUAN (Z.), « New Developments in the International Law of Piracy », *Chinese J. Int'l L.* 2009, vol. 8, p. 53-55.

⁴¹ COLE (A.), « Prosecuting Piracy: Challenges for the Police and the Court », *Briefing Paper in Conference on global challenge, Regional responses : Forging a common approach to maritime piracy*, Dubaï, 18-19 avril 2011, p. 107-108.

⁴² COSTA (A.M.), « The war on piracy must start on Land », *Int'l. herald trib.* 2010, p. 8.

⁴³ AROUFF (J-P.), « Mauritian Leader says Country is ready to tackle piracy », *Sunday Herald (Glasgow)*, 13 juin 2010, p. 35.

« (c)es pays ne veulent pas être bombardés de demandes d'asile de la part des pirates, qui demanderaient à ne pas être expulsés vers la Somalie, pays en guerre »⁴⁴. A ce propos, le Ministère des affaires étrangères britannique avait alerté, en avril 2008, la Royal Navy que détenir des pirates en mer pouvait violer leurs droits humains et conduire à des demandes d'asile de leur part. D'ailleurs, des rapports ont indiqué que deux des pirates jugés pour l'attaque d'un navire hollandais avaient indiqué leur intention de rester en tant que résidents. Nonobstant, cette crainte est injustifiée, car il existe très peu de raisons de croire qu'un Etat accordera l'asile à un pirate condamné ou un statut de réfugié, d'autant que les pirates ne sont pas un groupe sujet à la persécution et ont commis des crimes qui les excluent du statut de réfugié. Les pirates ne peuvent pas démontrer une « crainte fondée d'être persécutés pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un certain groupe social ou d'opinion politique »⁴⁵, qui les empêcheraient de retourner dans leur pays d'origine. Ils sont tout sauf des persécutés, ils sont les persécuteurs. Surtout, l'article 1(f) de la Convention sur les réfugiés de 1967 dispose que les Etats ont interdiction d'accorder le statut de réfugiés à « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser : qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, tels que définis dans les instruments internationaux élaborés pour prévoir de tels crimes ; elle a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant son admission dans ce pays en tant que réfugié ; elle s'est rendue coupable d'actes contraires aux buts et principes des Nations-Unies »⁴⁶.

En définitive, l'intérêt de la compétence universelle dans la lutte contre la piraterie internationale est minime, puisque la majorité des Etats ne disposent d'aucun système national permettant de poursuivre un pirate, si celui-ci n'a pas attaqué un navire de l'Etat poursuivant ou l'un de ses ressortissants. La Convention de Montego Bay n'est pas d'application directe dans les Etats, comme l'a rappelé la Cour de justice des communautés européennes en 2008. Elle « ne met pas en place des règles destinées à s'appliquer directement et immédiatement aux particuliers et à conférer à ces derniers des droits ou des libertés susceptibles d'être invoqués à l'encontre des Etats, indépendamment de l'attitude de l'Etat du pavillon du navire »⁴⁷. La majorité des Etats d'Afrique

⁴⁴ ALCARAZ (F.P.), « Chassing Pirates is all very-well but who is going to lock them up ? », *El Pais*, 17 août 2009, p. 4.

⁴⁵ Article 1(A) (2) de la Convention du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés.

⁴⁶ Cf sur ce point HATHAWAY (J.) et HARVEY (C.), « Framing Refugee Protection in the New World disorder », *Cornell Int. Law J.* 2011, vol. 34, p. 257-263.

⁴⁷ CJCE, *Intertanko e.a c/Secretary of state for transport*, aff. C-308/06, 3 juin 2008, Rec. 1-4057, cons. N° 64.

centrale ne prévoit pas de peines pour la piraterie et, la plupart des droits nationaux d'Afrique de l'Ouest ne font même pas référence à la piraterie. Le Code de la marine marchande de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (ou CEMAC) de 1994 dispose, à l'article 567, que « les pénalités sanctionnant les infractions maritimes telles que définies à l'article 564 du présent Code, sont fixées par la législation de chaque Etat membre ». Or, aucun des Etats membres de la CEMAC ne prévoit de peine applicable sur les actes de piraterie. Des efforts ont été faits, mais demeurent insuffisants. En réponse à la résolution 2039, les dirigeants de la CEEAC, de la CEDEAO et de la CGG s'étaient réunis au sommet de Yaoundé en 2013 pour la sûreté et la sécurité maritime dans le golfe de Guinée, afin de s'entendre sur une politique commune contre la piraterie. Il en est ressorti l'adoption d'un Code de conduite, qui n'a pas de nature contraignante.

En somme, s'il y a de la piraterie, c'est du fait des carences des Etats à la réprimer. Il ne suffit pas que le droit international fasse la promotion d'une compétence universelle, encore faut-il que les autorités des Etats qui capturent les pirates suspects puissent disposer d'un régime pénal apte à leur poursuite et à leur sanction⁴⁸. Dans un rapport remis le 13 mai 2009 à l'Assemblée Nationale française, un député rappelait qu'au sein de l'Union européenne, seuls quatre Etats (Finlande, Suède, Allemagne et Pays-Bas) étaient d'accords pour poursuivre les pirates, qu'importe d'où ils viennent, leur nationalité ou celle des victimes (Etats auxquels s'est aujourd'hui rajouté l'Espagne)⁴⁹. Ainsi et selon le rapport du Conseiller spécial du secrétaire général des Nations-Unies pour les questions juridiques en rapport avec la piraterie au large de la Somalie, « plus de 90 % des pirates capturés par les Etats patrouillant en mer seraient désormais rendus à la liberté sans être jugés »⁵⁰. Cela contribue à créer chez les pirates un sentiment d'impunité et à perpétuer leurs actions criminelles.

S'il est devenu rare de voir des pirates être poursuivis par l'Etat ayant procédé à leur interpellation, ne pourrait-on pas attribuer les actions des pirates à la responsabilité de leurs Etats ? Certes, la CNUDM ne s'applique pas aux actes de pirateries commis par des Etats. Mais beaucoup

⁴⁸ Or, par exemple, cf arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 19 juillet 1985, dans lequel des pirates étaient accusés d'avoir attaqué des belges en haute mer. Ils n'ont pas été poursuivis devant les tribunaux belges, car la loi belge n'en prévoyait pas la répression. Exemple cité par LUCCHINI (L.) et VOELCKEL (M.), *Droit de la mer*, Pedone, Paris, 1996, t. 2, vol. 2, p. 176, note 384.

⁴⁹ THOUVENIN (J.-M.), « Piraterie maritime : pas d'internationalisation' de la fonction juridictionnelle », *ACDI* 2012 et cf *Rapport à l'Assemblée Nationale n° 1670 sur la piraterie maritime*, déposé par MENARD (M.C.), p. 59.

⁵⁰ BORE EVENO (V.), « La nouvelle législation française relative à la lutte contre la piraterie maritime. Une adaptation contrastée au droit international », *ADMO*, Université de Nantes, t. XXIX, p. 195-233.

d'Etats affichent une certaine complaisance quant aux actes de piraterie commis par leurs nationaux (corruption ...). Une responsabilité même indirecte serait-elle possible ? En réalité, le lien entre la piraterie et l'influence de l'Etat n'est pas récent. Déjà sous l'Antiquité, des Etats sponsorisaient et finançaient les actes de piraterie. D'ailleurs, Francis Drake, un pirate britannique célèbre, avait été fait chevalier par la reine Elizabeth⁵¹. Madagascar était aussi connu, au XVII^e siècle, pour être une nation pirate, car l'île était aux mains des pirates qui avaient développé leur propre langage, affiché leur drapeau et créé leurs coutumes et droits⁵². Aujourd'hui, si cette période paraît révolue, l'implication de certains Etats dans la piraterie n'est pas à négliger. Des Etats soutiennent financièrement les pirates, leur accordent le droit d'ouvrir des comptes bancaires sur leur sol, les autorisent à investir l'argent issu de la piraterie dans l'économie globale et les protègent même des poursuites en leur attribuant des places dans des ports⁵³. Ces constats avaient été relevés, à propos de la Somalie, par le Groupe de contrôle des Nations-Unies sur la Somalie⁵⁴. Une protection des pirates par la police nationale a également été mentionnée dans des rapports internationaux à propos de l'Indonésie, aux larges de Batam⁵⁵. Par conséquent, s'il n'existe pas de nation pirate à proprement parler (le terme est même inapproprié, un Etat ne prenant pas directement d'assaut un navire), il existe des Etats qui tirent des profits de la piraterie.

En conclusion, par la compétence universelle, l'objectif tendait à une obligation de poursuite. C'est la coutume *ubi te invenero, ubi te judicato*, « où je t'ai trouvé, où je te jugerai »⁵⁶. Si obligation il y a, elle n'est que positive. Autrement dit, il s'agit d'une obligation *de lege ferenda* et non pas une obligation *de lege lata*⁵⁷. En réalité, « (l)es États ne seraient probablement pas disposés à assumer une obligation générale plus précise de saisir ou de persécuter tous les pirates, car cela impliquerait des responsabilités en cas d'inexécution qui pourraient dans certains cas s'avérer lourdes. La répression de la piraterie peut cependant être favorisée par des traités supplémentaires entre États particulièrement intéressés, prévoyant définitivement la police, la

⁵¹ LATIMER (J.), *Buccaneers of the Caribbean. How piracy forged an Empire*, United States, Cambridge University Press, 2009, p. 17.

⁵² THOMPSON (J.), *Mercenaries, pirates and sovereigns : state-building and extraterritorial violence in early modern Europe*, New-Jersey, Princeton University Press, 1994, p. 48.

⁵³ Cf LEHR (P.) et LEHMAN (H.), « Somalia-pirates' new paradise », in *Violence at Sea, Piracy in the age of global terrorism*, ed. Peter Lehr, New-York, Routledge, 2007, p. 20.

⁵⁴ UN Documents for Somalia. The Monitoring's group final report on Somalia, S/2014/726, 10 octobre 2014, p. 106-107.

⁵⁵ Jakarta Post, « Indonesia key to end piracy in Malacca Straits », 6 août 2006, <http://rafflesia.wwf.or.id/library/admin/attachment/clips/2006-08-06-008-0003-001-07-0935.pdf>

⁵⁶ CASSUTO (Th.), « La lutte contre la piraterie maritime. Nouvelles perspectives », *AJ Pénal* 2012, p. 277.

⁵⁷ KARIM (S.), « Is there an international obligation to prosecute pirates ? », *NILR* 2011, p. 396.

persécution et l'extradition »⁵⁸. Il convient de donner plus d'efficacité à la lutte contre la piraterie maritime et le Conseil de sécurité des Nations-Unies tente de réprimer cette infraction par le biais de résolutions internationales.

II- UNE REPRESSION GENERALISEE DE LA PIRATERIE MARITIME : LES MOYENS ET LES FREINS D'UNE AMBITION

Légalement, la question de la lutte contre la piraterie maritime internationale interroge quant à son effectivité. En effet, il a été fait mention que les actes de piraterie internationale étaient réprimés par la CNUDM. Cependant, cette Convention ne fait qu'autoriser des navires militaires de se saisir des bateaux pirates sous certaines conditions. Elle ne prévoit pas de régime de sanctions. Et *quid* si l'acte de piraterie n'a pas été commis en haute mer, mais dans les eaux territoriales et que l'Etat côtier n'a pas les moyens humains et matériels d'exercer pleinement sa souveraineté ? Il a fallu repositionner les articles de la CNUDM et y insérer du droit international, car les pirates profitaient de cette possibilité législative. Pour pallier ces incertitudes, le Conseil de sécurité des Nations-Unies s'est appuyé sur le jeu des résolutions et incite les Etats à réformer leur législation nationale, tout en intégrant les impératifs du droit international des droits de l'homme (A). Cependant, les efforts en matière de lutte contre la piraterie maritime restent sporadiques. Une réponse institutionnelle, de nature juridictionnelle, mériterait d'être considérée (B).

A- Des tentatives de poursuite dans les eaux territoriales strictement encadrées par le respect des Droits de l'Homme

La résolution 1816 du Conseil de sécurité des Nations-Unies prise sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies du 2 juin 2008 a étendu la possibilité de répression par le droit international aux eaux territoriales de la Somalie, pour six mois, sous réserve d'un accord entre la Somalie et l'Etat intervenant⁵⁹. Puis, une résolution 1838 du 7 octobre 2008 et 1846 du 2 décembre 2008 ont prolongé cela pour douze mois supplémentaires. Une fois les pirates arrêtés, ils ont été jugés au Kenya après un accord passé entre l'Union européenne et le Kenya le 6 mars 2009. Ainsi, suite à ces résolutions, il a été permis à un Etat agréé par la Somalie de

⁵⁸ BINGHAM (J.W.), « Harvard Research in International Law : Draft Convention on Piracy », *AJIL Supp.* 1926, vol. 20, p. 867.

⁵⁹ Un parallèle intéressant peut être établi, entre la résolution 1816 et la décision du Sénat romain de 67 avant Jésus-Christ, qui avait confié les plus hauts pouvoirs à Pompée pour qu'il mette un terme à la piraterie en méditerranée. La résolution 1816 détient le même rôle, à savoir accorder les pleins pouvoirs à l'Etat poursuivant, désormais autorisé à entrer dans les eaux territoriales.

poursuivre les pirates dans ses eaux territoriales. La France s'est d'ailleurs fondée sur cette résolution dans l'affaire du voilier du Ponant, pour intervenir sur le sol somalien. En effet, cette résolution valait en mer comme sur terre et a permis l'arrestation des six pirates.

Aujourd'hui, la poursuite d'un pirate en eaux territoriales par un navire étranger suppose l'accord de l'Etat possesseur de ses eaux territoriales. Ce principe doit changer. D'une part, le § 9 de la résolution de 1816 « affirme » que l'autorisation du § 7 « n'a été fournie qu'après réception de la lettre du Représentant permanent de la République de Somalie auprès de l'Organisation des Nations-Unies au Président du Conseil de sécurité en date du 27 février 2008 transmettant le consentement du TFG ». En droit international, les Etats sont libres de disposer de leurs droits au sein des eaux territoriales et peuvent y autoriser une intervention d'autre Etats pour y faire la police. D'ailleurs, « (u)n précédent qui peut être cité est l'échange de notes du 25 mars 1997 entre l'Albanie et l'Italie, dans lequel l'Albanie a convenu que les forces navales italiennes pouvaient, dans les eaux territoriales albanaises, arrêter les navires attaquant n'importe quel pavillon et transportant des citoyens albanais qui avaient échappé aux contrôles exercés par les autorités de l'Albanie sur le territoire de cette dernière »⁶⁰. Ainsi, « le fait qu'aucune autorisation du Conseil de sécurité au titre du chapitre VII pour exercer une juridiction dans la mer territoriale d'un Etat n'est nécessaire s'il existe une autorisation de l'Etat côtier est confirmé par le langage utilisé par l'action conjointe du Conseil de l'UE concernant l'opération Atalanta dans les eaux somaliennes ». Autrement dit, pour la poursuite des pirates par des autorités étrangères, la disposition « est énoncée sur la base de l'acceptation par la Somalie de l'exercice de la compétence par un Etat membre ou des Etats tiers, d'une part (mer territoriale) ou de l'article 105 du Montego Bay, d'autre part (haute mer) »⁶¹. Fonder le consentement sur la base de la résolution est donc superflu.

D'autre part, il faut instaurer un droit de poursuite automatique et systématique et, *a posteriori*, coopérer avec l'Etat côtier pour la répression. Autrement, les limites imposées par le respect de la souveraineté des Etats nuiront à la répression de la piraterie internationale. Obtenir l'autorisation de l'Etat côtier de poursuivre un navire pirate sur ses eaux territoriales est quelque chose de rare. Un Etat qui consentirait à cette immixtion serait un Etat qui reconnaîtrait son impuissance, qui reconnaîtrait une ingérence extérieure sur son territoire. A titre d'illustration,

⁶⁰ 163 *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, suppl. of 15 July 1997.

⁶¹ TREVES (T.), « Piracy, Law of the Sea, and Use of force : Developments off the Coast of Somalia », *EJIL* 2009, vol. 20, n° 2, p. 406.

l'Indonésie a affiché sa réprobation à toute autorisation par la voix de son représentant, qui a émis des réserves en énonçant que « le texte (de ces résolutions) ne devrait aborder uniquement que la situation spécifique de la piraterie et des vols armés au-delà des côtes de la Somalie, comme cela a été demandé par le gouvernement somalien ». Le représentant vietnamien a également considéré que « cette résolution ne doit pas être interprétée comme un moyen permettant d'agir au niveau maritime sans tenir compte de la législation nationale de l'Etat côtier et du droit international ». Ainsi, il n'existe pas de précédent, à part la Somalie, d'un Etat autorisant la poursuite d'un navire pirate dans ses eaux territoriales par une autorité étrangère. Passer outre cette autorisation s'impose. La haute mer n'est plus le terrain privilégié de la piraterie, ce sont les eaux territoriales et il faut lutter contre le refus d'autorisation de certains Etats qui se fonde souvent sur des comportements corrompus, la piraterie profitant parfois aux Etats⁶². Avec l'exemple de la Somalie, l'Organisation des Nations-Unies n'a fait qu'une réponse ponctuelle, limitée dans le temps et dans l'espace. Elle n'a pas eu le courage de faire une réponse durable, alors même que grâce à ses résolutions, la piraterie en Somalie a été considérablement réduite. La piraterie se concentre désormais dans les eaux de l'Afrique de l'Ouest⁶³. L'exemple somalien doit devenir une règle coutumière internationale⁶⁴. En tous les cas, il existe désormais un nouveau droit visant à lutter contre les actes de piraterie, il s'agit du droit issu des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Plusieurs autres résolutions ont déjà été prises, notamment à l'initiative de six pays (l'Allemagne, la France, le Gabon, l'Inde, le Nigéria et le Royaume-Uni), comme la résolution 2018 du 31 octobre 2011 qui est la première sur la piraterie dans le golfe de Guinée et qui vise à inciter les Etats de la région à coopérer et à faire des actions concertées, des patrouilles conjointes. Il pourrait également être fait mention de la résolution 2039 du 29 février 2012, qui somme les Etats de la région à faire une stratégie régionale de lutte contre la piraterie. Tout ce droit des résolutions a influé sur la Charte africaine sur la sécurité et la sûreté maritimes et le développement en Afrique, aussi appelée Charte de Lomé, au cours du sommet extraordinaire de l'Union africaine

⁶² Cf COUMA (T.), « Le conseil de sécurité adopte une résolution contre la piraterie maritime sur les côtes de la Somalie », *Sentinelles*, 19 octobre 2008, n° 163.

⁶³ THOUVENIN (J-M.), « Piraterie maritime : pas d'internationalisation' de la fonction juridictionnelle », *ACDI* 2012, vol. 6, p. 47.

⁶⁴ Ce qu'elle n'est pas. D'ailleurs on le voit bien dans la lecture de l'article 10 de la résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unies 1851 de 2008, dans laquelle les Etats « affirment que l'autorisation prévue dans cette résolution ne s'applique qu'à la situation en Somalie (...) et souligne en particulier que cette résolution ne doit pas être considérée comme établissant le droit international coutumier ».

en octobre 2016. Cependant, ces résolutions souffrent d'une limitation *ratione temporis* et d'une limitation *ratione loci*.

Ainsi et comme l'avait déjà souligné la Cour permanente d'arbitrage dans l'affaire Savarkar⁶⁵, l'arrestation d'un individu par un Etat sur le territoire d'un autre Etat n'est pas une violation du droit international, dès lors qu'il y a eu consentement. Dans l'affaire du Ponant, l'ambassadeur français avait obtenu l'accord du Président Yusuf du gouvernement fédéral de transition et de son premier ministre. L'accord ne nécessite pas de formalisme spécifique⁶⁶. Même un accord verbal peut être valable, en application de ce qui se fait déjà en matière de trafics de stupéfiants, où l'article 17 de la Convention de Vienne du 19 décembre 1988 impose l'accord de l'Etat du pavillon pour le transfert des suspects et où l'arrêt Medvedyev a reconnu la légalité des accords verbaux, considérés comme des sources de droit international démontrant une coopération⁶⁷. Ce qui importe surtout, c'est la présence d'un accord. Autrement, la capture d'un pirate dans des eaux territoriales par un navire étranger sera considérée comme un enlèvement sur le sol étranger d'un ressortissant étranger, « sans ordre des autorités constituées et hors les cas prévus par la loi »⁶⁸. Dans l'affaire Klaus Barbie expulsé de Bolivie vers la France en 1983 et pour le terroriste Carlos, remis par autorités soudanaise à la France en 1994, la Bolivie et le Soudan n'avaient pas donné formellement leur accord, mais avaient fait des actes positifs (expulsion des prisonniers, accueil d'un avion militaire et remise des prisonniers à des policiers français) qui laissaient démontrer leur consentement⁶⁹.

Une fois l'autorisation de poursuite accordée, réside alors la question du jugement. Et comme cela fut abordé précédemment, les Etats poursuivants rechignent souvent à juger les pirates capturés. Sur ce point, l'Union européenne tente de faire des accords lorsqu'un navire européen poursuit un navire pirate dans les eaux territoriales d'un Etat tiers. Elle a conclu un accord avec le Kenya, en demandant qu'il n'y ait pas de peines de mort à l'encontre des pirates arrêtés suite à l'opération européenne. Pourquoi le Kenya ? Car c'est le « pays le plus proche ayant la compétence

⁶⁵ Savarkar (France / Grande-Bretagne), Aff. CPA No. 1910-03.

⁶⁶ Cass. crim. 13 décembre 2006, *Bull. crim.* n° 93.

⁶⁷ CEDH, Grande chambre, *Medvedyev c. France*, 29 mars 2010, req. n° 3394/03, § 96.

⁶⁸ Article 224-1 du Code pénal.

⁶⁹ Cass. crim. 21 février 1995, *Bull. crim.* n° 74, *D.* 1995, IR. 207. Cf sur ces développements, POISSONNIER (G.), « Les pirates de la Corne de l'Afrique et le droit français », *D.* 2008, p. 2097 et ROUSSEL (G.), « Régularité de l'arrestation et de transfert en France de pirates somaliens », note sous Cass. crim. 17 février 2010, n° 09-87.254, *AJ Pénal* 2010, p. 292.

et la législation pour poursuivre les pirates »⁷⁰. Dès lors, c'est à l'Union européenne qu'il est revenu de payer les dépenses judiciaires issues du surcroît de prisonniers engravé. L'Union européenne entend la réticence des Etats européens à poursuivre les pirates sur leur sol et cherche alors à donner sa confiance aux tribunaux des Etats côtiers concernés, en les aidant techniquement, financièrement et juridiquement.

Page | 256

L'accord avec le Kenya a provoqué un petit effet « boule de neige », car s'en est suivie la signature du Code de conduite de Djibouti par plusieurs Etats, volontaires à la répression, comme les Seychelles. D'ailleurs, les Seychelles ont conclu un accord avec l'Union européenne pour engager la poursuite des pirates et ont modifié leur Code pénal pour y affirmer le principe de la compétence universelle⁷¹, à l'instar de la Tanzanie et de la République de Maurice⁷². Concrètement, ces Etats qui acceptent de poursuivre les pirates capturés par un Etat étranger ont besoin de soutiens financiers majeurs, pour que « la charge de service public international » soit financée. Il y a bien eu une proposition visant à créer un Fonds fiduciaire international, qui a même permis la formation de policiers, la réhabilitation des prisons, le renforcement des équipements des tribunaux etc. Mais ce fond repose sur le principe du volontariat et n'a donc pas été beaucoup alimenté⁷³.

En somme et par conventions, les Etats peuvent s'entendre sur qui poursuivre. Néanmoins, il existe des exigences internationales à respecter quant aux procédures nationales. Autrement dit, un Etat (ou l'Union européenne) qui souhaite transférer la poursuite du pirate capturé à un autre Etat doit s'assurer que cet Etat accorde aux prisonniers la présomption d'innocence, un traitement conforme aux droits de l'Homme, qu'il ne prévoit pas de peine de mort et garantisse un procès équitable par un tribunal indépendant et impartial et sans torture⁷⁴. Dès lors, « aucune personne (...) ne peut être transféré à un Etat tiers, si les conditions de ce transfert n'ont pas été arrêtées avec cet Etat tiers d'une manière conforme au droit internaional applicable, notamment le droit

⁷⁰ R. YAKEMTCHOUK (R.), « Les Etats de l'Union européenne face à la piraterie maritime somalienne », *Rev. du Marche Commun et de L'Union Eur.* 2009, p. 441 et cf spéc. MIDDLETON (R.), « Pirates and how to deal with them », *London, Chatham House Briefing Paper*, avril 2009.

⁷¹ JOUE, L. 315/37.

⁷² JOUE, L. 254.

⁷³ THOUVENIN (J-M.), *préc.*

⁷⁴ Sur cette problématique, cf notamment l'article de LALY-CHEVALIER (C.), « Lutte contre la piraterie maritime et droits de l'homme », *RBDI* 2009-1, p. 5-51 et cf également GUILFOYLE (D.), « Counter-Piracy Law enforcement and Human Rights », *ICLQ* 2010, vol. 59, p. 141-169.

international des droits de l'homme, pour garantir en particulier que nul ne soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant »⁷⁵.

On aurait pu imaginer que les problématiques de la piraterie maritime internationale s'éloignaient des thématiques couverts par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), tant les actes de piraterie se déroulent dans des espaces géographiques lointains. Pour autant, il y a en Europe des Etats maritimes importants, comme le Portugal, les Pays-Bas ou encore la Grande Bretagne. Ainsi, l'Assemblée parlementaire a adopté des résolutions en 2010 pour, notamment, encourager ses Etats membres à réglementer le recours, par les compagnies maritimes, à des sociétés de sécurité privée, tout en rappelant que la lutte contre la piraterie doit être conforme aux obligations en matière de droits de l'homme liant les Etats membres⁷⁶. Elle a même demandé, sans succès, au Comité des ministres « de mener une étude approfondie sur les pratiques des Etats membres s'agissant du traitement des pirates présumés ainsi que sur les dispositions du droit pénal national en matière de répression et de poursuite des actes de piraterie », afin de préparer par la suite « un Code de conduite sur le traitement des pirates présumés qui soit pleinement conforme aux normes internationales des droits de l'homme, afin d'assurer l'harmonisation des législations pénales nationales dans le domaine de la lutte contre la piraterie maritime ».

Les juridictions européennes veillent au respect des obligations internationales des Etats capturant les pirates. La loi française contre la piraterie, adoptée en 2011, vise ainsi à protéger et à préserver les droits fondamentaux des pirates interpellés. « N'y a-t-il pas, dans ce contexte, quelque paradoxe à vouloir protéger les droits fondamentaux des pirates interpellés ? »⁷⁷. Non, car la France est consciente de la surveillance opérée par la CEDH, qui l'a déjà condamnée dans l'affaire Medvedyev, la détention des pirates ayant été effectuée sans base légale. Pour autant, un excès de zèle ne doit pas gouverner la procédure pénale. Autrement dit, une durée de détention prolongée des pirates s'explique par les délais d'acheminement des pirates devant la justice⁷⁸. En ce sens, il a déjà été jugé qu'une détention de treize jours était justifiée par les circonstances de la

⁷⁵ Action Commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008.

⁷⁶ Résolution 1722 (2010), « La piraterie – Un crime qui défie les démocraties », p. 10-11.

⁷⁷ BORE EVENO (V.), « La nouvelle législation française relative à la lutte contre la piraterie maritime. Une adaptation contrastée au droit international », *ADMO*, Université de Nantes, t. XXIX, p. 195-233.

⁷⁸ CEDH, 5^e Sect., *Medvedyev c. France*, 10 juillet 2008, req. n° 3394/03, § 68.

mer, tout comme une détention de seize jours du fait de l'impossibilité matérielle d'emmener physiquement les pirates devant les tribunaux⁷⁹.

Néanmoins, beaucoup de règles restent en suspens. *Quid* du droit à une visite médicale ? Que faire s'il n'y a pas de médecin à bord ? *Quid* du droit à un avocat et que faire en cas d'impossibilité du réseau satellite de mettre en relation le pirate à son conseil juridique ? Dans l'affaire du Ponant⁸⁰, trois jours après l'arrestation des pirates, le procureur de la République français avait ouvert une enquête préliminaire pour détournement de navire. Les pirates avaient été placés en garde à vue dès leur débarquement et ils avaient demandé la nullité des actes et leur remise en liberté. Se posait la question de la légalité de la détention. Le 4 décembre 2014, la CEDH a condamné la France en estimant que les pirates auraient dû être traduits sans délai devant un juge à leur arrivée sur le sol français⁸¹. La CEDH a rappelé que le contrôle juridictionnel devait être rapide, en ce qu'il permet de détecter les mauvais traitements et réduit les atteintes injustifiées à la liberté individuelle. Selon sa jurisprudence, un délai de quatre jours entre l'arrestation et la présentation devant un juge pouvait s'entendre sous circonstances tout à fait exceptionnelles⁸². Or, les pirates ont été présentés à un juge d'instruction que deux jours après leur arrivée sur le sol français et une semaine après leur arrestation. Si les cinq premiers jours se justifiaient par la présence des pirates en mer, les deux derniers jours de détention, qui étaient constitutifs de la garde à vue, ne se justifiaient pas. Autrement dit, les autorités françaises auraient pu directement, à l'arrivée des pirates sur le sol français, les présenter devant le juge, sans avoir besoin de procéder à leur garde à vue pour approfondir une enquête dans laquelle tous les indices graves et concordants étaient déjà réunis pour les mettre en examen. En réaction, le législateur français a rédigé une nouvelle loi en 2014, prévoyant désormais une information immédiate du procureur de la République et la saisine dans les quarante-huit heures du juge des libertés et de la détention, afin de contrôler la détention des pirates dès leur arrivée sur le sol français, tout en autorisant le placement en garde à vue pour l'approfondissement de l'enquête⁸³.

Si la question d'un droit de poursuite généralisé a les mérites de se poser, elle doit s'accompagner d'une réflexion plus éparse sur le cadre juridictionnel pouvant l'entourer. L'idée

⁷⁹ CEDH, *Rigopoulos c/Espagne*, req. n° 37388/97, CEDH 1999-II.

⁸⁰ Cf POISSONNIER (G.), « Quels droits pour Rackham le Rouge ? », *D.* 2010, p. 631.

⁸¹ [CEDH, Ali Samatar et autres c. France, 4 décembre 2014, req. n° 17110/10.](#)

⁸² Cf CEDH, *Brogan et autres c. Royaume-Uni*, 29 novembre 1988.

⁸³ POISSONNIER (G.), « Condamnation de la France dans une affaire de piraterie maritime », *AJ Pénal* 2015, p. 102.

d'un tribunal international chargé de juger les pirates fait irruption. Les actes de piraterie doivent être abordés de façon beaucoup plus verticale et intégrer un cheminement complet allant des réponses juridiques de la capture à l'emprisonnement du pirate et ce, sans faire l'économie des modalités de jugement et de protection des droits humains.

B- Vers une justice pénale internationale en matière de piraterie ?

Une juridiction spécialisée en matière de piraterie pourrait être créée via la mise en place d'accords déjà conclus entre des Etats. Par exemple, qu'est ce qui empêcherait le ReCAAP en Asie du Sud-Est ou encore le Code de Djibouti de contenir une disposition tendant à créer et poser les cadres d'un tribunal pénal régional en matière de piraterie ? Ce tribunal régional viendrait en supplément des juridictions internes et répondrait à l'impossibilité matérielle ou humaine de certains Etats de poursuivre les auteurs de piraterie. A cela, il pourrait être objecté que la mise en place d'une nouvelle juridiction internationale serait très onéreuse et prendrait du temps. A titre d'illustration, dix années ont été nécessaires à la création de la Cour pénale internationale, à quoi il a fallu rajouter quatre ans pour son entrée en vigueur. Et le budget alloué par les Etats parties à la mise en œuvre de cette juridiction internationale avoisine les cent millions d'euros chaque année. Dès lors, son utilité pose question. Ne conviendrait-il pas de se limiter à adapter la compétence des juridictions nationales ? Autrement dit, les Etats pourraient s'entendre sur des conventions multilatérales venant poser les bases répressives à opposer aux actes de piraterie. Les juridictions nationales seront à même de juger les coupables. De surcroît, l'essence de la création des juridictions pénales internationales provient de la crainte selon laquelle les juridictions nationales soient peu enclines à poursuivre un acte répréhensible. Or, s'agissant de la piraterie, il n'existerait pas de raison véritable à ce que des juges nationaux se montrent complaisants envers des personnes accusées d'un crime aussi grave que celui de piraterie.

A tout cela, il convient de rétorquer. Est-il aussi véridique de considérer qu'« on ne saurait invoquer aucun motif de suspicion quant à l'objectivité des juridictions nationales »⁸⁴ ? Les cas de corruption des autorités étatiques ne peuvent être mis sous silence. De plus, au lieu de créer une nouvelle juridiction pénale internationale, il pourrait être question de s'appuyer sur des juridictions internationales existantes, comme le tribunal du droit de la mer. Or, cette juridiction s'est déclarée incompétente lorsque le 24 avril 2009, elle a exprimé dans un communiqué de presse qu'« (elle)

⁸⁴ PELLA (V.), « La répression de la piraterie », *RCADI* 1926, t. 15, p. 145-275 et spéc. p. 255.

n'est pas une cour pénale et n'a aucune compétence pour juger des pirates »⁸⁵. Cependant, lui attribuer une compétence pénale ne paraît pas être la solution la plus adaptée. Cela nécessiterait une réécriture des statuts de ce tribunal et un remplacement des juges en place, qui ne sont pas pénalistes. *Quid* de prendre alors appui sur la Cour pénale internationale ? Instituée en 2002, elle a juridiction pour certains crimes internationaux comme le génocide ou les crimes contre l'humanité. Or, la piraterie est perçue partout comme un crime international. Il convient alors d'étendre le spectre de juridiction de la Cour pénale internationale et lui intégrer la piraterie. La problématique tient finalement et davantage au fait que la piraterie est définie par le droit international comme un crime international et se voit accorder, par le droit international, une compétence universelle, conséquence de quoi elle est poursuivie devant les tribunaux internes.

En définitive et pour donner davantage de force à l'efficiencia du droit contre les actes de piraterie, il faut prendre conscience qu'à terme, il pourrait être nécessaire d'examiner la possibilité de traduire les pirates présumés devant un tribunal international. D'ailleurs, le Conseil de sécurité des Nations-Unies a lui-même soumis l'idée d'une juridiction internationale spécialisée en matière de piraterie. Sur le fondement de l'article VII de la Charte des Nations-Unies, le Conseil de sécurité a compétence pour créer une juridiction pénale *ad hoc*, à condition qu'il existe une menace à la paix et à la sécurité internationales. Or, la résolution 1816 énonçait bien que « les actes de piraterie et les vols à main armée subis par des navires dans les eaux territoriales de la Somalie ou en haute mer, au large de ses côtes, enveniment la situation dans le pays, laquelle continue de menacer la paix internationale et la sécurité de la région ». La création d'une juridiction pénale internationale spécialisée aux actes de piraterie aurait pour avantages d'assurer une application uniforme de la notion de piraterie, de garantir une procédure criminelle analogue ainsi que des sanctions prédéfinies⁸⁶.

Ainsi, la pression de la Communauté internationale commence à s'accroître contre les limites juridictionnelles à la répression de la piraterie⁸⁷. En 2009, lorsqu'il a été décidé de poursuivre les pirates somaliens devant des juges nationaux, le Président russe de l'époque avait

⁸⁵ ITLOS/Press 135.

⁸⁶ AZUBUIKE (L.), « International Law Regime Against Piracy », *Ann. Surv. Int'l & Comp. L.* 2009, vol. 15, p.54. Cf également COLLINS (R.) et HASSAN (D.), « Applications and Shortcomings of the Law of the Sea in Combating Piracy: A South East Asian Perspective », *J. Mar. L. & Com.* 2009, vol. 40, p. 108 et cf enfin KRASKA (J.) et WILSON (B.), « Piracy Repression, Partnering and the Law », *J. Mar. L. & Com.* 2009, vol. 40, p. 44.

⁸⁷ UN Doc., SC/9541, 16 décembre 2008.

sommé les autres Etats de « revenir à l'idée d'un tribunal pénal international ou (d')accorder une compétence appropriée aux tribunaux existants (...). Nombre de collègues proposent d'utiliser les tribunaux nationaux, surtout dans la zone où les pirates sont actifs, mais ce n'est pas une panacée »⁸⁸. Pourtant, le Groupe de travail II du Groupe de contact pour la Somalie, lors de sa 5^e session à New-York le 28 janvier 2010, a énoncé que « (s)ur la question d'un mécanisme international, régional ou autre pour la poursuite des pirates présumés comme complément possible aux poursuites nationales, la discussion au sein du Groupe de travail 2 a montré que le modèle le plus réalisable serait une chambre spécialisée ou dédiée à la piraterie (...) établie au sein du système de justice pénale national existant d'un ou plusieurs États et située dans un ou plusieurs États désireux et capable d'engager des poursuites, y compris la Somalie lorsque cela devient possible ». Jusqu'à quand cette position subsistera-t-elle ?

Conclusion

Véritable fléau, la piraterie maritime menace les vies humaines, les économies nationales, régionales et locales. Face aux insuffisances du cadre législatif et des moyens juridiques tendant à leur répression, les actes de piraterie ne cessent de croître et de se disperser dans les eaux du globe, qu'il s'agisse de l'Océan indien, des mers et détroits d'Asie ou encore du Golfe de Guinée. Face aux constats d'échecs, des Etats se sont organisés pour surveiller les mers. Il peut être fait mention de l'opération ATALANTE qui, lancée par l'Union européenne à l'initiative de la France de 2008 à 2012, a permis de réduire drastiquement la piraterie dans le Golfe d'Aden. En 2019, lors d'une Conférence internationale sur la piraterie tenue en Malaisie, les experts maritimes appelaient à la création d'une force navale internationale soutenue par les Nations-Unies. Il s'agissait d'une demande formulée par plusieurs Etats africains comme la Somalie, qui pressaient la Communauté internationale de les aider à se doter d'une flotte de gardes côtes. L'OTAN est intervenue, avec la mise à disposition de navires de guerre placés aux larges des côtes à risques.

De plus, il a fallu s'orienter sur des solutions non juridiques pouvant permettre de lutter contre la piraterie internationale. Il a notamment été sujet de modifier les parcours de navigation (en privilégiant, par exemple, le Cap de Bon espérance plutôt que le Golfe d'Aden). Cependant, ces changements de parcours constituent des coûts importants pour les navires et provoquent des retards inopinés de livraison des marchandises qu'ils transportent. Les navires tentent alors, de

⁸⁸ Communiqué de l'AFP, 20 novembre 2009.

plus en plus, de se défendre eux-mêmes. Ils se modernisent, s'équipent de caméras et de systèmes sophistiqués d'alarmes et de surveillance électronique. D'autres solutions sont même privilégiées par certains Etats comme les Etats-Unis, consistant à faire appel à des armateurs, à des escortes militaires ou à des sociétés privées de sécurité. Parfois, ce sont les affréteurs eux-mêmes qui exigent de telles protections rapprochées aux armateurs. Néanmoins et d'une manière générale, les navires restent opposés à la présence d'embarcations armées parmi leur équipage. Ils privilégient la mise en place de veillées supplémentaires, de salles sécurisées ou encore de systèmes de vidéosurveillance et d'alarme silencieuse comme le système SSAS (Ship Security Alert System) permettant de relayer, par satellite, à un centre terrestre, un assaut de piraterie. Les sociétés de sécurité privées ne doivent pas être considérées comme une panacée aux carences du droit, d'autant que de nombreux rapports soulignent les dérives de ces sociétés sur les droits de l'Homme⁸⁹.

Il faut urgemment refonder un arsenal juridique efficace couplé à un arsenal technologique et humain et développer des moyens matériels et financiers au profit des navigateurs et des Etats côtiers, pour lutter contre une piraterie présente en haute mer comme en eaux territoriales. Si la sécurité des navires peut toujours être renforcée, la nécessité d'un véritable droit de la mer répressif doit être l'une des préoccupations internationales majeures de ce XXI^e siècle. Il s'agit désormais d'adapter le droit « à un jeu qui a pris depuis une dizaine d'années et singulièrement depuis quelques mois une ampleur telle que la Communauté internationale représentée par les Nations-Unies s'en est émue au point d'intervenir par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité (...) »⁹⁰.

⁸⁹ Cf le Rapport de l'ONU, « Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination », 4 août 2022, 77^e session, A/77/268.

⁹⁰ FILLON (J-L.), « La piraterie maritime au XXI^e siècle : Défis et réponses. L'ampleur des enjeux juridiques », Colloque organisé par le Club Sup-Mer avec la collaboration du Centre d'enseignement supérieur de la marine, Hec, 19 mars 2009.

La traduction laconique du dommage environnemental dans le corpus juridique centrafricain

The laconic translation of environmental damage in the Central African legal corpus

Par: Page | 263

PEGUELE BENDOLE Elvis Odilon

Doctorant à l'Université de Dschang/Cameroun

E-mail : odilonpeguele@gmail.com

Résumé :

La RCA a pris des engagements de longue date concernant la prise en compte de l'environnement dans les programmes et projets du développement, dans le cadre d'un engagement plus large envers le développement durable. Un pays en développement, il est lié par des conventions, traités et accords, multilatéraux sur l'environnement, et a donc l'obligation de s'y conformer; car la perte de la biodiversité s'est accrue de manière exponentielle ces dernières décennies, et une action décisive devient urgente afin de la stopper. C'est dans cette optique que la Loi n° 07.018 du 28 décembre 2008 portant Code de l'environnement a vu le jour. La mise en valeur des ressources naturelles et la transformation des produits de base sont la principale source des problèmes environnementaux. Ainsi, les mesures prises par le législateur national n'ont pas produit d'effets escomptés. L'on constate toujours l'impact des activités économiques sur l'environnement et la vie humaine.

De manière générale, il y a une insuffisance de mécanismes juridiques appropriés de protection de l'environnement, notamment d'une obligation de constituer un fonds de réhabilitation des sites d'activités économiques pollués et/d'une souscription d'assurance des risques environnementaux. Un corpus législatif disparate, les infractions liées à l'environnement sont nombreuses et disséminées dans plusieurs textes; d'où nécessité d'une harmonisation et d'une cohérence normatives en passant par la mise en place d'une juridiction environnementale (spécialisée) et du renforcement de compétences de tous les acteurs de la justice, car les règles de droit commun ne sont guère adaptées à la délinquance écologique.

Mots clés : Traduction - Laconique - Dommage – Environnemental – Corpus - Juridique

Abstract:

The CAR has made long-standing commitments the consideration of environment in development programs and projects, within the framework of a broader commitment to sustainable development. A developing country, it is bound by conventions, treaties and agreements, multilateral on the environment, and has therefore the obligation to comply with it, because the loss of biodiversity has increased in a way exponentially in recent decades, and desicive action is becoming urgent in order to stop. It is with this in mind that Law n° 07.018 of December 28, 2008 on the code of the environment emerged. Natural resource development and processing commodities are the main source of environment problems. Thus, the measures taken by national legislator have not produced the expected effets. We notice always the impact of economic activities on the environment and human life.

In general, there is a lack of appropriate legal mechanisms for the protection of the environment, in particular n obligation to set up a fund for the rehabilitation of polluted economic activity sites and/or an insurance subscription. A disparate legislative corpus, offenses related to the environment are numerous and disseminated in several texts; hence the need for normative harmonization and consistency through the establishment of a (specialized) environmental jurisdiction and the strengthening of the skills of all justice actors, because the rules of common law are not hardly suited to environmental crime.

Keywords: Translation – Laconic – Damage – Environmental – Legal - Corpus

Introduction

Les dommages environnementaux ont cette particularité d'être omniprésents. Le simple fait pour un individu de vivre, cause une atteinte à l'environnement. L'existence du dommage n'est plus à douter. Si les catastrophes écologiques industrielles majeures sont particulièrement impressionnantes, tant par leurs conséquences que leur coût, elles n'en restent pas moins généralement faciles à appréhender sur le plan juridique, quand bien même elles prennent un caractère transfrontalier. De telles catastrophes ne présentant pas pour autant le commun des atteintes à l'environnement¹, ces dernières peuvent trouver leur origine dans les phénomènes d'accumulation, sans qu'il soit possible d'imputer cette accumulation à un responsable en particulier ni aucune faute à quiconque; dans de telles situations, les instruments juridiques se retrouvent en grande partie dépourvus d'efficacité.

Ainsi, le dommage environnemental est considéré comme toutes les formes d'atteinte à l'environnement². La reconquête de la nature a amené le législateur à consacrer l'inscription du préjudice écologique dans le Code civil français applicable en RCA³. Désormais, le Livre III de ce Code civil, dans ses dispositions relatives à la responsabilité extracontractuelle, compte un nouveau chapitre III consacré à « *la réparation du préjudice écologique* » qui suit les chapitres Ier et II, respectivement consacrés à « *la responsabilité extracontractuelle en général* » et à la « *responsabilité du fait des produits défectueux en particulier*⁴ ». Les modalités de réparation du dommage écologique sont contenues dans les articles 1246 à 1252 du Code civil mentionné ci-haut, et la responsabilité environnementale⁵. Un tel bond de géant pour le droit de la responsabilité civile et pour la protection de l'environnement est le résultat d'une pluralité de forces, tantôt

¹ OST (F.), « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement », *In Droit et société, L'environnement et le droit*, n°30-3, 1995, pp. 281-322.

² GUINCHARD (D.) et DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz 25^e édition, 2017-2018, p. 781.

³ NEYRET (L.), « La consécration du préjudice écologique dans le code civil », *In Recueil Dalloz*, 4 mai 2017, n° 17, pp. 924. Voir HUTEREAU –BOUTONNET (M.), « La reconquête de la biodiversité par la conquête du code civil », *In JCP* 2016, pp. 948. Lire aussi TREBULLE (F.G.), « La consécration de l'accueil du préjudice écologique dans le code civil », *In Energie-Envi. Infrastr.* 2016, n° 11, pp. 121 s.

⁴ MARTIN (G.J.), « Le préjudice écologique dans le code civil. Réflexion autour du nouveau régime de réparation écologique introduit par la loi "Biodiversité" », *In Revue juridique de l'environnement*, 2016/4, Vol. 41, pp. 617-628.

⁵ V. le Livre blanc sur la responsabilité environnementale, 2000, p. 7. En effet, la responsabilité environnementale est définie comme l'instrument par lequel celui qui occasionne une atteinte à l'environnement, notamment le pollueur est amené à payer pour remédier aux dommages qu'il a causés.

convergentes, tant divergentes, qui ont contribué, chacune à leur mesure, à forger le régime actuel de la réparation du dommage environnemental⁶.

En République Centrafricaine, de nombreuses normes ont été adoptées par le législateur, notamment celles relatives à des secteurs d'activités bien particuliers susceptibles d'affecter l'environnement. Ainsi, le Code de l'environnement est comme texte de base, dont plusieurs dispositions sont consacrées en faveur de l'environnement. L'article 4-8 du Code de l'environnement dispose que : « *la personne qui cause des actes préjudiciables importants, des dangers et/ou des risques à l'environnement ou aux personnes, en est responsable. Si le responsable n'est pas juridiquement identifiable ou a une responsabilité limitée, c'est toute la communauté qui est responsable*⁷ ». Á la lumière de cet article, on peut noter que l'environnement centrafricain constitue un bien commun à toute la communauté, sa protection et sa gestion sont d'intérêt général. Vu son importance, le droit de la responsabilité est-il capable de s'adapter à la problématique particulière du dommage écologique et de sa gestion? Á cette interrogation, la réponse peut être nuancée car le système ainsi évoqué a suscité justement une protection peu favorable à l'environnement. Il convient d'examiner les différentes approches théoriques du dommage environnemental (I), puis les considérations pratiques (II).

I- LES APPROCHES THEORIQUES DU DOMMAGE ENVIRONNEMENTAL

L'exploitation des ressources naturelles (*ressources minières, pétrolières, forestières, etc.*) de même que les activités industrielles et économiques supposent la destruction de l'équilibre originel géologique et naturel. En effet, le droit de la responsabilité civile instaure un mécanisme de réparation du dommage à condition que celui-ci soit certain. Par ailleurs, l'environnement est constitué d'un ensemble de relations entre les choses et les êtres. Mais ces relations paraissent souvent obscures à l'Homme lequel ne pourra jamais affirmer avec certitude qu'il y a véritablement un dommage lorsque ces relations sont brisées, alors même qu'une altération s'est réellement produite. Il est donc impérieux d'analyser d'une part, la réception des normes juridiques externes (A), et les fondements juridiques nationaux d'autre part (B).

⁶ Crim. 25 Septembre 2012, N° 10-82.938, Dalloz 2011.2281, *In Revue de sciences criminelles* 2011, pp. 847 ss, Observation Robert (J.H).

⁷ Cf. l'article 4 du Code de l'environnement centrafricain.

A- La réception ambitieuse des normes juridiques externes

Le dommage environnemental est caractérisé par une atteinte à un intérêt non plus individuel mais collectif. Aujourd'hui, le dommage environnemental encore appelé dommage écologique relève à la fois de la responsabilité civile et environnementale, voire pénale. La prise en compte du dommage environnemental en droit positif centrafricain est le fruit d'une lente évolution. Incontestablement, on ne peut évaluer l'effectivité d'une norme existante ; cela dit, l'existence matérielle d'une convention internationale est une condition *sine qua non* pour la détermination du degré d'effectivité. Ainsi, cette existence de la norme est précédée par sa réception. Une application aisée, des dommages environnementaux passe par la réception des normes internationales (1), puis par la prise en compte des normes communautaires (2).

1- La prise en compte scrupuleuse des normes internationales

La notion du droit à un environnement sain a été abordée sur le plan international par l'adoption de plusieurs textes. En droit international, il existe de nombreuses normes relatives à l'environnement. Vers les années 1970, des déclarations et résolutions ont commencé à établir un lien explicite entre les questions environnementales et les droits de l'Homme⁸. Selon KISS, '*les textes de droit positif qui énoncent seulement l'obligation de l'État de protéger l'environnement, créant en effet un droit à l'environnement, il faut ensuite assurer le respect de ce droit*'⁹. Ainsi, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948 est le premier texte à caractère international qui édicte les droits de chaque citoyen; mais qui malheureusement n'a pas directement fait référence à l'environnement.

Cependant, on distingue dans ce texte les droits et libertés classiques qui nécessitent l'abstention de l'État et des droits économiques et sociaux qui nécessitent une attitude positive de sa part. Il convient de chercher dans les différentes formulations si elles correspondent à une protection de l'environnement ou des conditions environnementales. À titre d'exemples, on peut citer le principe de préservation des ressources naturelles énoncé dans la déclaration de Stockholm de 1972. Les prescriptions de cette déclaration prévoyaient déjà que '*l'Homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un*

⁸ BUTOKI KIRINDER (D.), *Le droit à un environnement sain à d'exploitation du gaz*, éd. Universitaires Européennes, 2019, p. 22.

⁹ KISS (A.C.), *Définition et nature juridique du droit de l'homme à l'environnement*, Pedone Paris, 1989, p.22.

environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures¹⁰”.

À cela s'ajoutent les Conventions des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982 ; Convention de Canberra sur la gestion des écosystèmes¹¹, le protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, adoptée par la conférence des plénipotentiaires le 22 mars 1989, sans oublier le Sommet de Terre de Rio de 1992 dont le Principe 10 prévoit la façon de traiter les questions environnementales est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient¹². Ces conventions ont le mérite d'avoir fait progresser le concept des droits et responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement¹³.

Page | 268

Par ailleurs, la vitalité normative du droit international de l'environnement se mesure à la fois au regard de la rapidité et de l'ampleur de son développement et des innovations, en particulier des « *nouveaux modes de faire le droit* » auxquels il donne lieu. Les normes environnementales répondent aujourd'hui aux spécificités de l'environnement, car la protection de l'environnement est devenue une finalité majeure. Patrimoine commun à toute l'humanité, il relie chaque individu, quels que soient son origine, sa nationalité, son statut social; car une catastrophe naturelle ou industrielle aura des répercussions bien au-delà des frontières d'un seul État. Par ailleurs, les normes juridiques régionales et sous-régionales sont aussi d'application en RCA.

2- Une prise en compte méticuleuse des normes communautaires

L'intégration régionale renvoie de prime bord à la fusion des compétences étatiques en une institution communautaire. Les États d'une région géographique donnée se regroupent pour former une entité plus vaste à laquelle ils confèrent un certain nombre de compétences. L'entité formée

¹⁰ Cf. Principe 1 de la déclaration de la conférence des Nations Unies sur l'environnement signée le 16 juin 1972 à Stockholm.

¹¹ Cf. la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, signée à Canberra le 20 mai 1980, “qui prévoit maintenir les rapports écologiques entre les populations exploitées...”.

¹² Cf. la Convention sur la diversité biologique signée à Rio de Janeiro (Brésil) le 05 Juin 1992.

¹³ BUTOKI KIRINDER (D.), précité, p. 37.

peut être supra étatique ou supranationale¹⁴. L'Afrique, en pleine crise économique, politique et culturelle, consciente de l'importance de l'environnement pour son avenir, a joué un rôle pionnier en ce domaine. L'Afrique est un continent très diversifié, autant par sa flore et sa faune sauvages que par ses sites naturels¹⁵. Ce patrimoine, d'une richesse et d'une variété extraordinaires, est malheureusement en train de disparaître à un rythme sans précédent, à cause essentiellement des activités de l'Homme.

Face à cette situation, la demande croissante d'une plus grande transparence administrative implique, en Afrique comme ailleurs, une nouvelle relation entre les pouvoirs publics et tous les citoyens. Cette relation suppose que la démocratie représentative, caractérise la vie politique actuelle, s'ouvre ou s'accompagne d'une forme de gouvernance qui conduira à l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté face aux problèmes liés à la protection de l'environnement : la démocratie environnementale¹⁶, reconnue sous l'appellation de la démocratie verte. En Afrique, la prise de conscience des préoccupations environnementales est perceptible dès l'accession de la plupart des États du continent à l'indépendance. Elle se manifeste soit par l'adhésion à des conventions antérieures en matière de protection de l'environnement, soit par l'adoption de nouvelles conventions en la matière dont la plus importante alors est incontestablement la Convention d'Alger du 15 juin 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles¹⁷. Cette Convention témoigne également l'importance que l'Organisation de l'Unité Africaine (*actuelle Union Africaine*) portait à la protection de la nature, puisqu'elle a été élaborée à son initiative et conclue sous son égide.

Notons que le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (*PNUE*) a contribué de façon déterminante, d'une part à travers la mise en place des programmes des mers régionales à partir 1976 et la réflexion sur les questions écologiques majeures pour le continent telle que la désertification, d'autre part grâce à l'appui technique et financier apporté aux États africains dans

¹⁴ SOMA (A.), «Les caractères généraux du droit communautaire», in *Revue CAMES/SJP*, n° 001/2017, pp. 1-10. V. également BERTRAND (M.), « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national », In *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/4 n° 72, pp. 675-693.

¹⁵ AMOUSSA (O.H.), « La protection de la faune en Afrique francophone : les limites d'une approche juridique », In *environnement en Afrique*, n° 161 (spécial), 1^{er} trimestre, janvier-mars 1992, pp.247-254.

¹⁶ KONATE (A.), « Pour une démocratie environnementale en Afrique : de nouveaux droits de citoyenneté indispensables à l'effectivité du droit de l'environnement », In *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 01, 2014, pp. 37-51.

¹⁷ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 15

le cadre du processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement (CNUED). C'est ainsi que les années 1980 sont remarquées par la prise en compte des dimensions environnementales par les États africains¹⁸. Depuis plusieurs décennies, le continent est entré de plein-pieds dans la dynamique environnementaliste qui véhicule un nouvel art de vivre les notions de gestion écologiquement rationnelle et du développement durable.

Page | 270

À cet effet, on peut citer entre autres la Convention de Bamako (Mali) du 30 janvier 1991 sur l'interdiction des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée par le sommet des Chefs d'États, le 11 juillet 2003 à Maputo, et connue sous le nom de « *Convention de Maputo* », et la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable de 2002 qui est la première à reconnaître le rôle des entreprises. Elle affirme en effet leur « *devoir de contribuer à l'émergence de communautés et de sociétés équitables et durables* ».

Dans la zone de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), beaucoup d'initiatives sont prises en vue de la sauvegarde de l'environnement. Il s'agit par exemple du Règlement N° 09/05-UEAC-CM-13 portant adoption de la Règlementation Commune sur le Contrôle de la Consommation des Substances Appauvrissant la couche d'Ozone dans l'espace CEMAC¹⁹, adoptée le 7 février 2005 à Libreville (Gabon); et le Règlement N°09/06-UEAC-144-CM-14 portant adoption de la Règlementation commune sur l'Homologation des pesticides dans l'espace CEMAC²⁰. Tels sont les objectifs du premier sommet de l'engagement sociétal des entreprises, Afrique-France-Europe, organisé du 7 au 8 juillet 2021 dont plusieurs points ont été inscrits à l'ordre du jour. L'importance des entreprises est liée au fait qu'elles sont, d'une part les principales actrices de diverses pollutions, liées à leurs activités et, d'autre part, détentrices des solutions nouvelles de protection de l'environnement; tant dans l'espace de

¹⁸ Voir par exemple le Préambule de la Constitution du Cameroun de 1996 [rév.] que prévoit que : « Le Peuple camerounais... [p]roclame que... [t]oute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'Etat veille à la défense et la promotion de l'environnement. »; la Constitution du Congo-Brazzaville de 1997 dont l'art. 21 dispose que : « Chaque citoyen a droit à un environnement sain que l'Etat a l'obligation de protéger »; et la Constitution du Tchad de 1996, notamment l'article 52 qui dispose que : « Tout citoyen a le devoir de respecter et de protéger l'environnement. ».

¹⁹ L'article 2 de la présente Règlementation prévoit l'expertise et l'expérience des États membres de la CEMAC afin d'assurer l'utilisation rationnelle et judicieuse des substances appauvrissant la couche d'ozone et de garantir la protection de la santé humaine et de l'environnement.

²⁰ V. art. 1 de la Règlementation commune sur l'homologation des pesticides en zone CEMAC.

l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA)²¹ que dans l'Union Douanière des États d'Afrique de l'Ouest (UEMOA). Entrant dans le domaine du droit international et la réglementation nationale, la sphère de responsabilité est désormais élargie. En effet, l'État n'est plus le seul responsable. Par ailleurs, la législation centrafricaine organise aussi bien la recevabilité des normes internationales relatives à l'environnement, il s'agit des rapports entre le droit international d'une part et le droit national d'autre part.

B- Les fondements juridiques nationaux

La République Centrafricaine (RCA) est très vulnérable aux aléas climatiques extrêmes, principalement la sécheresse et les inondations. De ce fait, elle prend en compte les normes internationales, régionales et sous-régionales. La présente analyse portera sur la typologie des instruments juridiques nationaux (1), dont tout projet est préalablement soumis à une étude d'impact environnemental et social (2).

1- La typologie des instruments juridiques internes

Depuis plusieurs années, la République Centrafricaine a connu des modifications constitutionnelles, mais toutes ces Constitutions accordent une place importante aux Accords et Traités internationaux. Tel est l'exemple de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 qui pose en effet que *« les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés 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 »*²². De ce fait, il convient de souligner que les normes internationales sont intégrées au sein de la normativité centrafricaine. Elles se situent au sein de cette pyramide, au dessus de la loi et en dessous de la Constitution qui encadre leur réception²³. La RCA est partie à plusieurs conventions adoptées sur le plan international, régional et sous

²¹ NGUEFACK DONZEU (G.), *La responsabilité sociale des entreprises dans l'espace OHADA*, Thèse de Doctorat, Université de Dschang, 2020, p. 5- 17.

²² Confère article 72 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016.

²³ HANS Kelsen, *Théorie pure du droit*, Paris Dalloz, 2^e édition, 1962, p. 7. Voir aussi TCHEUWA (J.C.), précité, pp. 91. Voir en ce sens MOULLE KOMBI (N.), « Les dispositions relatives aux conventions internationales dans les nouvelles constitutions des États d'Afrique francophone », In *Annuaire africain de droit international*, juin 2001, pp. 255 ss. Lire également JEAMMAUD (A.), « La règle de droit comme modèle », in *Recueil Dalloz*, Sirey, 1990, 28^e cahier Chronique, pp. 199-210.

régional. Ainsi, les normes internationales sont d'application directe sous réserve que leur contenu soit suffisamment clair et précis²⁴.

Vraisemblablement, les normes communautaires relatives à la protection de l'environnement ont une primauté sur le droit national et sont d'application immédiate. Tirant les leçons de grandes rencontres internationales sur l'environnement, le législateur centrafricain a pris des mesures nécessaires afin d'assurer une meilleure protection de l'environnement. En substance, le Code de l'environnement de 2008 contient des dispositions qui prennent en compte certains principes de base en matière d'environnement et sur lesquels repose la gestion de l'utilisation de la biotechnologie moderne : le principe pollueur-payeur²⁵, le principe de précaution²⁶, le principe de participation²⁷, etc. C'est dans cette optique que l'article 60 al. 1^{er} du Code de l'environnement de la RCA interdit les émissions de bruits et les sources lumineuses susceptibles de nuire à la santé de l'Homme, au risque de constituer une gêne excessive pour le voisinage et de porter atteinte à l'environnement. En bref, les questions environnementales sont consacrées de façon sectorielle voir éparse et ceci oblige tout investisseur à procéder préalablement à une étude d'impact environnemental et social (EIES).

2- La systématisation symbolique de l'EIES

Les réformes législatives de la RCA accordent une place importante à l'EIES. L'EIES est définie comme une étude préalable à la réalisation des projets d'aménagements, d'ouvrages, d'équipements, d'installations ou d'implantation des unités industrielles, agricoles ou autres, permettant d'apprécier les conséquences directes ou indirectes²⁸. La bonne gouvernance de diverses activités est essentiellement proactive et non active. Il est alors fondamental au regard des principes de prévention, de précaution et de transparence, que la mise en œuvre d'un projet ou d'une activité soit précédée d'une étude préalable. En tant qu'instrument national, l'EIES doit être entreprise dans les cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité compétente. Les réformes récentes

²⁴ BOES (M.) (dir.), *La transcription du droit international conventionnel de l'environnement dans le droit national des Etats quasi fédéraux : le cas de la Belgique*, PULIM, 1994, p. 49.

²⁵ Voir le principe 16 de la Déclaration de Rio de 1992 et l'article 4-7 du Code de l'environnement de la RCA.

²⁶ Article 4-1 du Code de l'environnement précité et le Principe 15 de la Déclaration de Rio.

²⁷ Confère le principe 22 de la Déclaration précitée et art. 4-6 du Code de l'environnement précité.

²⁸ Cf. art. 3 du C. envir. de la RCA précité.

des cadres légaux et réglementaires de quelques pays d'Afrique subsaharienne rendent systématique les études d'impact environnemental et social afin de se conformer aux principes de prévention et de précaution²⁹. Ces dernières exigent en effet l'appropriation de l'EIES et au respect de certaines valeurs essentielles.

L'EIES consiste à identifier et à analyser tous les impacts environnementaux et sociaux directs, cumulatifs indirects ou induits majeurs et proposer des mesures de sauvegarde à court, moyen et long termes afin d'améliorer l'environnement du projet. Il s'agit également de voir la conformité des actions prévues par rapport à la réglementation en vigueur en RCA et les procédures des organismes internationaux, de proposer ainsi des mesures correctives à mettre en œuvre si des écarts sont relevés et établir un plan de gestion environnementale et sociale équitable et rationnelle impliquant tous les acteurs concernés. C'est ainsi que les différents textes nationaux régissant les activités commerciales et ou économiques mettent un accent particulier sur cette pratique dont tout est contrôlé par le ministère de l'environnement.

L'art. 87 du Code de l'environnement prévoit à cet effet que : « *Tout projet de développement ou d'ouvrages physiques et autres qui risquent de porter atteinte à l'environnement doit faire l'objet d'une étude d'impact préalable autorisée par le Ministre chargé de l'Environnement* ». Cette mesure est encore reprise par l'art. 3 de l'Arrêté n° 05/MEEDD/DIRCAB du 21 janvier 2014 fixant les différentes catégories d'opérations dont la réalisation est obligatoirement soumise à l'EIES³⁰. En effet, les EIES sont préalables à la mise sur pieds éventuelle de tout projet ou d'une activité commerciale. De ses résultats, dépend notamment de la délivrance ou non des permis d'exploitation des ressources naturelles ou encore de la délivrance de l'autorisation d'une activité commerciale.

De manière prosaïque, les EIES permettent d'apprécier les conditions économiques, environnementales et sociales des zones de projets. Cela permettra ainsi de déterminer les conditions dans lesquelles les ressources naturelles feront l'objet d'exploitation, car ceci favorise une traçabilité de leur gestion. Par ailleurs, l'inscription du monde dans l'ère du développement durable (DD) participe de la construction d'un ordre public mondial qui place le bien-être de

²⁹ TECHE NDENO (S. J.)(dir.), « Le secteur minier en Afrique Subsaharienne à l'épreuve du développement durable », in *Droit minier africain : Regards croisés*, Ed. de l'Institut Québécois de Affaires Internationales, 2020, pp. 226.

³⁰ Cf. l'art. 3 de l'arrêté susmentionné.

l'Homme au cœur de toute initiative politique, économique et sociale. La politique environnementale intervient dans la mise en œuvre de ce projet du fait de certains de ses impacts positifs ou négatifs sur la santé et l'environnement. Cette politique est placée sous le haut patronat du Ministère de l'Environnement, de l'Écologie et du Développement Durable (MEEDD), chargé de définir les orientations, stratégies nationales en matière de gestion environnementale et les législations. Les déterminants de la politique nationale environnementale découlent des contenus du rapport national introductif qui a permis au pays de participer à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement Durable (CNUCED), couronnée par l'adhésion de la RCA aux trois (03) Conventions dites de Rio 1992. Cependant, l'analyse des approches théoriques sera succédée à la pratique réservée à la protection de l'environnement.

II- LES CONSIDERATIONS PRATIQUES DU DOMMAGE ENVIRONNEMENTAL

L'activité économique met en relation plusieurs intervenants, les missions des ces derniers sont parfois encadrées de manière contractuelle. Il est donc judicieux de voir les responsabilités engagées en raison de la qualité des exploitants (A), puis les limites structurelles de la responsabilité environnementale (B).

A- Les responsabilités induites de la qualité des exploitants

Le droit de l'environnement industriel a développé différents statuts autour des notions d'exploitant, de détenteur d'une installation classée, de producteur et de détenteur des déchets dont le régime juridique relève du droit public. Si la qualité d'exploitant d'une installation classée constitue un statut déterminant en droit de l'environnement, on peut dire que les autres qualités ne doivent pas être négligées. Ainsi, l'exploitant demeure toujours l'un des pivots de la responsabilité environnementale (2), dont il convient d'étudier avant tout les conditions constitutives d'engagement de la responsabilité environnementale (1).

1- Les conditions constitutives d'engagement de la responsabilité environnementale

« La responsabilité objective ou responsabilité sans faute est de nature particulière en ce qu'elle dispense d'établir la faute. La partie lésée reste néanmoins tenue de prouver que le préjudice résulte du fait d'autrui ». Ainsi, toute action sur le fondement de la responsabilité civile objective requiert la réunion de trois (03) conditions, à savoir l'existence

d'une faute, un lien de causalité et un dommage³¹. Le droit de la responsabilité civile a, depuis la deuxième moitié du 21ème siècle, beaucoup évolué. C'est cette évolution que madame le professeur VINEY a retracée et symbolisée par le passage de la notion de faute à celle de risque, force est de retenir la formidable capacité d'adaptation des principes fondamentaux de ce droit³².

Page | 275

La faute d'abord quant à elle, est considérée comme la violation de la réglementation dans les cas d'atteintes à l'environnement. Si l'inobservation d'une réglementation est bien constitutive d'une faute, le respect, même strict de cette même réglementation, quelle que soit sa précision ne permettra pas à l'auteur d'un dommage de s'exonérer de sa responsabilité en application d'une réserve des droits des tiers³³. Cette solution présente la meilleure garantie des droits des individus en faisant primer les droits des victimes des dommages environnementaux, tierces par rapport à l'activité polluante, sur les préoccupations économiques qui se manifestent au travers de la protection des personnes effectuant des rejets en toute légalité³⁴, c'est-à-dire conformément à la réglementation. Par ailleurs, l'atteinte à la propriété présente peu d'efficacité sur le plan environnemental dans la mesure où ses conditions de mise en œuvre sont particulièrement rigoureuses. De même, la négligence peut être assimilée à un comportement fautif³⁵.

Ensuite, l'exigence d'un lien de causalité ou de cause à effet entre une activité et un dommage pour pouvoir utilement poursuivre en responsabilité la personne menant cette activité est absolument incontournable. Renoncer à cette exigence serait tombé dans l'arbitraire absolument total et ferait perdre tout sens à la notion même de responsabilité, car les conditions de mise en jeu de la responsabilité sont aussi garanties substantiellement en direction des personnes poursuivies. Le second pilier du droit de la responsabilité civile, l'établissement du lien de causalité en matière de dommages écologiques s'avère être une tâche d'autant plus difficile que le dommage ait diffus ou résulte d'une multiplicité de causes possibles. La démarche du demandeur

³¹ MAZEAUD (H.) et MAZEAU (L.), *Théorie générale des obligations*, Leçons de droit civil, Édition Montchrestien, Tome II/ Premier volume, 1998, p. 410 s.

³² VINEY (G.), « La responsabilité conditions », *In Revue internationale de droit comparé*, n° 4, octobre-décembre 1982, pp. 1329 ss.

³³ OST (F.), *La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement*, précité, p. 302 ss. Voir en ce sens ALT (E.), « La responsabilité civile environnementale », *In Les Petites Affiches*, 21 avril 1995, n° 48, pp. 7-11.

³⁴ BLAUG (M.), *La pensée économique*, 4^e édition, Economica, Paris, 1986, p. 81 ss. V. aussi CENTI (J.P.), « Quel critère d'efficience pour l'analyse économique du droit ? », *in Revue de la recherche juridique*, n° 2, 1987, pp. 443-453.

³⁵ Cf. LUCAS (O.), « La Convention Européenne des droits de l'Homme et les fondements de la responsabilité civile », *in JCP La Semaine juridique*, n° 6, 6 février 2002, pp. 289 ss.

peut se décomposer de la façon suivante. Il doit dans un premier temps, démontrer que l'activité ou le déchet est capable de causer le dommage, puis établir dans un second temps, le rapport entre l'exposition à l'activité ou au déchet et le dommage, et, enfin, identifier le ou les défendeurs³⁶.

Page | 276

Enfin le dommage environnemental suscite beaucoup d'interrogations, notamment sur son existence dont une activité est nuisible à l'environnement ; susceptible de porter atteinte à différents types de biens et droits relevant des personnes privées, il en est de même pour les biens naturels, c'est-à-dire sans maîtres '*res nullius*³⁷' : cas de l'air, la nature et la biodiversité, etc. Ainsi donc, les préjudices affectant des personnes dans leurs propres droits, précisément les dommages environnementaux sont considérés comme n'importe quel dommage³⁸. Il s'agit pour la responsabilité civile de rétablir cette personne dans la situation identique à celle dans laquelle elle se trouvait avant la survenance du dommage. La réparation peut se faire en nature, notamment par la remise en état aux frais de l'auteur du dommage ou par une compensation financière conformément aux dispositions de l'art. 116 al. 2 du Code de l'environnement centrafricain³⁹, mais en raison de sa qualité, l'exploitant peut voir engager sa responsabilité.

2- L'exploitant, un des pivots de la responsabilité en matière environnementale

Si l'exploitant d'une installation classée (*première et deuxième classe*) est le principal destinataire des sanctions (*notamment administratives et civiles*) en matière environnementale, il canalise également vers lui les différents fondements de la responsabilité délictuelle dans ce domaine, car de par sa qualité, il a la maîtrise parfaite des installations industrielles, sources potentielles de dommages d'une part. De plus, ces activités étant fortement réglementées, le non-respect des prescriptions légales peut constituer une faute de la part de l'exploitant et entraîner de ce fait la mise en œuvre de sa responsabilité délictuelle d'autre part. Le premier fondement sur lequel l'exploitant peut voir sa responsabilité civile engagée se situe sur le terrain de la responsabilité pour faute conformément aux dispositions des articles 1240 et 1241 (*anciens 1382*

³⁶ BOIRON (H.), *Vers un système de responsabilité des entreprises en matière de dommage à l'environnement*, Mémoire de Master, Université de Montréal, 1996, p. 65 s.

³⁷ SERIAUX (A.), *La notion de chose commune, nouvelles considérations sur le verbe avoir, droit de l'environnement*, PUAM, p.23. V. également FOURES-DIOP (A-S.), « Les choses communes », 2^e partie, in *Revue juridique de l'Ouest*, 2011/2, pp. 195-235.

³⁸ REMOND-GOUILLOUD, « Ressources naturelles et les choses sans maîtres », in *Dalloz Paris*, 1985, chronique, pp. 28 ss.

³⁹ Lire article 116 alinéa 2 du Code de l'environnement de la République Centrafricaine précité.

et 1383) du Code civil français applicable en RCA. La faute peut résulter de la violation par une personne (*physique ou morale*) des obligations impératives, légales ou réglementaires, qui s'imposent à elle dans l'exercice de son activité.

Les obligations imposées à l'exploitant sont nombreuses et les risques de faute de mise en œuvre de sa responsabilité sont multiples. L'exploitant peut alors voir sa responsabilité engagée pour faute, dès lors qu'il ne respecte pas les prescriptions environnementales imposées pour l'exploitation de son installation qui lui incombe en tant que titulaire d'un permis d'exploitation. Diverses normes sectorielles (*Code minier, Code forestier, Code pétrolier, etc.*) ont réglementé l'environnement, mais l'administration principale (*Ministère de l'environnement, de l'écologie et du développement durable*) se trouve au cœur de toute activité. Toutefois, en dépit du strict respect des prescriptions environnementales qui lui sont imposées, la responsabilité de l'exploitant peut aussi être engagée pour imprudence ou négligence, dès lors qu'il cause un préjudice à un tiers, alors qu'il aurait observé les normes environnementales.

Certes le Code de l'environnement centrafricain n'a pas défini la notion du permis d'exploitation, mais celle-ci est définie par les textes nationaux de façon sectorielle⁴⁰. Le permis d'exploitation représente la première démarche dans le processus de création ou de reprise d'une activité économique, il permet de sensibiliser les propriétaires, les gérants de différents secteurs et les exploitants sur leurs droits et obligations. Cela signifie que le permis d'exploitation d'une installation industrielle délivré par les autorités compétentes n'exclut pas la responsabilité de l'exploitant, si un dommage serait causé à un tiers. Le fait que l'exploitation industrielle soit d'ailleurs antérieure ou postérieure à l'implantation des victimes à proximité de l'installation classée est, dans ce cas, sans effet sur la responsabilité de l'exploitant.

C'est ainsi que le détenteur d'un permis d'exploitation peut être responsable de tout dommage et d'accident de l'installation, de l'existence, de l'entretien, de l'usage qui est fait des ouvrages qui occupent le domaine public, soit aux personnes, soit aux biens publics ou privés. C'est ainsi que l'exploitant, du fait de sa responsabilité de l'exploitation des installations couvertes par son permis d'exploitation, peut mettre en œuvre sa responsabilité en cas de dommages à un tiers, s'il commet une faute ne respectant pas les normes environnementales qui lui sont imposées,

⁴⁰ Lire les art. 3 al. 2 du C. forestier et 31 al. 1 du C. minier centrafricain.

soit ceci relève d'une imprudence ou de négligence, et cela en dépit du fait qu'il observe les règles environnementales, soit enfin si l'un des ses préposés commet une faute dont il est censé répondre. En cas de menace imminente à l'environnement, l'exploitant est tenu de prendre immédiatement des mesures de prévention afin d'empêcher la réalisation ou de limiter les effets⁴¹.

Page | 278

Étant donc propriétaire des installations ou du terrain, l'exploitant peut voir sa responsabilité engagée, notamment lorsque les troubles anormaux par exemple sont constatés par le voisinage. Cela se justifie par le simple fait que les normes des installations classées n'imposent pas que l'exploitant soit le véritable propriétaire de ces installations, ni de leur terrain d'assiette⁴²; mais ceci relève parfois d'une application extensive. Il en résulte donc que tout exploitant d'une installation classée, qu'il soit propriétaire ou locataire, peut voir sa responsabilité mise en œuvre sur ce fondement, lorsque qu'un dommage anormal aurait été constaté par le voisinage, provenant notamment de son installation classée⁴³, car le législateur national fait obligation à toute personne dont les activités présentent des dangers ou des inconvénients, soit pour la santé, la sécurité publique ou la salubrité publique, soit pour l'agriculture, pour la conservation des sites ou monuments d'assurer une protection adéquate de l'environnement. Par ailleurs, les mécanismes juridiques de mise en mouvement de la responsabilité de l'auteur présentent une certaine limite.

B- Les milites structurelles de la responsabilité environnementale

En RCA, il existe de nombreux sites pollués qui présentent des risques graves pour la santé, et les pertes de la biodiversité se sont accélérées de manière spectaculaire au cours de ces dernières années. L'absence d'actions concrètes pourrait aboutir à une pollution accrue des sites et des pertes encore plus graves de la biodiversité à l'avenir. La prévention et la réparation, dans toute la mesure du possible, des dommages environnementaux contribuent à la réalisation des objectifs et la l'application des principes de la politique gouvernementale dans le domaine de l'environnement. Par ailleurs, l'application de la responsabilité environnementale présente des limites qui peuvent

⁴¹ Lire art. 1^{er} du Décret n° 004/19/MMG/DIRCAB/DGM du 25 mars 2019 portant suspension des activités d'exploitation minière des sociétés TIAN XIANG, TIAN RUN, MENG et TAO.

⁴² Voir en ce sens l'article 76 du C. de l'environnement de la République Centrafricaine précité. V. également l'article 54 de la Loi n° 96/12 du 05 aout 1996 portant Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun.

⁴³ HOUAG (T.B.M.), « L'entreprise dans la gouvernance de la gestion des déchets urbains en Afrique : entre providence et défaillance », in *Revue pluridisciplinaire africaine de l'environnement*, n° 3, août 2021, pp. 8-16. Voir aussi IVALA PLAINE (C.), « la gouvernance des déchets urbains dans les villes africaines », in *RPAE*, n° 3, août 2021, pp. 6 ss, disponible sur <https://www.association.jae.com>, [Consulté le 2 octobre 2021].

être liées à l'inadaptation des règles de droit commun (2), mais également à la protection peu appropriée du droit pénal de l'environnement (1).

1- L'extrême sévérité de la protection pénale de l'environnement

Page | 279

Depuis la conférence de Stockholm de 1972, les problèmes environnementaux sont devenus une préoccupation majeure pour l'humanité et suscitent un intérêt croissant. Dès lors, la communauté internationale a amorcé une prise de conscience vis-à-vis des préoccupations environnementales, avec la création d'institutions internationales de préservation et de protection de l'environnement, la conclusion des traités internationaux et l'adoption de normes et règlements en la matière. Dès lors, la RCA à l'instar de certains États de la sous-région est entrée de pleins-pieds dans la dynamique environnementaliste par la création d'institutions de définition et de mise en œuvre de la politique et d'instruments juridiques internes et plusieurs traités ou Conventions internationaux régulièrement ratifiés pour sauvegarder et protéger l'environnement. C'est donc un arsenal juridique en réelle progression, qui est ainsi créé pour la mise en œuvre la politique environnementale du pays, confronté aux défis majeurs de la protection de l'environnement.

En effet, l'une des fonctions essentielles du droit pénal, et particulièrement du droit pénal de l'environnement, est de protéger les valeurs essentiellement reconnues pour l'environnement en créant et en appliquant les sanctions. Le corpus juridique interne se caractérise par la croissance des textes à caractère général et disparate (*forêt, pêche, mines, hydrocarbure, etc.*), mais aussi par leur insuffisance. Ainsi le législateur, soucieux de faire respecter les réglementations protectrices de l'environnement a, de plus en plus, fait appel au droit répressif, créant de ce fait un droit pénal de l'environnement.

Après avoir constaté l'infraction à la protection de l'environnement, l'agent dresse un procès-verbal (PV) et le cas échéant des rapports qu'il soumet à son supérieur hiérarchique dans un délai de quinze (15) jours⁴⁴. Ce dernier dispose de la faculté de transiger, de classer l'affaire sans suite s'il estime que les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas réunis, ou de transmettre le PV au parquet. De même, le parquet peut, après réception du PV, soit classer l'affaire sans suite, soit désigner un juge d'instruction en vue du déclenchement de l'action publique. Par ailleurs, la procédure judiciaire est coûteuse et, le plus souvent, la décision intervient après un

⁴⁴ Lire les art. 106 et 108 du C. env. précité.

procès long et laborieux, ce qui a tendance à décourager la victime. Nonobstant ces contraintes rendant complexes la saisine du tribunal, le juge demeure l'autorité habilitée à prononcer une sanction pénale à l'encontre d'un contrevenant en cas d'infraction, à même d'assurer une meilleure préservation de l'environnement, gage d'un développement durable.

Le Code de l'environnement de 2008, est devenu le réceptacle du présent dispositif du droit de l'environnement. L'article 117 du code susmentionné fulmine à l'encontre des délinquants écologiques des peines d'emprisonnement d'un (1) mois à 12 mois et d'une amende de 100.002 à 5.000.000 FCFA ou de l'une de ces deux peines seulement⁴⁵. Ces sanctions sont aussi valables en cas de déchets et de certains délits de pollution des eaux. Par ailleurs, les infractions relatives aux installations de première classe visées à l'article 74 sont punies d'une amende de 5.000.002 à 20.000.000 FCFA, et celles de deuxième classe à une amende de 3.000.002 à 20.000.000 FCFA⁴⁶. En cas d'une mauvaise exploitation portant atteinte à la faune et la flore, l'auteur est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq (5) à dix (10) ans et d'une amende de 50.000.000 à 100.000.000 FCFA.

À cela s'ajoute la sévérité des peines. De manière générale, les peines prévues par le législateur centrafricain en matière d'atteintes à l'environnement sont très élevées. Dans ce cas d'espèce, les sanctions peuvent être : la peine de travaux forcés à temps et d'une amende de 10.000.002 à 500.000.000 FCFA. Celles-ci sont applicables à [toute] personne physique ou morale qui aura importé, tenté d'importer ou tenté de faciliter l'importation des substances et produits dangereux et d'autres déchets de même nature⁴⁷. De même, le législateur national a prévu une peine d'emprisonnement allant de 5 ans à 10 ans et d'une amende de 5. 000.002 à 100.000.000 FCFA, [toute] personne physique ou morale qui aura enfreint aux dispositions relatives aux substances et produits chimiques dangereux⁴⁸. Aux termes des articles susmentionnés, l'on peut noter que les peines d'amende et d'emprisonnement sont cumulatives et non alternatives comme dans la plupart des cas. En cas de récidive, les peines sont portées au double⁴⁹ ; mais l'application de ces peines constitue un autre questionnement pour les personnes morales.

⁴⁵ Voir les art. 117 et 118 du même code.

⁴⁶ Art. 135 du C. de l'envir.

⁴⁷ Cf. art. 128 du C. envir. centrafricain *op. cit.*

⁴⁸ Lire. art. 129 du même C. envir.

⁴⁹ Cf. art. 138 du C. envir. susmentionné.

Ces infractions ne visent en effet toute personne, il s'agit alors de condamner l'auteur matériel des faits qui ont provoqué le dommage écologique (*pollution par exemple*), sans tenir compte de ses pouvoirs de direction ou de ses liens avec le fonctionnement d'une installation industrielle ayant des impacts environnementaux. L'action publique qui saisit le juge pénal a pour rôle de sanctionner le trouble social provoqué par l'infraction, en l'occurrence les atteintes graves portées aux biens collectifs appartenant au patrimoine commun de la nation que constitue l'environnement. La finalité d'une telle action est donc le prononcé d'une peine à l'encontre du délinquant écologique. C'est en effet l'objectif tant recherché, mais sa mise en œuvre est impraticable. L'aspect d'exemplarité de la sanction pénale doit ici être relevé. Au-delà des caractères vindicatif et strictement répressif, c'est également l'objectif de dissuasion et de prévention qui est recherché. Il en va donc de l'avenir de notre planète et des générations futures. Le juge pénal, gardien de la loi, a un rôle très prépondérant à jouer sur ce point. La manière dont il utilise son pouvoir de sanction, déterminera l'étendue et l'efficacité du contrôle de l'application de la loi et; de là, la défense de l'environnement. Il existe certes une pléthore de textes en la matière, mais ce corpus juridique s'avère très impitoyable compte tenu de sévérité des peines qui est malheureusement peu appliqué; car il y a une prédominance de sanctions pécuniaires sur la poursuite pénale. Par ailleurs, il convient de souligner que certaines règles de droit commun ne se marient pas aux dommages environnementaux

2- L'inadaptation des règles de droit commun aux dommages écologiques

Le recours aux règles de droit commun de la responsabilité civile connaît aujourd'hui quelques limites en matière environnementale. Pour ce type de préjudice, la responsabilité civile traditionnelle présente une réelle faiblesse. Pour autant, il n'est pas certain que l'on ne puisse pas réussir à adapter le système pour le rendre opérant. De nombreux fondements civils peuvent être invoqués en matière environnementale certes, toutefois les victimes doivent faire face à une série de difficultés pour mener à bien leur action. Si la responsabilité se fonde sur une faute, alors elle doit prouver la faute de l'auteur du dommage, son préjudice et le lien de causalité. En revanche, si la victime agit sur un fondement de responsabilité sans faute, il ne devra prouver que le préjudice et le lien de causalité⁵⁰. La première inadaptation réside en effet dans la causalité, c'est-à-dire que

⁵⁰ STETTLER (G.), *Incertitudes scientifiques et causalité en responsabilité civile environnementale*, Mémoire de Master, Université de Paris II, Panthéon-Assas, 2017-2018, p. 2-10.

plusieurs personnes peuvent être responsables de la réalisation du dommage. La seconde réside dans le rôle de la victime dans la réalisation du dommage.

Comme l'a souligné HUGLO C., « à qui attribuer, et pour quelle part, la dégradation progressive d'un cours d'eau, le nouveau sonore croissant des grandes villes, le brouillard persistant sur un quartier résidentiel ? On se trouve ainsi dans une situation où désigner un ou plusieurs responsables n'est pas évident. On rejoint alors le terrain de la problématique de la preuve, et en l'occurrence de l'absence de preuve⁵¹ ». Or il est fréquent en matière environnementale que la réalisation du dommage soit imputable à plusieurs personnes ou entreprises⁵². Par ailleurs, si la victime souhaite voir son dommage réparé, elle devra prouver l'existence du lien de causalité entre le dommage qu'elle éprouve et le fait dommageable, ce qui se fera généralement par le biais d'expertises techniques. À défaut, elle devra supporter seule le poids du dommage. En effet, si le droit civil prend en compte le fait de la victime dans l'évaluation de l'étendue de la responsabilité de l'auteur principal, il n'est pas toujours de nature à l'exonérer de sa responsabilité. Le rôle de la victime est particulièrement important, car il peut constituer une cause limitative, soit une cause d'aggravation de responsabilité.

Page | 282

La réparation est aujourd'hui la fonction essentielle de la responsabilité civile, celle qui gouverne la politique judiciaire mais aussi, dans une certaine mesure, la politique législative. Il est dès lors naturel que le dommage écologique ait pris toute sa place dans le cadre de la responsabilité civile. Pour autant, les choses sont loin d'être simples, car il n'y a pas un dommage écologique mais '*des dommages écologiques*'. Plus exactement, certaines atteintes à l'environnement peuvent avoir des répercussions sur la personne ou sur son patrimoine ; d'autres, en revanche, n'auront pas de telles conséquences⁵³. Mais il convient de dire avec honnêteté que les règles du droit commun de la responsabilité, (*la responsabilité civile traditionnelle*) présentent une réelle faiblesse. Pour autant, il n'est pas certain que l'on ne puisse pas réussir à adapter le système pour le rendre opérant, car la responsabilité civile en matière d'atteintes à l'environnement peut se fonder sur la faute (*responsabilité civile autonome*), soit sur la responsabilité sans faute. Cette

⁵¹ HUGLO (C.), « Le contentieux de l'environnement, nouvelles stratégies, nouvelles dimensions », in *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 1995, pp. 77-88.

⁵² C'est particulièrement le cas en matière de pollutions des eaux souterraines. A ce sujet, il convient de noter les activités d'exploitation des sociétés minières TIAN XAN, TIAN RUN, MENG et MAO basées dans la ville de Bozoum, au Nord de la RCA.

⁵³ BAVOILLOT (F.) et WERTENSCHLAG (B.), *Droit de l'environnement industriel la réponse des praticiens*, Fidal Editions, 1996, p. 61 s.

faiblesse s'explique par le silence du législateur concernant les juridictions spécialisées (*tribunal/cour environnemental*) et juges spécialisés ainsi que le délai de prescription de l'action publique.

Il convient également de souligner que le juge pénal est souvent confronté à de nombreuses difficultés dans le contentieux de l'environnement. On se limitera ici à évoquer celles liées, aux délais de prescription de l'action publique jugés courts et, de ce fait, inadaptés aux délits environnementaux, et une mauvaise maîtrise des questions environnementales par certain juge pénal. La législation centrafricaine sur l'environnement ne prévoyant pas de délais de prescription spécifiques de l'action publique, il y a donc lieu de se référer aux règles du droit commun qui fixent les délais suivants : dix (10) ans pour les crimes, trois (3) ans pour les délits, un (1) an pour les contraventions et trente (30) ans en matière civile⁵⁴. Ces délais de droit commun, qui s'appliquent donc aux infractions en matière d'environnement; sont jugés très courts eu égard à la spécificité de la matière⁵⁵, car le silence du législateur peut pousser le juge à recourir à l'un des délais.

À cela vient greffer le problème de l'établissement de la preuve par exemple dans le domaine de l'environnement qui est souvent de nature à exiger des recherches, investigations et analyses approfondies pour mieux évaluer le dommage écologique et établir les responsabilités. Certains préjudices environnementaux surviennent même longtemps après l'acte incriminé. On peut notamment citer les cas de malformations congénitales constatées chez des nouveaux nés des dizaines d'années après la survenance d'une pollution de nappe par les rejets d'industries chimiques, pouvant même être l'une des causes de la stérilité des jeunes et/adolescents ayant consommé l'eau polluée par exemple. Tel était le cas des sociétés minières TIAN XIANG, TIAN RUN, MENG et MAO basées à Bozoum (*au nord du pays*) ; et celui de la société Agroalimentaire et de la Recherche de l'Exploitation Minière (SOCAREM) basée à Bodiki (*dans la Sous-préfecture de Bossembélé*) dont leurs activités ont été suspendues pour manquement aux obligations relatives à la protection de l'environnement sans être poursuivies.

⁵⁴ Cf. les articles 7 à 10 de la Loi n° 10.002 du 6 janvier 2010 portant Code de procédure pénale centrafricain.

⁵⁵ DANET (J.), «La prescription de l'action publique, un enjeu politique criminelle», *In Archives de politique criminelle*, 2006/1, n° 28, pp. 73-93.

Il faut aussi relever l'insuffisance constatée dans la maîtrise des questions environnementales par certains juges. Certains juges judiciaires ne disposent pas encore des moyens indispensables à un traitement qualifié et cohérent des dossiers impliquant la réparation des préjudices écologiques. Ce contentieux très technique appelle trop de vigilances. Le contentieux du préjudice écologique présente un niveau de complexité technique élevé, complexité qui est à la fois scientifique et juridique. Or, à ce jour, la formation environnementale des magistrats est quasiment inexistante. À l'évidence, l'amélioration de la prise en compte du préjudice écologique implique de renforcer les compétences des magistrats dans ce domaine.

Par ailleurs, la question de l'effectivité des sanctions pénales telles que prévues par le législateur centrafricain est toujours cruciale, car les juges appliquent souvent les sanctions administratives (*fermeture des sites pollués, entreprises, etc.*) ou pécuniaires (*amendes*). Notons également que la législation nationale n'a pas prévu le versement d'une caution (*une somme d'argent par exemple*) avant toute activité économique, ni une assurance des risques environnementaux pouvant permettre la réparation (*notamment la remise en l'état*) des éventuels préjudices écologiques.

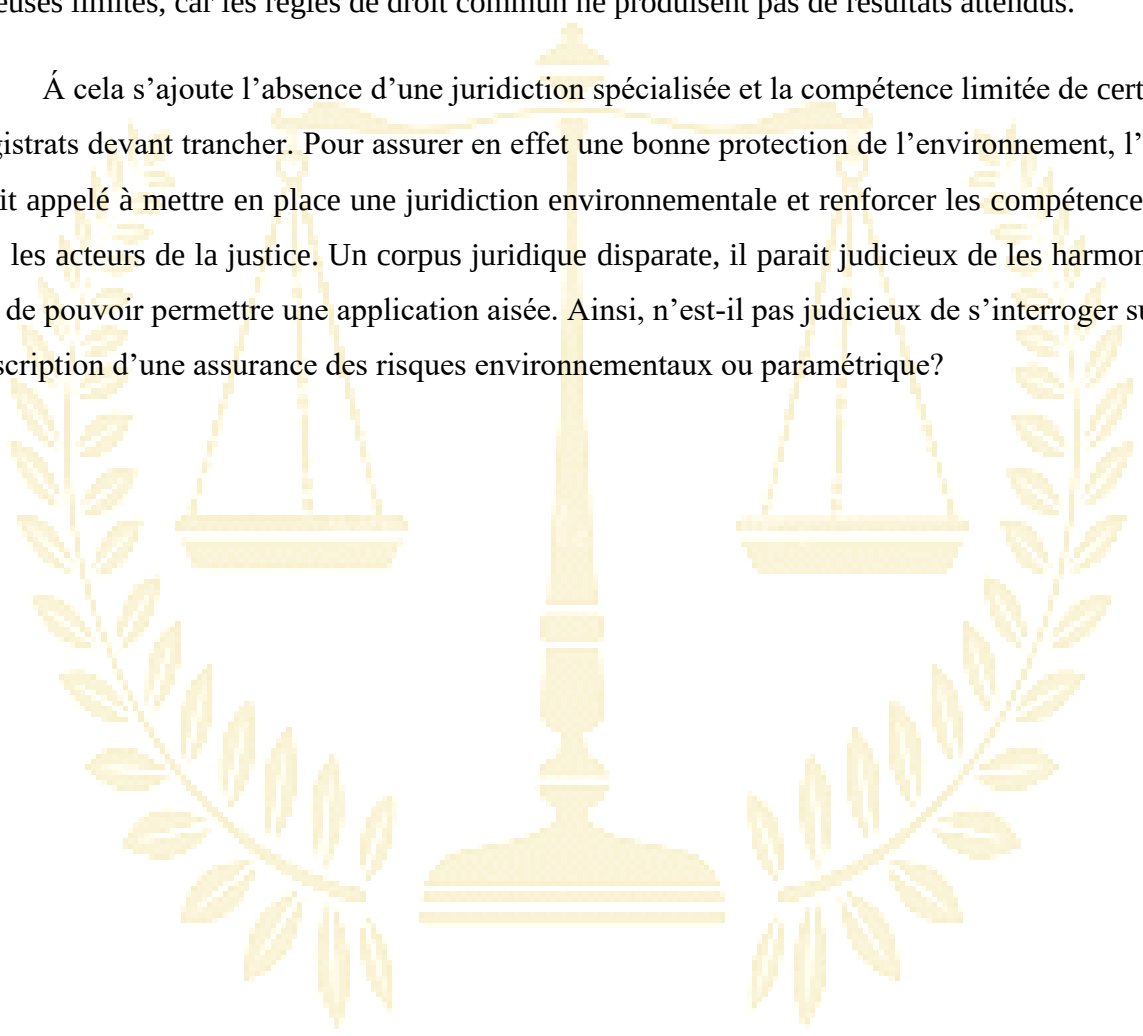
Conclusion

La mise en valeur des ressources naturelles et la transformation des produits de base sont la principale source de problèmes environnementaux, de dégradation des sols et terres arables et de pollution des eaux de surface et souterraines. Les diverses activités des entreprises (*publiques ou privées*) peuvent causer des dommages à l'environnement. Chaque exploitant est donc responsable des déchets qu'il produit. L'entreprise est tenue, en raison de la nature des déchets, de procéder voire faciliter son élimination et éviter surtout un effet dommageable sur l'environnement et la santé des populations. L'élimination des déchets doit se faire dans le strict respect des normes en vigueur.

Mais, il faut savoir que les mesures prises par le législateur national n'ont pas produit d'effets escomptés. L'on constate toujours l'impact des activités économiques sur l'environnement et la vie humaine. Cela se justifie par le fait que le législateur n'a pas été en profondeur pour prévenir certains crimes environnementaux. De manière générale, il faut dire qu'il y a une insuffisance de mécanismes juridiques appropriés de protection de l'environnement, notamment

d'une obligation de constituer un fonds de réhabilitation des sites d'activités économiques pollués. À cet effet, la contamination de l'eau et du sol peut avoir de graves conséquences à court et long terme sur la santé, y compris des infections cutanées, des maladies gastro-intestinales et respiratoires et l'accroissement des risques de cancer, ainsi des problèmes neurologiques et de reproduction. Par ailleurs, l'application du dommage environnemental en RCA présente de sérieuses limites, car les règles de droit commun ne produisent pas de résultats attendus.

À cela s'ajoute l'absence d'une juridiction spécialisée et la compétence limitée de certains magistrats devant trancher. Pour assurer en effet une bonne protection de l'environnement, l'État serait appelé à mettre en place une juridiction environnementale et renforcer les compétences de tous les acteurs de la justice. Un corpus juridique disparate, il paraît judicieux de les harmoniser afin de pouvoir permettre une application aisée. Ainsi, n'est-il pas judicieux de s'interroger sur la souscription d'une assurance des risques environnementaux ou paramétrique?



La dévolution successorale en milieu bambara de Segou-Mali*Inheritance devolution in the Bambara environment of Segou-Mali**Par :***Dr Moussa Sékou TRAORE**

Page | 286

Maître - Assistant à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako-Mali,
tmouasekou@yhoo.fr

Dr Mamoudou SAMASSEKOU

Maître - Assistant à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako-Mali,
samassekou2@yahoo.fr

Dr Abdoul Kader SIBY,

Maître - Assistant à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako-Mali,
sibyabdoulkader@gmail.com

Resumé :

Cette étude vise à démontrer le pragmatisme dont a fait preuve le législateur malien. Pour ce faire, nous avons utilisé deux techniques méthodologiques notamment la recherche et l'analyse documentaire, et ensuite, des recherches sur le terrain à travers des interviews de personnes ressources à Bamako et à Ségou.

La dévolution successorale est une question essentielle au Mali. Ainsi le Code des Personnes et de la Famille (CPF)¹ renvoie les parties à leur coutume ou à leur religion et à défaut, les dispositions de ce code. Le cas particulier des bamanan² de la région de Ségou n'échappe pas à cette règle. La succession de droit moderne est une succession à la personne, alors que le droit coutumier ancestral, en milieu bambara, a une conception des successions qui va au-delà des biens. Dans ce milieu, la succession concerne, également et surtout, les fonctions et les personnes à la charge du défunt.

Mots clé : dévolution successorale, coutume bambara, code des personnes et de la famille, testament.

¹ Code des Personnes et de la Famille (Le CPF) du Mali du 30 décembre 2011, art. 751.

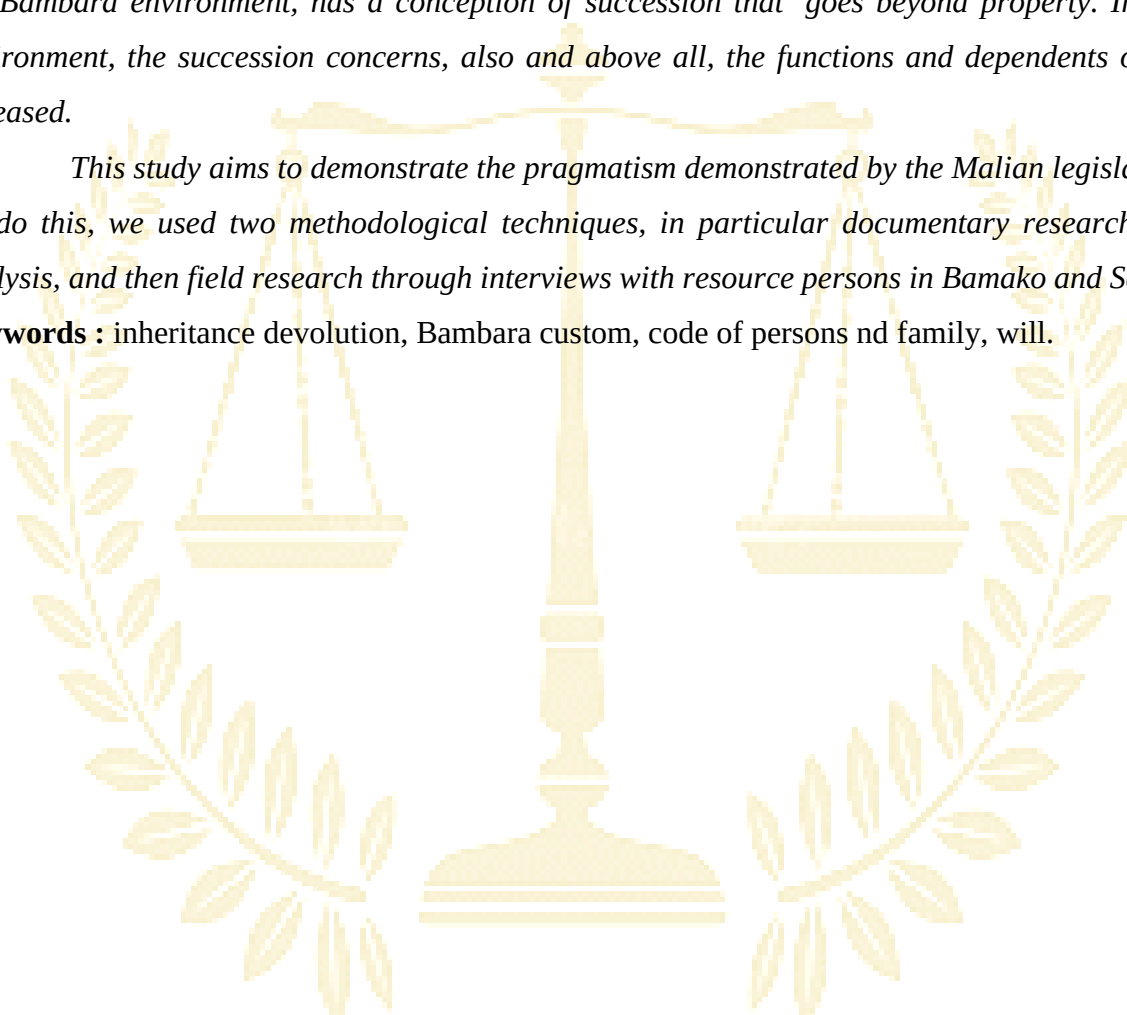
² Bambara ou bamanan ou encore Banmana sont des termes interchangeables et seraient originaires du Mandé. Ils auraient quitté cette région pour échapper à la domination des Malinkés, à l'époque de l'Empire du Mali. D'où leur nom qui signifie « ceux qui ont refusé de se soumettre » (de ban = « refus » et mana = « maître »).

Abstract :

Inheritance devolution is a key issue in Mali. Thus the Code of Persons and Family (CPF) refers the parties to their custom or their religion and, failing that, to the provisions of this code. The particular case of the Bamanan of the Ségou region is no exception to this rule. Succession under modern law is a succession to the person, whereas ancestral customary law, in the Bambara environment, has a conception of succession that goes beyond property. In this environment, the succession concerns, also and above all, the functions and dependents of the deceased.

This study aims to demonstrate the pragmatism demonstrated by the Malian legislator. To do this, we used two methodological techniques, in particular documentary research and analysis, and then field research through interviews with resource persons in Bamako and Ségou.

Keywords : inheritance devolution, Bambara custom, code of persons and family, will.



Introduction

On entend par succession ou patrimoine successoral, le nom donné à l'ensemble des biens, des droits et des actions qui appartiennent au défunt à la date de son décès. Les divers éléments composant le patrimoine du défunt reviennent à ce titre aux héritiers du prédécédé. Il s'agit aussi du mécanisme juridique par lequel s'opère tant activement que passivement le transfert de ces droits, du patrimoine du défunt à celui de ceux qui héritent. La succession est donc une notion du droit des successions, une branche du droit civil qui régit la transmission du patrimoine d'une personne lors de son décès³. Dans la présente étude, c'est ce mécanisme juridique de transfert des droits du défunt aux héritiers en milieu bambara de Ségou qui nous intéresse.

Page | 288

La région de Ségou est une région composée d'ethnies diverses et de religions différentes. Cependant, l'ethnie Bambara et la religion musulmane dominent cette région au centre du Mali. Ainsi, depuis fort longtemps, en matière familiale notamment successorale, il existe une sorte de dualité de système juridique dans la dévolution de la succession au Mali.

En droit musulman, la succession n'est pas la transmission du patrimoine, c'est-à-dire de l'actif et du passif, du défunt. Elle réalise seulement la transmission de l'actif. La succession musulmane est une succession aux biens, par opposition à la succession de droit moderne qui est une succession à la personne. Notons que le droit coutumier ancestral a une conception des successions qui dépasse de loin les biens et concerne également, et surtout, les fonctions et les personnes à la charge du défunt.

Ainsi, en milieu bambara de Ségou, la dévolution successorale varie beaucoup suivant les localités. Dans les localités à dominance des pratiques coutumières, c'est la succession légale, autrement dit la succession *ab intestat*⁴, c'est-à-dire, sans testament.

L'idée qui gouverne la dévolution est celle de conservation des biens dans la famille. Donc, les biens doivent revenir dans la famille. Les arguments en faveur de la succession légale reposent

³ Marel PLANIOL, Georges RIPERT et Jean BOULANGER, *Traité élémentaire de droit civil*, T. III, 3e édit, 1948, p. 471.

⁴ *ab intestat* : dévolution légale, succession sans testament. Autrement dit qui ne prévoit pas la façon dont les biens seront répartis.

sur le fait que la succession doit être fondée sur les devoirs familiaux qui ne laissent aucune place à la volonté du défunt. Ici, l'héritage est conçu comme un moyen de renforcer la cohésion familiale. Les biens doivent revenir à la famille et y être distribués conformément aux principes qui régissent le groupe familial et tenir compte notamment des affections présumées du défunt envers ses parents les plus proches. Ils considèrent enfin que donner un rôle à la volonté pourrait se révéler perturbateur et introduire la désunion et la discorde notamment si le défunt était libre de transmettre l'ensemble de ses biens à l'un de ses enfants en particulier. Malgré cela, le testament est possible, le testateur ayant la faculté de disposer d'un tiers de ses biens.

Par ailleurs, il est à noter que dans les villes maliennes notamment à Ségou, la succession est conçue comme un corollaire du droit de propriété, car la transmission successorale doit pouvoir être décidée par le défunt lui-même. En effet, elle doit s'opérer par les effets de la volonté individuelle grâce aux instruments de dévolution à titre gratuit tel que le testament ou les instruments de dévolution à titre gratuit entre vifs par donations. Donc, la succession volontaire est alors la manifestation ultime de la volonté du défunt et le prolongement des prérogatives de son droit de propriété.

Le droit des successions présente beaucoup d'intérêt. Sur le plan politique, l'Etat occupe une place importante dans le mécanisme successoral au point qu'on considère l'Etat comme un héritier. Mais, dans le système successoral malien, l'Etat n'est pas un héritier mais un successeur irrégulier qui ne reçoit l'héritage qu'à défaut de parents au degré successible. Ainsi, sur le plan fiscal, l'Etat intervient plus ou moins lourdement dans la transmission des biens familiaux.

Sur le plan social, le droit des successions a un fondement moral. Chaque individu a des devoirs par rapport à la famille, à la fois à l'égard des ascendants et des descendants. Ainsi, ce devoir de famille se prolonge. Donc, la succession prolonge dans l'avenir la situation pécuniaire du défunt à travers la personne de ses héritiers.

Sur le plan économique enfin, il faut savoir que le mot succession n'exprime pas seulement l'idée de continuation de la personne du *de cuius*⁵, mais aussi celle d'une acquisition : c'est le patrimoine transmis à l'héritage.

⁵*de cuius*: expression latine dont la formule entière est « *is de cuius succession agitur* » qui désigne celui de la succession duquel on débat. Autrement dit le défunt.

Ainsi, au regard de toutes ces définitions, l'intérêt d'un tel thème est à la fois théorique et pratique. Théorique dans la mesure où il s'agirait de confronter le droit positif applicable en la matière aux exigences d'une contrée attachée à la tradition (coutume). D'un point de vue pratique, son intérêt est double. Il s'agit d'une part, d'exposer l'approche des différentes coutumes du milieu bambara de Ségou selon les localités pouvant édifier les praticiens du droit. Et d'autre part, l'intérêt final serait de comparer la pratique coutumière successorale au droit positif.

Pratique coutumière et droit positif, quelle efficacité et quelle interaction dans la dualité du droit successoral au Mali?

Ainsi, dans notre étude, nous nous intéresserons d'abord à la liquidation et le partage (I), avant d'examiner les interactions entre coutume et droit moderne sur la dévolution successorale (II).

I- LA LIQUIDATION ET LE PARTAGE EN MILIEU BAMBARA

Dans cette partie, nous nous intéresserons à la liquidation (A) et au partage (B).

A- La liquidation

Selon le notable Koleba TRAORE⁶ domicilié à Bagadadji (Ségou), la liquidation comporte : la constitution de la masse successorale, le liquidateur, le règlement du passif, la répartition de l'actif.

1- La constitution de la masse

La constitution de la masse successorale est une condition *sine qua non* de la liquidation et du partage successoral. Après le décès du *de cuius*, ses biens sont constitués par le liquidateur en vue du partage. Ces biens sont en principe constitués de mobiliers comme les vaches, les moutons, la bicyclette, les habits, etc. Il peut s'agir des fétiches, de la gibecière et même des couteaux lorsque le *de cuius* est un chasseur. Il peut s'agir enfin des biens immobiliers tels que les fonds de terre cultivable, les terrains de construction et des maisons construites.

⁶ Notable à Ségou.

En milieu bambara, il faut distinguer le bien personnel du bien collectif. Le bien personnel est généralement constitué de champs, d'argent, d'animaux etc. Ces biens sont dévolus uniquement aux enfants et aux épouses du défunt. En ce qui concerne les biens collectifs, ils sont constitués des biens (champs, troupeaux, argent) appartenant à l'ensemble des membres de la famille et dont la gestion est confiée au patriarche. A la mort de ce dernier, ces biens sont dévolus au frère cadet qui le suit dans la hiérarchie. Donc, la dévolution successorale est subordonnée à l'existence et à la constitution de cette masse des biens dont aucun membre de la famille ne peut réclamer seul la propriété. Ces biens constituent généralement un gage commun des créanciers de la famille, car c'est sur eux, qu'ils seront désintéressés. Il revient à tous les membres de la famille de contribuer de manière efficace à l'acquisition de ces biens qui ont pour finalité le paiement des dots, les impôts et l'organisation des cérémonies familiales comme la circoncision.

La liquidation consistant à estimer les biens actifs et passifs du défunt, c'est la famille qui est chargée de dégager la consistance de la masse successorale. Mais, en cas de contestation par des cohéritiers, le conseil des anciens désigne le liquidateur. Le liquidateur est d'abord chargé de rassembler tous les biens du *de cuius*, de recouvrer toutes les créances, d'exécuter les legs et de payer les dettes.

2- Le liquidateur

Le liquidateur est une personne majeure, de sexe masculin, jouissant de toutes ses facultés mentales. Plus généralement, le liquidateur est le continuateur de la personne du *de cuius*. Ce n'est pas une obligation de prendre la place du défunt mais un devoir moral. C'est pourquoi, il est demandé à haute voix, lors des cérémonies de funérailles, s'il y a parmi l'assistance, des débiteurs ou des créanciers du *de cuius*.

Le liquidateur est une personne chargée des opérations de liquidation chez les hommes, il est désigné dès le jour du décès. Il peut être le frère cadet du *de cuius* qui le suit en âge ou l'ascendant à défaut de frère cadet. Les fonctions de liquidateur sont gratuites. Le liquidateur est tenu de dresser un bilan et de faire un compte rendu exhaustif aux anciens.

Le liquidateur est un homme si, en principe, le *de cuius* est de sexe masculin. Il peut être une femme lorsque le défunt est une femme.

Dans le système successoral bambara, le liquidateur joue un rôle très important. Il constitue un lien privilégié entre le *de cuius*, les héritiers et les créanciers. C'est pourquoi, les biens successoraux lui sont confiés par les notables après les cérémonies d'inhumation. Le liquidateur est assisté par les anciens. Il est mis à l'abri de toute sanction. Il doit administrer les biens du *de cuius*. Il doit se montrer indulgent et diligent dans sa gestion. Il doit aussi rendre compte de sa gestion aux différentes périodes convenues avec les héritiers ou fixées par le conseil des anciens. Sa responsabilité peut être retenue en cas de faute grave ou de négligence manifestée. On peut dire qu'il est très rare dans le système bambara que le liquidateur soit l'objet de sanction puisse qu'il est désigné par les anciens qui le protègent et l'assistent dans l'accomplissement de sa mission.

En milieu bambara, on retient que si le patrimoine successoral est insuffisant, les dettes seront imputées sur les biens des héritiers. Au jour du décès, le liquidateur demande aux débiteurs de s'exécuter dans un délai de 40 jours. Avec l'actif ainsi constitué et géré, le liquidateur peut effectuer toutes les opérations qu'il juge nécessaire dans l'intérêt des héritiers.

La succession consiste à l'extinction du passif et à la constitution de l'actif au jour du décès. Il appartient au liquidateur de s'adresser au public dans l'espoir de demander aux créanciers du défunt de se faire connaître en vue de payer leurs dettes sur la liquidité dont il dispose.

3- Le règlement du passif

Le règlement du passif consiste à payer le passif c'est-à-dire les dettes du *de cuius* sur les éléments de l'actif. Cela constitue l'une des nobles missions assignées au liquidateur après le décès du *de cuius*. L'extinction du passif du défunt par les héritiers sur leurs biens personnels, si l'actif du *de cuius* ne suffit pas, est une œuvre louable pour les bamanan. Dans ce dernier cas, cela permet, selon les bamanan, de procurer du repos au *de cuius* et de lui garantir un lendemain meilleur dans l'au-delà. C'est pourquoi, ils considèrent la succession comme une opération d'extinction du passif et de constitution de l'actif au jour du décès.

Selon le notable, Koleba TRAORE domicilié, une dette du *de cuius* non payée peut lui « fermer la porte du paradis » et jeter l'opprobre sur les membres de la famille d'où l'importance et l'attention accordée au règlement du passif en milieu bambara et en matière de succession. Cependant, il faut noter que le paiement de toute dette est subordonné à sa reconnaissance par les héritiers. Ainsi toute dette non reconnue ne sera pas payée. Il faut donc pour que la dette soit

exigible que le *de cujus* informe les héritiers avant son décès ou que les créanciers se déclarent. Les biens actifs servent à éteindre le passif, s'ils ne suffisent pas, les biens collectifs seront utilisés à cette fin.

Dans la conception traditionnelle bambara, le règlement du passif constitue un acte d'obéissance et de dévouement pour la cause du défunt. C'est un acte qui reflète la dévolution et la communion qui caractérisent la vie dans la société traditionnelle bambara. Le refus ou la mauvaise foi des héritiers de procéder à ce règlement constitue à leurs yeux un acte ignoble. Cet acte traduit le degré d'engagement des héritiers à poursuivre et à préserver les acquis de la famille. C'est pourquoi, on affirme que les héritiers incarnent les aspirations légitimes du *de cujus*.

4- La répartition de l'actif

Après le règlement du passif successoral, l'actif est reparti de plein droit entre les héritiers. On peut dire que l'actif constitue une garantie sûre au règlement du passif.

Aussi, les anciens confient la constitution de l'actif au liquidateur afin de le partager contre toute fraude et tout détournement. Les bamanan prennent une série de mesures destinées à protéger la masse successorale contre tout gaspillage.

En effet, au cours de nos recherches, nous avons constaté qu'en milieu bambara, la richesse collective et active est un élément fondamental, puis qu'elle constitue le droit de gage commun des créanciers du défunt.

La répartition de l'actif entre les héritiers est une opération bien avantageuse pour les successibles parce qu'elle permet d'enrichir leur patrimoine respectif au moment du partage.

B- Le partage successoral en milieu bambara

Dans ce paragraphe, nous allons évoquer : la notion, les conditions, la nature, les effets et le but final du partage.

1- La notion du partage

Le moyen utilisé permettant à chaque successeur de réaliser son droit. Les éléments de l'actif successoral sont constitués. Ils forment la masse successorale partageable. L'opération

consiste à substituer au droit individuel de chaque héritiers sur la masse successorale des droits privatistes sur un lot déterminé de la succession. Le partage intervient après l'extinction du passif et la constitution de l'actif. Il met fin à l'indivision.

Dans la coutume bambara, le partage obéit aux principes posés par la gérontocratie du village. La communauté familiale se trouve en parfaite indivision. C'est ce qui justifie le principe selon lequel la gestion des biens familiaux est confiée au soin d'un patriarche de la famille. Il faut également souligner qu'en milieu bambara, la mort n'entraîne pas *ipso-facto* le partage des biens.

Dans le système bambara, la dévolution successorale est un facteur de rapprochement entre les héritiers. Le conseil des anciens leur recommande en toute circonstance de promouvoir et maintenir l'entente, la collectivité et la convivialité.

En revanche, la terre ne fait pas partie de la masse successorale partageable. Pour les bamanan, la terre constitue un patrimoine, c'est-à-dire, qu'elle appartient soit à un village, soit à une famille, soit à un clan ou soit à une tribu. Elle n'appartient pas à un individu pris isolément à titre privatiste. Elle est gérée par le « *dougoukolotigui* »⁷ chef de terre dans l'intérêt et au nom de la collectivité. La terre est un bien qui peut être donné en location aux étrangers⁸ installés au village qui peuvent exploiter.

Mais ces étrangers ne peuvent pas devenir propriétaires des terres. Dans certains milieux, il leur est interdit de planter des arbres sur ces terres. La terre constitue pour les bamanan une richesse collective primordiale parce qu'elle procure à la collectivité des ressources nécessaires à son existence. La terre peut être transmise aux descendants du *de cujus*. Cette transmission crée un véritable droit de propriété au profit des héritiers. L'héritier n'a qu'un droit de jouissance sur la terre et doit l'exploiter dans l'intérêt de la collectivité.

Le partage est bien un processus successoral très important. En milieu bambara, il se déroule conformément aux prescriptions coutumières édictées par le conseil des anciens. Cependant, il faut retenir que le partage n'est pas en fait un mode successoral apprécié de manière positive par les bamanan. En effet, le principe admis chez les bamanan en matière de succession est l'indivision c'est-à-dire qu'en général les biens du défunt sont constitués sous la garde du

⁷ Propriétaire de terre.

⁸ Ce système de location est appelé « *siguinfe* » en bamanan.

patriarche de la famille. Le partage du bien du défunt en milieu bambara n'est que la conséquence perverse d'une dévolution successorale qui se déroule sur fond de désaccord ou de crise.

2- Les conditions du partage

Page | 295

Le principe admis en matière de succession dans le système bambara est l'indivision. Dans la coutume bambara, les biens du défunt sont confiés aux soins de son frère cadet qui le gère dans l'intérêt de tous les héritiers.

Cependant, l'incompréhension et le désaccord des héritiers sur les modalités de la dévolution peuvent mettre fin à l'indivision. Le partage peut être demandé en cas de querelle entre les héritiers. La querelle est un acte regrettable qui peut résulter soit de l'incompréhension, soit de la cupidité de certains héritiers sur les mécanismes de la dévolution des biens du *de cujus*.

A la suite de cet événement malencontreux, les héritiers peuvent effectivement être amenés à demander le partage pur et simple de tous les biens et mettre fin à l'état de l'indivision. Dans ce cas tous les biens sont divisés.

Ce fait peut constituer un facteur de séparation et rupture entre les héritiers. Au cours de ce partage, rien ne s'oppose à ce que les terres qui ne font jadis pas partie de la masse des biens partageables fassent effectivement l'objet de partage. La querelle est un facteur nuisible à l'intégration et à l'harmonie de la cellule familiale. Ses conséquences peuvent aboutir à une véritable désintégration de la famille du défunt.

C'est pourquoi, les bamanan mettent en exergue les effets néfastes de la querelle dans un adage bien connu « *quelle que soit la prospérité et l'apogée d'une famille où règne la discorde, sa ruine n'est qu'une question de jour* »⁹. En un mot, la querelle est le fruit de la dépravation des mœurs. Elle n'augure pas un lendemain meilleur. Elle hypothèque de manière sensible le fondement de la famille bambara et de la communauté villageoise. Elle entraîne l'effritement de la famille. Le principe de fraternité et de cohésion peut être sérieusement ébranlé par la querelle. En vue de préserver ce climat de bonne entente au sein de la communauté ou de la famille, les

⁹ Adage rappelant à l'union sacrée de la famille bamanan.

anciens n'hésitent pas à infliger des sanctions afflictives à tout héritier qui aurait une conduite belliqueuse au cours de la liquidation et du partage successoral.

3- La nature du partage

Page | 296

Les actes successoraux accomplis sur fond de colère sont des faits susceptibles de déterminer la nature du partage.

Selon notre interlocuteur TRAORE, les héritiers doivent tout faire pour éviter à la succession un tel désagrément. La colère des héritiers, poursuit notre interlocuteur, constitue une «*honte noire*» pour la famille du *de cuius*. Elle est incompatible avec l'équité sociale qui est l'apanage du milieu bambara. Tout doit se dérouler dans le calme et la sérénité sans passion ni haine pour ne pas se rendre coupable envers le défunt.

Par ce respect à la mémoire du défunt, les anciens peuvent systématiquement écarter tout héritier qui provoquerait ou ressusciterait les querelles déjà réglées. La gérontocratie bambara est assez allergique au comportement susceptible de vider la succession de son véritable contenu. En un mot, une sanction (paiement de colas, de chèvres...) est infligée par le conseil des anciens à l'héritier récalcitrant qui troublerait l'ordre successoral.

Ces actes confèrent au partage deux caractères fondamentaux : le partage total et le partage partiel.

Le partage est total lorsque les héritiers, sur fond de crise, procèdent *ipso-facto* au partage de tous les biens même des fonds de terres. Ce partage a le mérite de mettre en évidence deux facteurs sociaux négatifs : d'abord, il consacre l'isolement et le fractionnement du patrimoine successoral, car chaque héritier, ayant acquis sa part successorale, se désolidarise de la grande famille pour créer son propre foyer. C'est un facteur qui entraîne la création d'une multitude de familles nucléaires. Ensuite, le partage total de la masse successorale sacrifie l'unité et la cohésion de la famille bambara. Ces facteurs ont une incidence négative sur le développement de la société traditionnelle bambara qui repose en principe sur l'union et l'action conjuguée de tous.

Par contre, le partage est partiel lorsqu'il ne porte que sur certains biens mobiliers définis. Il s'agit en substance des effets vestimentaires, des fusils de chasse, de sabre, de la sagaie, des

gibecières, des couteaux et leurs fourreaux, la tabatière, des fétiches personnels dans certains cas etc. Ce partage n'entame en rien le fondement de la famille qui est fondée sur l'unité et la cohésion de toutes ses composantes. Le reste des biens successoraux, c'est-à-dire, l'argent, l'or, les troupeaux, les vergers et les champs sont placés sous la dignité d'un patriarche qui incarne l'unité, l'honneur et les idéaux du *de cujus*. Ce patriarche ne prend pas ces biens pour lui seul mais pour tous les membres de la famille. Il s'arroge cependant de tous les pouvoirs de garde et de gestion de ces biens, car il est censé les gérer de façon minutieuse pour le bonheur et la prospérité de la famille.

4- Les effets du partage

Les effets du partage marquent la fin du processus successoral. Ils mettent fin à l'état de l'indivision avec tous les risques d'incertitudes et de complication, l'acte du partage conserve ainsi le droit de propriété de chaque héritier qui devient propriétaire effectif des biens partagés. Il est très difficile pour un héritier, dans le système de renoncer à une succession.

En effet, la coutume bambara considère les biens acquis par les héritiers comme s'ils avaient obtenu directement des mains du *de cujus*. L'acte de partage, encore faut-il le rappeler, met fin aux doutes, aux tergiversations qui planent sur la dévolution successorale. Il consiste à considérer les héritiers comme s'ils sont issus d'une génération spontanée c'est-à-dire qu'ils jouissent des mêmes droits et des mêmes privilèges sur la masse des biens. Le partage autorise les héritiers à utiliser les biens qu'ils ont acquis à titre de propriété. Ainsi, le patrimoine des héritiers et celui du défunt ne forment plus qu'un seul. C'est la fusion des patrimoines. Aucune disposition légale ou coutumière n'interdit aux héritiers d'aliéner tout ou partie des biens acquis. Concernant les terres, les héritiers n'ont qu'un droit de jouissance sur elles.

Par ailleurs, dans ces milieux, le chef de famille détient toute la puissance. Il possède la plénitude de tous les pouvoirs de gestion des biens y compris ceux relatifs à l'acquisition des droits de propriété. Tous les membres de la famille sont soumis à une obéissance totale qui est symbole de la cohésion et de la solidarité familiale. Le souci de rester dans la communauté se trouve à cet effet consolidé. Tous les moyens sont utilisés pour préserver cette unité et bannir toute idée d'individualisme.

Les effets du partage ne sont pas ressentis de manière sensible en milieu bambara, car la notion de partage, synonyme de séparation, est proscrite. Tout cela sous-entend le fait que les bamanan croient fermement à la vertu de l'adage connu : « *l'union fait la force* ». Le partage est bien une opération au cours de laquelle toutes les dettes du défunt sont payées. Les règles de bonne conduite dans la société bambara, leur recommande une utilisation judicieuse, saine et bienveillante de ces biens dans l'intérêt de la collectivité. Aussi, ils sont tenus de les préserver contre toute dissipation et malversation. Ils peuvent cependant, utiliser ces biens dans les mariages et dans les cérémonies de circoncision (*Fourassi*) etc...

L'important pour les bamanan, c'est l'utilisation judicieuse des biens, par exemple, par le paiement des impôts, des frais d'hospitalisation lorsqu'un membre de la famille tombe malade ou l'achat des nourritures en cas de famine.

5- Le but final du partage

Le but final de la transmission est la continuité de la personne du *de cuius*. Il s'agit en réalité d'une technique de protection du patrimoine successoral. Le principe de la continuation de la personne du défunt est une technique efficace qui permet d'assurer et de garantir la protection du patrimoine successoral.

Selon la conception bambara, la mort n'est pas synonyme de disparition totale « *les morts ne sont pas morts* » parce qu'ils vivent sous une autre forme aux côtés des vivants et protègent la société de tout esprit malfaisant. C'est pourquoi à la veille de chaque hivernage, les bamanan font des sacrifices à l'intention des morts afin d'attirer leur bénédiction sur la communauté villageoise pour que l'hivernage soit abondant et que la fécondité du foyer ne souffre d'aucun malheur. Selon les bamanan, les morts veillent sur la destinée de tout le village et le protègent de tout danger. Ainsi par le processus successoral, le *de cuius* continue à vivre et à se perpétuer de manière constante dans la personne de l'héritier. C'est la raison pour laquelle, il est interdit à l'héritier de renoncer à la succession parce que cette renonciation n'est pas conforme à l'éthique de la société bambara.

La renonciation augure la division et l'individualisme au sein de la famille du défunt. C'est un facteur de désunion ou de désintégration de l'unité familiale.

L'une des conséquences directes du principe de la continuation de la personne du *de cujus*, est la fusion des patrimoines du défunt et des héritiers ; ceux-ci devenant personnellement créanciers et débiteurs à la place du *de cujus*.

Cependant, il existe des interactions entre la coutume banbara et le droit moderne.

Page | 299

II-LES INTERACTIONS ENTRE LA COUTUME BAMBARA ET LE DROIT MODERNE SUR LA DEVOLUTION SUCCESSORALE

Au Mali, la succession peut être gérée selon la coutume ou le droit positif. Qu'en est-il des libéralités entre vifs en milieu bambara de Ségou ?

A- Les libéralités selon la coutume

La libéralité est un acte par lequel une personne dispose à titre gratuit de tout ou une partie de ses biens ou de ses droits au profit d'une autre personne. Il s'agit d'un acte gratuit sans contrepartie économique.

Ainsi, comment se font les libéralités chez les bamanan ?

Nous étudierons ici les donations et les testaments. Certes, les donations et les legs ne se réalisent pas nécessairement dans le cadre des rapports familiaux. Mais, dans leur réglementation, on est bien obligé de tenir compte de ces rapports familiaux. Ainsi, a priori, il n'apparaît pas normal qu'un père de famille puisse se dépouiller de l'ensemble de ses biens au profit d'étrangers et au préjudice de ses proches parents.

En tout état de cause, les règles régissant la transmission des biens par donation ou testament doivent tenir compte du fait que la propriété individuelle est une notion peu répandue. Les biens, notamment les terres, appartiennent à la collectivité familiale.

1- Les donations

La coutume admet la possibilité de donner aux étrangers ou aux membres de la famille. La seule condition est d'être propriétaire du bien donné au moment de la donation. Les règles relatives à l'auteur, à l'objet et au bénéfice de la donation, ont été généralement reprises dans la nouvelle réglementation.

2- Les successions testamentaires

Le testament était possible selon la coutume. Tout legs postulant la propriété individuelle a comme conséquence, comme pour les donations, une limitation considérable de la portée de la disposition pour cause de mort.

Page | 300

Le testament pouvait être écrit, mais il était essentiellement oral. Le testament devait être fait devant témoins, et parmi ces témoins devaient se trouver les personnes normalement appelées à recueillir les biens du *de cujus* à sa mort. La notion de quotité disponible n'était pas inconnue du droit coutumier. Elle a un fondement moral. Pour tester, il devrait jouir de ses pleines facultés intellectuelles; donc les vieillards et les malades mentaux ne pouvaient pas tester valablement. Les règles nouvelles qui régissent le testament l'enferment dans des conditions strictes, dont la violation entraîne sa nullité. En particulier, le testament doit être écrit et le testateur doit respecter la réserve des héritiers.

B- Les libéralités selon le droit positif malien

Une libéralité suppose une intention libérale c'est-à-dire celle de s'appauvrir au profit du bénéficiaire. En effet, qu'elle soit entre vif ou à cause de la mort les libéralités peuvent avoir des conséquences très lourdes sur la succession. Une part très importante des biens est exclusive aux héritiers.

Que la libéralité soit par donation ou par testament, certaines conditions doivent être respectées. Il y a des conditions tenant à la capacité. Le gratifiant¹⁰ doit avoir la capacité de disposer¹¹.

Quant au gratifié¹², il doit avoir la capacité de recevoir une libéralité. L'incapable est frappé d'une incapacité d'exercice et de jouissance. La sanction de l'incapacité est la nullité de l'acte. Il y a des personnes qui sont frappées d'incapacité de recevoir. Il en est ainsi des médecins

¹⁰ Gratifiant : celui qui fait la donation

¹¹ Articles 963 et 964 du CPF pour le mineur

¹² Gratifié : bénéficiaire

qui ne peuvent pas recevoir de leur patient pendant la maladie dont il meurt en application de l'article 968 du CPF. Il en est également entre tuteur et pupilles (article 966 du CPF).

D'autres conditions doivent également être respectées. S'agissant du disposant (gratifiant), il faut qu'il soit sain d'esprit au moment de l'acte¹³ et son consentement ne doit pas être vicié.

Page | 301

Quant au gratifié, il doit exister et être déterminé (enfant conçu peut cependant recevoir) en outre l'objet et la cause de la donation doivent être licites qu'elle soit donation ou testament, les libéralités peuvent être avec charge. La charge consiste à subordonner le bénéfice de la libéralité à l'exécution d'une certaine prestation par le gratifié. Elle oblige celui-ci. Elle ne doit pas être supérieure à la valeur du bien. La charge doit être possible et réalisable.

Enfin, les libéralités sont soit par donation entre vifs ou par testament, dans les formes ci-après établies.

1- Les donations entre vifs

Au terme de l'art 946 du CPF « *La donation entre vifs est un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée, en faveur du donataire qui l'accepte* ».

La donation est un contrat en tant que tel, elle est soumise à des conditions de validité valablement formées. La donation produit des effets à moins d'être anéantis. La donation permet d'organiser et de préparer sa succession en transmettant de son vivant à une ou plusieurs autres personnes, tout ou partie de son patrimoine (une maison, une somme d'argent etc...) et cela sans contrepartie. La transmission est immédiate. La loi réserve une partie de votre patrimoine à certains membres de votre famille et vous n'avez pas le droit de les dépouiller. Cette part qui revient de plein droit à vos héritiers, s'appelle la réserve héréditaire. Vos héritiers réservataires sont vos enfants, à défaut vos petits-enfants et à défaut de descendant ; votre conjoint survivant. En l'absence de descendant et de conjoint survivant, il n'y a pas de réserve héréditaire, vous pouvez donc disposer librement de l'intégralité de votre patrimoine. En revanche, vous pouvez donner à qui bon vous semble la partie non réservée de vos biens appelée « *quotité disponible* ».

¹³ Article 961 du CPF

Ceci étant, nous allons expliciter les conditions de validité des donations avant d'aborder les exceptions à la règle de l'irrévocabilité des donations entre vifs.

a- Les conditions de validité des donations

Page | 302

Les donations doivent satisfaire à certaines conditions de forme et de fond.

- Les conditions de forme

Le principe est que la donation est consentie par acte authentique mais, cette règle comporte des exceptions.

En effet, « *Tout acte portant donation entre vifs est passé devant notaire, dans la forme ordinaire des contrats ; et il en reste minute, sous peine de nullité* »¹⁴.

Donc, cet article soumet la donation à un acte notarié, l'inobservation de cette condition de forme expose la donation à l'annulation. En tant que contrat l'acte nécessite également le consentement de donataire.

« *La donation entre vifs n'engage le donateur, et ne produit aucun effet, que du jour qu'elle a été acceptée en terme exprès. Acceptation peut être faite du vivant du donateur, par un acte postérieur et authentique, dont il reste minute : mais alors la donation n'a d'effet, à l'égard du donateur, que du jour où l'acte qui constate cette acceptation lui a été notifié* »¹⁵, c'est-à-dire que l'acceptation peut être faite par acte postérieur à l'acte authentique. Il n'est donc pas exigé que le donateur soit présent au cabinet du notaire au moment de l'établissement de l'acte authentique.

Par contre, le CPF ne prévoit pas expressément des exceptions au principe de l'exigence d'un acte notarié pour la validité de la donation.

Il est tout à fait logique d'admettre comme jurisprudence française des exceptions à l'existence d'un écrit. Il s'agit du manuel qui s'opère par la remise matérielle de la main à la main que l'on appelle « *traditionnelle* » de l'objet donné par le donateur au donataire. Il s'agit d'un contrat réel. Elle ne peut porter que des biens meubles. La donation déguisée, fondée sur la

¹⁴ Article 990 du CPF.

¹⁵ L'article 991 du CPF.

stimulation : il s'agit de dissimuler la donation sous l'apparence d'un contrat à titre onéreux tel que la vente. Sa preuve peut être rapportée par tous les moyens. La donation indirecte qui résulte d'un acte qui ne relève pas sa nature alors qu'il emporte une intention libérale. Par exemple, la vente d'un objet à un prix modique. A la différence de la donation déguisée, le prix est payé en cas de donation indirecte.

- Les conditions de fond

En effet, la donation suppose un appauvrissement actuel du déposant au profit du gratifié par ce qu'elle ne peut porter que sur des biens présents, toute stipulation de donation des biens à venir est considérée comme nulle. Idem pour l'art 1000 du CPF qui dispose que « *La donation entre vifs ne peut comprendre que les biens présents du donateur ; si elle comprend des biens à venir, elle est nulle à cet égard* ».

Par contre, le dépouillement est irrévocable, c'est-à-dire la donation a en principe un caractère irrévocable. Elle ne peut donc être faite sous condition. Ainsi des articles 1001 à 1003 du CPF est exclue toute donation entre vifs faite sous des conditions.

La donation est pareillement nulle, si elle a été faite sous la condition d'acquitter d'autres dettes ou charges que celles qui existaient à l'époque de la donation, ou qui seraient exprimées, soit dans l'acte de donation, soit dans l'état qui devrait y être annexé.

Lorsque le donateur s'est réservé la liberté de disposer d'un effet compris dans la donation, ou d'une somme fixe sur les biens donnés, s'il meurt sans en avoir disposé, ledit effet ou ladite somme appartiendra aux héritiers du donateur, nonobstant toutes clauses et stipulations contraires.

- Les exceptions à la règle de l'irrévocabilité des donations entre vifs

L'étude des exceptions à la règle de l'irrévocabilité des donations entre vifs portera ici sur les hypothèses de la révocation et les effets de la donation.

« La donation entre vifs ne peut être révoquée que pour cause d'inexécution des conditions sous lesquelles elle a été faite, pour cause d'ingratitude, et pour cause de survenance d'enfants »¹⁶. Pour le cas d'inexécution des charges, ce sont les articles 1011 et 1013 du CPF qui interviennent.

Dans le cas de la révocation pour cause d'inexécution des conditions, les biens rentrent dans les mains du donateur, libres de toutes charges et hypothèques du chef du donataire et le donateur a, contre les tiers détenteurs des immeubles donnés, tous les droits qu'il aurait contre le donataire lui-même. La révocation pour cause d'inexécution des conditions, ou pour cause d'ingratitude, n'a jamais lieu de plein droit.

En ce qui concerne le cas d'ingratitude, article 1012 et suivants interviennent. La donation entre vifs ne peut être révoquée pour cause d'ingratitude que dans les cas suivants:

- si le donataire a attenté à la vie du donateur ;
- s'il s'est rendu coupable envers lui de sévices, délits ou injures graves ;
- s'il lui refuse des aliments.

La demande en révocation pour cause d'ingratitude doit être formée dans l'année, à compter du jour du délit imputé par le donateur au donataire, ou du jour que le délit a pu être connu par le donateur. Cette révocation ne peut être demandée par le donateur contre les héritiers du donataire, ni par les héritiers du donateur contre le donataire, à moins que, dans ce dernier cas, l'action n'ait été intentée par le donateur, ou qu'il ne soit décédé dans l'année du délit.

La révocation pour cause d'ingratitude ne préjudicie ni aux aliénations faites par le donataire, ni aux hypothèques et autres charges réelles qu'il a pu imposer sur l'objet de la donation, pourvu que tout soit antérieur à la publication, au service chargé de la conservation des domaines.

Dans le cas de révocation, le donataire sera condamné à restituer la valeur des objets aliénés, eu égard au temps de la demande, et les fruits, à compter du jour de cette demande.

Enfin, la survenance d'enfants et la sanction sont évoquées par l'article 1016. Toutes donations entre vifs faites par personne qui n'avait point d'enfant ou de descendant actuellement

¹⁶ Selon l'article 1010 du CPF

vivant dans le temps de la donation, de quelque valeur que ces donations puissent être, et à quelque titre qu'elles aient été faites, et encore qu'elles fussent mutuelles ou rémunératoires, même celles qui auraient été faites en faveur de mariage par autres que par les ascendants aux conjoints, ou par les conjoints l'un à l'autre, demeurent révoquées de plein droit par la survenance d'un enfant légitime du donateur, même d'un posthume, ou par la légitimation d'un enfant naturel par mariage subséquent, s'il est né depuis la donation.

Cette révocation a lieu, encore que l'enfant du donateur ou de la donatrice soit conçu au temps de la donation.

La donation demeure pareillement révoquée, lorsque même le donataire serait entré en possession des biens donnés, et qu'il y aurait été laissé par le donateur depuis la survenance de l'enfant ; sans néanmoins que le donataire soit tenu de restituer les fruits par lui perçus, de quelque nature qu'ils soient, si ce n'est du jour que la naissance de l'enfant ou sa légitimation par mariage subséquent lui a été notifiée par exploit ou autre acte en bonne forme ; et ce, même quand la demande pour rentrer dans les biens donnés n'aurait été formée que postérieurement à cette notification.

Les biens compris dans la donation révoquée de plein droit, rentrent dans le patrimoine du donateur, libres de toutes charges et hypothèques du chef du donataire, quand bien même la donation aurait été faite en faveur du mariage du donataire et insérée dans le contrat, et que le donateur se serait obligé comme caution, par la donation, à l'exécution du contrat de mariage.

Les donations ainsi révoquées ne peuvent revivre ou avoir de nouveau leur effet, ni par la mort de l'enfant du donateur, ni par aucun acte confirmatif ; et si le donateur veut donner les mêmes biens au même donataire, soit avant ou après la mort de l'enfant par la naissance duquel la donation avait été révoquée, il ne peut le faire que par une nouvelle disposition. Toute clause ou convention par laquelle le donateur a renoncé à la révocation de la donation pour survenance d'enfant, est regardée comme nulle, et ne peut produire aucun effet. Le donataire, ses héritiers ou ayants cause, ou autre détenteurs des choses données, ne peuvent opposer la prescription pour faire valoir la donation révoquée par la survenance d'enfant, qu'après une possession de vingt années, qui ne peuvent commencer à courir que du jour de la naissance du dernier enfant du donateur, même posthume ; et ce sans préjudice des interruptions, telles que de droit.

b- Les effets de la donation

La donation implique le transfert de la propriété au donataire, dès son acceptation, le donataire devient propriétaire du bien. Il pèse en effet sur le donateur une obligation de délivrance de la chose donnée.

Page | 306

2- Le testament

Le testament est un acte unilatéral et essentiellement révocable. Il n'est pas soumis à des formalités aussi sévères que la donation. « *Toute personne peut disposer par testament, soit sous le titre d'institution d'héritier, soit sous le titre de legs, soit sous toute autre dénomination propre à manifester sa volonté* »¹⁷. Un testament ne peut être fait dans le même acte par deux ou plusieurs personnes, soit au profit d'un tiers, soit à titre de dispositions réciproque et mutuelle. Ce qui nous renvoie à voir les différentes formes de testament et leur contenu.

a- Les différentes formes de testament

Selon l'article 1025 du CPF « *un testament peut être olographe, ou fait par acte public ou dans la forme mystique* ».

Le testament olographe

« *Le testament olographe n'est point valable, s'il n'est écrit en entier, daté et signé de la main du testateur : il n'est assujéti à aucune autre forme* »¹⁸. Donc, le testament olographe est celui qui est entièrement rédigé de la main du testateur ; pour être valable, le testament olographe doit être non seulement être rédigé de la main du testateur mais, il doit être signé et daté. Selon l'art 1026 du CPF, il n'est soumis à aucune autre condition particulière, il n'occasionne pas de frais et il est facilement révocable puisqu'il suffit de le détruire ou d'en écrire un nouveau qui annule et remplace le précédent. Dès lors, une personne qui ne sait pas écrire ne saurait tester sous cette forme. Il présente plusieurs inconvénients : il peut être détruit après le décès du testateur ou égaré ; sa validité peut être mise en cause (date absente ou incomplète ...) ; il peut contenir des dispositions contraires au droit.

¹⁷ L'article 1023 du CPF

¹⁸ Selon l'article 1026 du CPF

Le testament par acte public

Il s'agit du testament par acte authentique. « *Le testament par acte public est reçu par deux notaires ou par un notaire assisté de deux témoins* »¹⁹. Ce testament est à une procédure solennelle selon l'art 1028 du même code qui dispose que : « Lorsque le testament est reçu par deux notaires, il leur est dicté par le testateur ; l'un de ces notaires l'écrit lui-même ou le fait écrire à la main ou mécaniquement ».

S'il n'y a qu'un notaire, il doit également être dicté par le testateur ; le notaire l'écrit lui-même ou le fait écrire à la main ou mécaniquement. Dans l'un et l'autre cas, il doit en être donné lecture au testateur. Il est fait, du tout, mention expresse.

Ce testament doit être signé par le testateur en présence des témoins et du notaire ; si le testateur déclare qu'il ne sait ou ne peut signer, il est fait dans l'acte mention expresse de sa déclaration, ainsi que de la cause qui l'empêche de signer. Le testament doit être signé par les témoins et par le notaire.

Les légataires, à quelque titre qu'ils soient, leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, les clercs des notaires par lesquels les actes sont reçus, ne peuvent être pris pour témoins du testament par acte public. Enfin, sa rédaction occasionne des frais.

Le testament dans la forme mystique

Comme son nom l'indique, il s'agit d'un testament secret, assez complexe et peu utilisé. Il est réglementé par l'article 1032 et suivant du CPF. Lorsque le testateur veut faire un testament mystique, le papier qui contient les dispositions ou le papier qui sert d'enveloppe, s'il y en a une, est clos, cacheté et scellé.

Le testateur le présente ainsi clos, cacheté et scellé au notaire et à deux témoins, ou il le fait clore, cacheter et sceller en leur présence, et il déclare que le contenu de ce papier est son testament, signé de lui, et écrit par lui ou par un autre, en affirmant, dans ce dernier cas, qu'il en a

¹⁹ Article 1027 du CPF

personnellement vérifié le libellé ; il indique, dans tous les cas, le mode d'écriture employé : à la main ou mécanique.

Le notaire en dresse, en brevet, l'acte de suscription qu'il écrit ou fait écrire à la main ou mécaniquement sur ce papier ou sur la feuille qui sert d'enveloppe et porte la date et l'indication du lieu où il a été passé, la description du pli et de l'empreinte du sceau, et mention de toutes les formalités ci-dessus ; cet acte est signé tant par le testateur que par le notaire et les témoins. Tout ce que dessus est fait de suite et sans divertir à autres actes.

Lorsque le testateur, par un empêchement survenu depuis la signature du testament, ne peut signer l'acte de suscription, il est fait mention de la déclaration qu'il en a faite et du motif qu'il en a donné. Si le testateur ne sait signer ou s'il n'a pu le faire lorsqu'il a fait écrire ses dispositions, il est procédé comme il est dit à l'article précédent ; il est fait, en outre, mention à l'acte de suscription que le testateur a déclaré ne savoir signer ou n'avoir pu le faire lorsqu'il a fait écrire ses dispositions. Ceux qui ne savent ou ne peuvent lire, ne peuvent faire de dispositions dans la forme du testament mystique. Lorsque le testateur ne peut parler, mais qu'il peut écrire, il peut faire un testament mystique, à la charge expresse que le testament soit signé de lui et écrit par lui ou par un autre, qu'il le présente au notaire et aux témoins, et qu'en haut de l'acte de suscription, il écrive, en leur présence, que le papier qu'il présente est son testament et signe. Il est fait mention dans l'acte de suscription que le testateur a écrit et signé ces mots en présence du notaire et des témoins et est, au surplus, observé tout ce qui est prescrit par l'article 1032 et n'est pas contraire au présent article.

Dans tous les cas prévus au présent article ou aux articles précédents, le testament mystique dans lequel n'ont point été observées les formalités légales, et qui sera nul comme tel, vaut cependant comme testament olographe, si toutes les conditions requises pour sa validité comme testament olographe sont remplies, même s'il a été qualifié de testament mystique.

En revanche, il existe des règles particulières sur la forme de certains testaments, c'est le cas des testaments des personnels armés ou ceux rédigés à l'étranger précisé par l'art 1036 et suivants.

« Les testaments des militaires en campagne et des personnels employés par les armées peuvent être reçus :

- soit par un officier ou médecin militaire en présence de deux témoins ;
- soit par un fonctionnaire de l'intendance ou officier du commissariat en présence de deux témoins ;
- soit enfin dans un détachement isolé, par l'officier commandant ce détachement, assisté de deux témoins.

S'il n'existe pas dans le détachement d'officier supérieur ou de médecin militaire, de fonctionnaire de l'intendance ou d'officier du commissariat, le testament de l'officier commandant un détachement peut être reçu par l'officier qui vient après lui dans l'ordre de service.

La faculté de tester dans les conditions prévues au présent article s'étend aux prisonniers chez l'ennemi »²⁰.

Le Malien qui se trouve en pays étranger peut faire ses dispositions testamentaires par acte sous signature privée, ainsi qu'il est prescrit à l'article 1026, ou par acte authentique avec les formes usitées dans le lieu où cet acte est passé. Les testaments faits en pays étranger ne peuvent être exécutés sur les biens situés au Mali, qu'après avoir été enregistrés :

- pour ce qui concerne les biens meubles au greffe du tribunal civil du domicile du testateur, s'il en a conservé un, sinon celui de son dernier domicile connu au Mali ;
- pour ce qui concerne les biens immeubles au service de la conservation des domaines du lieu de situation de ces immeubles.

Les formalités auxquelles les divers testaments sont assujettis par ces dispositions, doivent être observées à peine de nullité.

b- Le contenu des testaments

La substance d'un testament est un legs. Il s'agit d'un acte par lequel le testateur manifeste sa volonté que ses biens soient transmis à sa mort à une personne qu'il désigne. Toutefois un

²⁰ Article 1036 du CPF

testament peut également contenir des dispositions d'ordre extrapatrimonial. Par exemple, la reconnaissance d'un enfant ou la désignation d'exécuteur testamentaire.

Un testament est un véritable engagement moral qui dépasse la simple transmission de bien. Il comporte les dernières volontés du défunt qui pourra préciser les conditions de son enterrement, confier le soin de veiller sur quelqu'un, charger une personne de régler une dette. Raison pour laquelle, nous allons mettre l'accent sur les legs et l'exécution testamentaire.

- **les legs**

« Les dispositions testamentaires sont, ou universelles, ou à titre universel, ou à titre particulier.

Chacune de ces dispositions, soit qu'elle ait été faite sous la dénomination d'institution d'héritier, soit qu'elle ait été faite sous la dénomination de legs, produit son effet suivant les règles ci-après établies pour les legs universels, pour les legs à titre universel et pour les legs particuliers »²¹.

Donc, il désigne les différents types de legs. Cette classification dépend de l'objet de legs. Aucune formalité particulière n'est exigée pour la désignation du légataire. Mais, celui-ci doit être suffisamment identifiable. L'identification du légataire ne doit pas laisser aucun doute. Le légataire ne peut être une personne indéterminée ou future.

Les legs avec la faculté d'élire²² sont en principe prohibés, et le legs précatif²³ est prohibé aussi.

- le legs universel est défini par l'article 1041 du CPF aux termes duquel, *« le legs universel est la disposition testamentaire par laquelle le testateur donne à une ou plusieurs personnes l'universalité des biens qu'il laissera à son décès »*. On parle de legs universel parce que le testateur dispose d'un l'ensemble de ses biens à titre gratuit (totalité). Le légataire a ainsi vocation au tout. Lorsqu'il existe des héritiers réservataires? Le legs universel ne peut porter que la portion

²¹ Article 1040 du CPF

²² Faculté d'élire : c'est un legs dans lequel le testateur ne désigne pas un légataire mais laisse le soin à un tiers de désigner ce légataire après sa mort (caractère personnel du testament).

²³ Legs précatif : simple vœux.

de la quotité disponible. Le légataire devra demander la délivrance des biens aux héritiers. En l'absence des réservataires, le légataire a droit à la saisine de plein droit sur les biens du défunt.

En résumé, le legs universel donne au légataire la vocation à toute la succession. Il supportera donc les dettes et les charges. Il a la saisine lorsqu'il n'y a pas d'héritiers.

Page | 311

- Selon l'article 1048 du CPF *« le legs à titre universel est celui par lequel le testateur lègue une quote-part des biens dont la loi lui permet de disposer telle qu'un cinquième, un quart, ou tous ses immeubles, ou tout son mobilier, ou une quotité fixe de tous ses immeubles ou de tout son mobilier. Tout autre legs ne forme qu'une disposition à titre particulier »*.

Ainsi, le legs à titre universel est un legs portant sur une quote-part de l'ensemble des biens soit de tous les meubles ou immeubles, soit d'une quote-part des immeubles et meubles. Autrement dit une quote-part de la succession (moitié, tiers, tous les immeubles, le quart des meubles) est donnée au légataire qui est tenu aux dettes au prorata des biens qu'il recueille. Il n'a pas la saisine.

- Le legs à titre particulier se définit négativement comme tout legs qui n'est ni universel, ni à titre universel est considéré par la loi comme un legs à titre particulier. A la différence des legs universel et à titre universel, le legs à titre particulier n'est pas un mode de transmission de la succession. Il se rapproche des donations entre vifs. Ainsi, est frappé de nullité le legs sur la chose d'autrui. Selon l'article 1059 du CPF *« le legs de la chose d'autrui est nul, que le testateur ait connu ou non qu'elle ne lui appartenait pas »*. Peu importe que le testateur ait connu que la chose ne lui appartient pas.

Quant au legs portant sur une chose indéterminée, l'article 1060 du CPF dispose que *« lorsque le legs est d'une chose indéterminée, l'héritier n'est pas obligé de la donner de la meilleure qualité, et il ne peut l'offrir de la plus mauvaise »*. L'objet du legs comprend ses accessoires nécessaires, ainsi que les embellissements et les constructions nouvelles, à l'exclusion s'il s'agit d'un immeuble, des acquisitions nouvelles fussent telles contiguës ; l'art 1057 du CPF *« Lorsque celui qui a légué la propriété d'un immeuble, l'a ensuite augmentée par des acquisitions, ces acquisitions, fussent-elles contiguës, ne sont pas censées, sans une nouvelle disposition, faire partie du legs »*. Le bien légué est délivré dans l'état où il se trouve au jour du décès. En résumé, dans le legs à titre particulier, le testateur donne au légataire un ou plusieurs

objets nettement désignés. Le légataire n'est alors tenu sauf convention contraire d'aucune dette ou charge de la succession.

- L'exécution testamentaire

Page | 312

Un exécuteur testamentaire est une personne désignée par le testateur pour l'exécution de son testament. L'exécuteur testamentaire est un mandataire. Sa mission est intuitu personae et ne peut donc pas passer à ses héritiers. Lorsqu'ils sont plusieurs, l'art 1070 du CPF détermine les pouvoirs et les responsabilités des exécuteurs testamentaires qui ont accepté.

Les frais avancés pour l'opposition sont à la charge de la succession. C'est une personne chargée par le testateur de veiller à l'accomplissement de ses volontés. Nul n'est d'ailleurs tenu d'accepter ce mandat.

Il peut arriver que les testaments soient révoqués ou caducs. Ce sont les arts 1072 et suivants du CPF qui réglementent la révocation et caducité des testaments. Celle-ci permet de remettre dans la succession les biens légués. Il y a de ces points de vue, un accroissement de la masse successorale dans l'intérêt des héritiers.

En ce qui concerne la révocation, à la différence des donations, les testaments sont révocables. Elle peut être volontaire ou judiciaire.

En premier lieu, elle est volontaire lorsque le testateur est libre de révoquer le tout ou partie de son testament. La révocation peut être expresse ou tacite. Elle est expresse lorsqu'elle accomplit par testament postérieur, par acte notarié portant déclaration de changement de volonté. La révocation est tacite lorsqu'elle émane d'un testament postérieur qui ne contient pas une volonté expresse de révocation mais qui est incompatible ou contraire avec un testament antérieur, art 1073 du CPF.

En second lieu, la révocation peut être judiciaire, l'action en révocation peut être exercée pour la même raison que pour la révocation des donations entre vifs excepté le refus d'aliment, art 1083 du CPF. Selon l'art 1084 du CPF, si la demande en révocation est fondée sur une injure grave à la mémoire du défunt l'action doit être intentée à compter du jour du délit.

Tandis que la caducité s'explique par le fait qu'un testament peut être valable et impossible à exécuter. Il est alors qualifié de caduc. Les causes de la caducité sont diverses :

- la perte de la chose pendant la vie du testateur ou après sa mort sans le fait et la faute de l'héritier ou entre les mains du légataire ;
- lorsque le légataire répudie la chose ou est incapable de recevoir ;
- lorsqu'il y a prédécès du légataire.

Conclusion

Les successions au Mali en général et dans le milieu bambara de Ségou en particulier résultent des données historiques, socioculturelles et politiques, se traduisant par la coexistence des régimes successoraux différents qui sont, le droit moderne et le droit coutumier. Le premier a sa source principale dans le droit français que le législateur Malien a tenté d'améliorer et d'adapter aux réalités sociales. Quant au droit coutumier, il tire sa source dans les pratiques traditionnelles encore vivaces dans certaines zones du pays.

En effet, ce pluralisme est une solution transitoire dont la fin devrait être l'unification afin de consolider la nation malienne et de promouvoir le développement économique et social. Dans cette perspective, deux méthodes peuvent être employées.

La première consiste à hiérarchiser les systèmes successoraux en présence. Le droit moderne est prédominant et représente le droit commun conçu comme un idéal permettant de réaliser les objectifs fixés par les pouvoirs publics.

La seconde méthode est une tentative de conciliation des statuts successoraux existants, par la mise en place de dispositions générales applicables à tous quelle que soit l'option prise.

Pour le long terme, le meilleur moyen d'unification du droit de succession, semble être la synthèse entre le droit coutumier, le droit musulman et le droit moderne. Celle-ci se réaliserait en tenant compte non pas de la lettre des différents systèmes juridiques, mais de leur esprit.

Cependant, la coexistence des statuts successoraux différents (droit moderne, droit musulman et droit coutumier) soulève des questions. La première concerne la diminution du

système coutumier du pluralisme successoral. La seconde est relative à la hiérarchisation des modèles successoraux en présence et la prééminence du système de droit moderne.

Le pluralisme existe et sa mise en œuvre s'effectue au moyen d'une option prévue par le Code des Personnes et de la Famille « *L'héritage est dévolu selon les règles du droit religieux, coutumier ou selon les dispositions du présent livre* »²⁴.

Ainsi, tradition et modernisme sont côte à côte dans le droit malien des successions. Une telle option peut être justifiée par la nécessité de garantir le respect des libertés et convictions religieuses des citoyens Maliens. Du point de vue du principe, il y a une volonté d'assurer l'exercice d'une liberté fondamentale, notamment la liberté de culte. Toutefois, il faut relever le fait qu'une telle option ne garantit l'unité du statut personnel des mariés. En outre, il y a de réels risques pour le respect par le Mali de ses engagements internationaux en matière de protection des droits humains car le pays a adhéré à de nombreuses conventions internationales en matière de protection des droits de la femme ou de l'enfant.

Or, le respect de ces nombreux instruments internationaux est parfois incompatible avec l'application systématique des règles traditionnelles et religieuses qui mettent en avant la primauté du groupe sur l'individu. De sorte que la place de la personne dans la société en général et de la famille en particulier peut varier selon des critères tenant au sexe, au statut matrimonial et au type de filiation.

Quoi qu'il en soit, le législateur Malien a pris le pari de tenir compte des réalités du terrain en offrant la possibilité à ceux qui le désirent de se soumettre aux règles coutumières ou religieuses dans le cadre de la transmission des biens à la suite de décès de la personne.

En effet, le législateur Malien a eu deux soucis : d'une part unifier le droit familial et d'autre part ne pas heurter les convictions morales et religieuses des populations musulmanes qui sont les plus nombreuses. Mais, l'option est une solution transitoire. Le pluralisme devrait prendre fin dans le long terme avec l'unification du droit.

En dernier ressort, il apparaît que la meilleure voie d'unification est celle fondée sur une synthèse entre les coutumes ancestrales, le droit musulman et le droit moderne. Puisque les

²⁴ Art 751 du CPF

coutumes seraient dans un premier temps réintégrées dans le droit positif en tant que système juridique. La synthèse constitue une œuvre de perfectionnement dont le processus commence au début de la création et se continue. Comme le dit un vieil adage, « *Dieu construit, et l'homme, à son image, doit travailler dans le sens de la perfection* »²⁵.



²⁵ Proverbe bambara qui pousse à se perfectionner.

La lutte contre le terrorisme en droit pénal malien*The fight against terrorism in Malian criminal law**Par :***Issa Makan KEITA**

Page | 316

Docteur en Droit privé fondamental,

Enseignant-chercheur à la faculté de droit privé de

l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako;

Ousmane B. DJERMA

Docteur en droit privé,

Enseignant-chercheur à la faculté de droit privé de

l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako

Résumé :

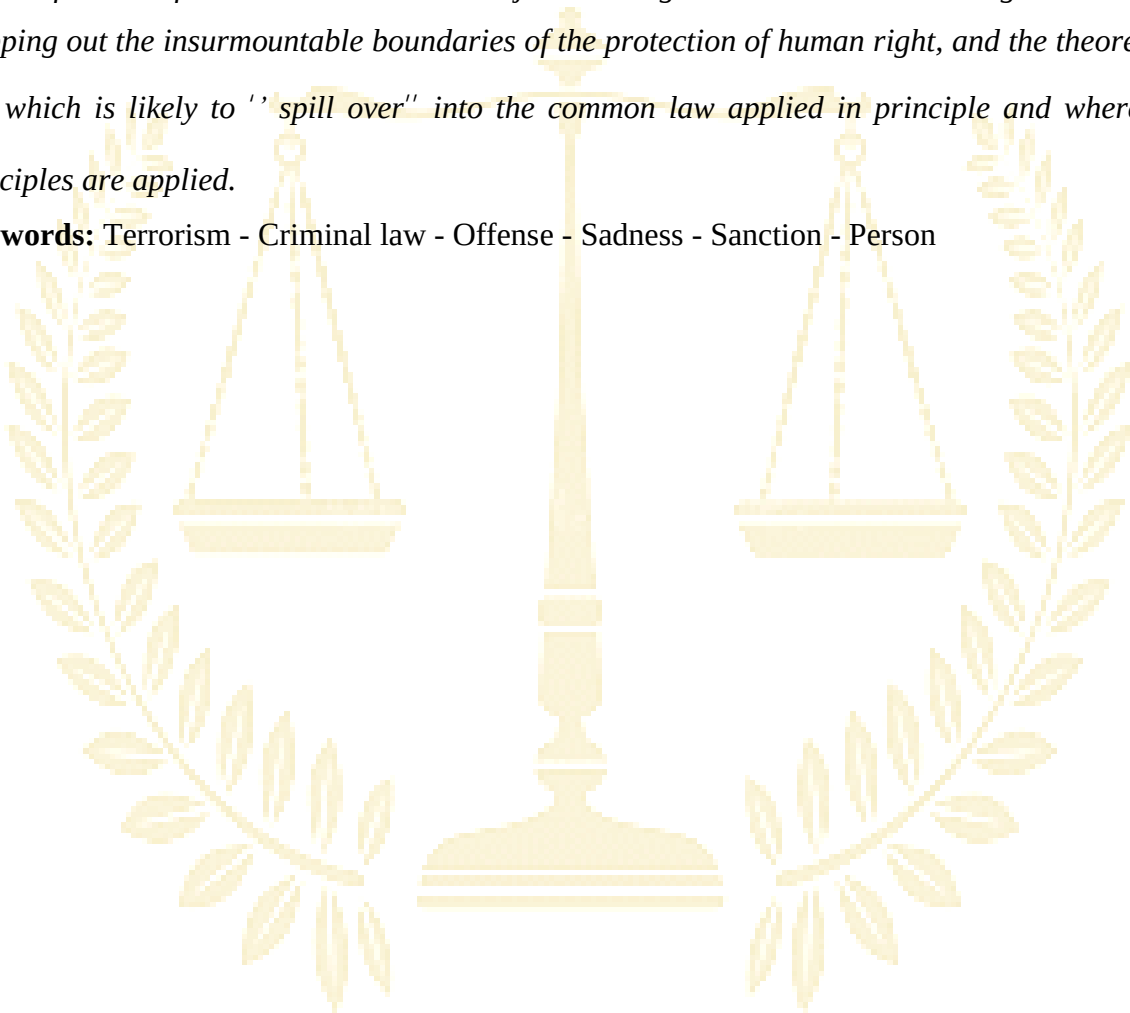
Le droit pénal malien devrait apporter une définition du terrorisme imprégnée de son champ d'application relatif au dispositif dérogatoire (nature non politique de criminalité terroriste, combinaison du fond et de la forme) pour que la qualification terroriste soit le plus large possible même si les actes terroristes attachés à l'ensemble du phénomène terroriste (action terroriste et soutien au terrorisme) existent. L'absence de définition soulève deux obstacles majeurs: le premier, technique, qui est de circonscrire les limites infranchissables en matière de protection des droits fondamentaux ; le second, théorique, par un régime dérogatoire qui risque de croître au point de « contaminer » le droit commun, droit que l'on applique en principe et dans lequel on applique les principes.

Mots clefs: Terrorisme - Droit pénal - Infraction - Crime - Peine - Sanction - Personne

Abstract:

Malian Criminal Law should provide a working definition emanating from its scope regarding the derogatory mechanism (non-political nature of terrorist crime, combination of substance and form) so as to extend the qualification of terrorism even though actions connected to the broad phenomenon of terrorism (terrorist act and support to terrorism) exist. The lack of a clear definition of terrorism raises two major challenges: the technical challenge resulting in mapping out the insurmountable boundaries of the protection of human right, and the theoretical one which is likely to '' spill over'' into the common law applied in principle and where the principles are applied.

Keywords: Terrorism - Criminal law - Offense - Sadness - Sanction - Person



Introduction

La question de la violence est d'une grande complexité que la formule de « terroristes » ne suffit pas à couvrir¹. L'on peut observer, au plan international, une multitude de lois pénales anti-terrorisme en Afrique², en France³, en Grande Bretagne⁴, aux États-Unis⁵...

Page | 318

Au Mali, le terrorisme sévit et présente des spécificités⁶ par rapport à ce qui a existé au début du XXI^e siècle⁷, sans que l'on puisse les opposer.

La loi du 20 août 2001 portant Code Pénal en république du Mali ne comporte pas de dispositions spécifiques incriminant le terrorisme. Elle ne vise que de nombreuses infractions pouvant être de nature terroriste⁸. La vague d'attentats à laquelle le Mali fait face a contraint les autorités à mobiliser une série d'outils afin de réprimer les auteurs d'infractions terroristes et de prévenir le passage à l'acte terroriste. L'incrimination pénale étant sans conteste le volet majeur de la lutte contre le terrorisme, les autorités ont pris l'ampleur du défi et ont développé des mesures destinées à adapter l'arsenal répressif au caractère protéiforme et transnational de la menace.

¹F. HEISBOURG, *L'hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Odile Jacob, poches, 2003, 304 p., pp. 9-10. « Ce que l'on peut appeler l'hyperterrorisme est le basculement le plus évident : la conjonction de la destruction de masse, rendue possible par l'accès aux technologies contemporaines et de la nature apocalyptique des organisateurs des attentats constitue l'hyperterrorisme apparu le 11 septembre 2001 ».

²Des pays africains comme le Burkina Faso, le Libéria, l'Égypte, l'Algérie, la Gambie, le Ghana, le Kenya, l'Angola, le Nigéria, le Niger, l'Afrique du Sud... ont adopté des lois anti-terroristes, in Hervé Magloire MONEBOULOU MINKADA, « *Le terrorisme au Cameroun: d'une loi confuse à l'émergence d'un droit pénal terroriste* », *Revue Burkinabé de Droit*, n°53, 2^e semestre, 2017, p. 259.

³Loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012 portant sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme en France.

⁴Loi anti-terroriste en Grande Bretagne « *Crime and security Act* », in Hervé Magloire MONEBOULOU MINKADA, « *Le terrorisme au Cameroun: d'une loi confuse à l'émergence d'un droit pénal terroriste* », *Revue Burkinabé de Droit*, n°53, 2^e semestre, 2017, op.cit, p.259.

⁵Loi anti-terrorisme des USA, in Hervé Magloire MONEBOULOU MINKADA, « *Le terrorisme au Cameroun: d'une loi confuse à l'émergence d'un droit pénal terroriste* », *Revue Burkinabé de Droit*, n°53, 2^e semestre, 2017, op.cit, p.259.

⁶Les touaregs qui ont combattu aux côtés de Kadhafi en Libye sont rentrés au Mali en se servant dans les réserves de l'ancien dictateur. Ils ont également trouvé des armes dans les montagnes libyennes (Djebel nefoussa) livrées par l'armée française et achetées par le Qatar pour protéger alors la population civile libyenne. Lire « La Libye, dépôt d'armes djihadiste », *Libération*, 16 janvier 2013. Pour une étude détaillée sur les types d'armes récupérés par les touaregs et les cadres d'AQMI en Libye, « marché d'armes à ciel ouvert », Cf. M. PELLERIN, « Le Sahel et la contagion libyenne », *Politique étrangère*, 2012, pp. 835-847, pp. 835-837.

⁷Ici, le terrorisme s'oppose à la révolution, qui suppose des mouvements de masse (exemple: les Brigades rouges en Italie). Dans certains cas, les mouvements peuvent se combiner au terrorisme pour d'autres formes d'actions politiques: participation aux élections, guérilla, propagande générale (exemples: ETA en Espagne, IRA en Irlande, Hezzbolah au Moyen-Orient ou Sentier lumineux au Pérou).

⁸V. Les articles: 24, 29, 222, 307, 308, 313 et s., de la loi du 20 août 2001 portant Code Pénal en République du Mali.

Depuis lors, le cadre législatif national ne cesse de s'étoffer afin de répondre au mieux à la menace terroriste prégnante. Ainsi en 2008, le Mali a adopté une nouvelle loi réprimant le terrorisme⁹. Cette loi se contente d'énumérer les actes terroristes¹⁰ sans pourtant définir la notion elle-même.

Page | 319

En réalité, la définition du terrorisme se pose avec une acuité particulière et tente de concilier des intérêts multiples¹¹ et non une simple transposition de données criminologiques. Dans bien des cas, on se permet de s'entendre sur les valeurs à protéger et les atteintes à réprimer, même si l'on déplaçait la difficulté de la définition du terrorisme vers l'étendue de l'incrimination et la répression des actes de participation (au-delà du droit de la complicité). En droit international, l'opposition entre le Nord et le Sud (économique), entre l'Est et l'Ouest (idéologique), les problèmes des mouvements de libération et ceux posés par l'occupation de certains territoires font qu'il est quasiment impossible de s'entendre sur une définition, sauf à usage très circonscrit d'un instrument déterminé¹².

L'on peut ainsi, au-delà, définir le terrorisme comme toute infraction, quels qu'en soient les mobiles, en relation avec une entreprise individuelle ou collective dont le but est de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation et la terreur¹³, c'est-à-dire une peur collective de la population pour l'amener à céder ou inciter le gouvernement à céder¹⁴. C'est aussi un fait illicite de violence grave commis par un individu ou un groupe d'individus agissant à titre individuel ou avec l'approbation, l'encouragement, la tolérance ou le soutien d'un Etat¹⁵ contre des personnes ou des biens dans la poursuite d'un objectif idéologique et susceptible de mettre en danger la paix et

⁹V. loi N°08-25 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali. Cette loi composée de 13 articles repartis en quatre chapitres énumère certains actes terroristes, incrimine le financement du terrorisme et précisent certaines procédures particulières avant de préciser les sanctions encourues par les auteurs.

¹⁰La loi n°025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali, énumère des actes terroristes et incrimine le financement du terrorisme.

¹¹Selon Jean-Éric GICQUEL, *Le droit de l'antiterrorisme* - . - Un droit aux confins du droit administratif et du droit pénal, La Semaine Juridique Edition Générale n° 40, 2 Octobre 2017, doctr. 1039 : « Le droit de l'antiterrorisme relevait encore récemment du seul droit pénal spécial. Ce n'est plus le cas ».

¹²C. Bourgues Habif, *Le Terrorisme international*, note 6, chap. 35, p. 458.

¹³J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1081.

¹⁴G. Guillaume (dir.), *Terrorisme et droit international*, RCADI 1989III, p. 287 s., sp. 296.

¹⁵Le terrorisme d'État sévit où dans un premier temps un individu ou un groupe d'individus commet des actes de violence contre la population civile afin de contraindre l'autorité publique. Dans le second temps, un État emploie le terrorisme contre ses ressortissants comme moyen de gouvernement, ou soutient des individus commettant des actes de terrorisme. Ici, on peut dire que le terrorisme international est soutenu par des organes étatiques. L'État se trouve donc au centre des actions terroristes, soit comme auteur soit comme victime.; V. Également art. 3 al. 3.1de la loi N°08-25 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.

la sécurité internationales¹⁶. Il peut viser soit des biens (objet d'intérêt stratégique ou symbolique) soit des personnes (personnalités choisies pour des raisons idéologiques ou individus n'ayant pas de rapport direct avec l'objectif poursuivi) ou les deux à la fois.

Page | 320

Le législateur français va plus loin en élaborant une définition originale du terrorisme, mais totalement dérogoire à la théorie générale de l'incrimination¹⁷. Il apparaît qu'en la forme, le terrorisme n'est pas une infraction, mais une catégorie d'infractions. Sur le fond, le terrorisme, au-delà des actes susceptibles de provoquer la terreur, englobe tous ceux susceptibles d'intervenir à un stade quelconque du processus criminel terroriste. La combinaison du fond et de la forme rattache la qualification terroriste au phénomène criminel¹⁸ et se caractérise par un élargissement horizontal (terrorisme écologique ou chimique, cyberterrorisme) et vertical (toute atteinte à l'intégrité physique, atteinte à la liberté, destruction, dégradation ou détérioration de bien)¹⁹. Ainsi, la commission d'une infraction terroriste déclenche un régime dérogoire.

Le droit pénal malien devrait, alors, apporter une définition du terrorisme imprégnée de son champ d'application relatif au dispositif dérogoire (nature non politique de criminalité terroriste, combinaison du fond et de la forme) pour que la qualification terroriste soit la plus large possible même si les actes terroristes²⁰ attachés à l'ensemble du phénomène terroriste (action terroriste et soutien au terrorisme) existent. Il est inadapté à la situation qui se profile au Mali, aux enjeux qui lui sont inhérents et demeure comme une sorte de volonté inachevée du législateur malien dans la lutte contre le terrorisme. Au Mali, bien qu'existent des adaptations procédurales²¹, la problématique doit particulièrement prendre en compte des adaptations de fond, en raison des pressions psychologiques, politiques inhérentes au fléau et à la difficulté liée à sa définition²².

¹⁶V. C. Bourgues Habif, *Le Terrorisme international*, chap. 35, p. 460.

¹⁷Code pénal français, art. 4211 et 4212.

¹⁸J. Alix, *op. cit.*, note 1, p. 4.

¹⁹C. pén. français, art. 4212, 4211 4°, 4211 2°.

²⁰V. loi n°08-25 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.

²¹V. Code de procédure pénale modifié au Mali: avec la spécialisation des services de police voire des juridictions ; l'allongement de garde à vue, de détention provisoire.

²²F. Marchadier, *Terrorisme*, in J. Anoriantimbazouina, H. Gaudin, J.P. Marguenaud, S. Rials et F. Sudre (dir.), *Dictionnaire des droits de l'Homme*, PUF, 2008.

Par rapport aux méthodes de définition en droit, le législateur malien tout comme camerounais²³ a fait un choix entre la définition en compréhension²⁴ et la définition en extension²⁵. De manière classique, les techniques de définition en droit portent sur les aspects substantiel²⁶ et formel²⁷. La définition en extension fut opté par le législateur malien et consiste à énumérer des actes terroristes²⁸.

L'absence de définition en droit malien soulève deux obstacles majeurs: le premier, technique, qui est de circonscrire les limites infranchissables en matière de protection des droits fondamentaux ; le second, théorique, par un régime dérogatoire qui risque de croître au point de « contaminer » le droit commun, droit que l'on applique en principe et dans lequel on applique les principes. Ainsi, le terrorisme apparaît comme une véritable mutation dans le paysage juridique malien tout en affectant la structure de l'infraction et la responsabilité dans le droit pénal contemporain.

L'on peut réellement s'interroger, toutefois, comment le droit pénal malien pourra-t-il être à la hauteur du défi terroriste ? Parviendra-t-il à se préserver des dérives ? Échapperait-il au double écueil de l'inefficacité et de la perte des valeurs ?

Sans hésitation aucune, nous pouvons répondre que la théorie du droit pénal « plie mais ne rompt pas »²⁹.

Cette étude a vocation à fournir au législateur malien les outils d'interprétation de l'infraction terroriste à la lumière des sources du droit les plus actuelles. Elle conduit à rechercher les voies d'un meilleur équilibre en matière d'incrimination afin de combler les insuffisances constatées, ce qui passe forcément par les éléments constitutifs et les qualifications ou les

²³Hervé Magloire MONEBOULOU MINKADA, « Le terrorisme au Cameroun: d'une loi confuse à l'émergence d'un droit pénal terroriste. », *Revue Burkinabé de Droit*, n°53, 2e semestre, 2017, op.cit, p.261

²⁴ Il s'agit là d'une description abstraite et générale du concept.

²⁵ Cette définition renvoie à une énumération des hypothèses constitutive du concept.

²⁶ Il consiste à décrire la substance et en révéler les critères distinctifs en vue d'identifier les éléments constitutifs du concept envisagé et caractériser les liens qui les unissent. V. J.L. Bergel, *Théorie générale du droit, Méthode du droit*, Paris, 2e édition, Dalloz, 1989, p. 197.

²⁷ Il s'agit de mettre l'accent sur le procédé choisi pour définir. V. *Mélanges J. Vincent* (Éd, Dalloz 1981), pp.77 et s.

²⁸Cf. Loi n°08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali (13 articles).

²⁹À propos de la théorie du droit pénal selon R. Parizot, *La Responsabilité pénale à l'épreuve de la criminalité organisée*, Bibliothèque des sciences criminelles, tome 48, LGDJ, 2010, préfaces d'A. Bernardi et de G. Giudicelli Delage, p. 378.

caractéristiques accordées à cette infraction (I) afin d'offrir une meilleure politique répressive pour une adaptation de la législation pénale malienne (II).

I- DES INSUFFISANCES CONSTATEES DANS LE DROIT PENAL MALIEN

Page | 322

Les insuffisances perceptibles se fondent essentiellement sur les caractéristiques de la criminalité terroriste. La particularité de l'infraction tient à son élément moral et vient du trouble causé à l'ordre public en ce que, au delà des atteintes aux valeurs sus énumérées, les auteurs poursuivent le but de répandre l'intimidation et la terreur. Même agissant seul, le terroriste s'adresse à un groupe, à ses dirigeants. Le terrorisme est envisagé en tant que criminalité collective (A) et, essentiellement, politique (B).

A- Une criminalité collective et organisée

Lorsque l'acte terroriste est commis, en général, par une personne seule, son traitement par le droit pénal ne soulève guère de difficulté particulière³⁰. Il peut apparaître comme collectif³¹ et organisé. Le terrorisme relève d'infractions graves commises en bande organisée. La notion de bande organisée rassemble tout groupe d'au moins trois personnes agissant dans un temps déterminé, ensemble, afin de commettre un acte réprimé par la loi. La participation collective à l'infraction peut être prise en considération tandis que certaines infractions sont même collectives par nature.

Le terrorisme par entreprise individuelle entre dans la catégorie des infractions complexes. L'infraction complexe est matériellement constituée par une pluralité d'actes de nature différente, chacun de ces actes ne pouvant à lui seul la caractériser, de même que, par leur différence de nature, ils ne procèdent pas de la répétition, mais de la complémentarité. L'originalité de l'infraction complexe tient à l'interdépendance des données qui en marquent la matérialité. Seule leur

³⁰Cf. Issa Makan KEITA, La responsabilité pénale des personnes morales en droit malien à la lumière du droit comparé, Harmattan, Paris, Octobre 2016, p. 25.

³¹Sur l'approche, par la jurisprudence française, de la criminalité collective « spontanée », V. P. Salvage, Les Infractions commises au sein d'un groupe informel : l'établissement des responsabilités et la méthode du droit, Droit pénal, mai 2005, étude 8. L'auteur distingue la méthode déterministe (à la recherche d'une causalité) proche des sciences exactes et la méthode finaliste (fondée sur l'objectif du juge) proche des sciences humaines. Un autre auteur parle d'infractions commises collectivement dans cette hypothèse où plusieurs agents interviennent dans la commission, ce qui est susceptible de se produire pour n'importe quelle infraction. Il réserve la qualification d'infraction collective aux cas dans lesquels la loi prend en considération la pluralité de délinquants à titre d'élément constitutif. V. Ch. Dupeyron, L'Infraction collective, cette Revue 1973. 357.

association rend le comportement punissable, de sorte que celui-ci ne serait pas à s'en tenir seulement à l'une des composantes participant de la pluralité. Le fait de détenir³², de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui n'est pas en soi l'expression d'une délinquance terroriste. Pour avoir leur véritable sens afin d'assurer la singularité de l'élément matériel, il prend cette allure à la mesure d'autres faits (inexistants en droit pénal malien) qui peuvent en éclairer le constat³³.

Le législateur malien a limité le champ des infractions aux actes préparatoires à la commission d'infractions portant atteinte à la personne humaine et aux biens mais devrait prévoir que les actes préparatoires soient caractérisés par la réunion de plusieurs faits matériels suffisamment définis et identifiables. Cette pluralité de composantes (et non d'éléments matériels) viendrait utilement corriger la faiblesse de l'incrimination fondée sur des actes préparatoires. L'abrogation devrait consister à affecter les faits visés qu'il s'agisse de détention, d'acquisition ou de fabrication d'objets ou de substances de nature à créer un danger pour autrui. Tous ces actes sont relatifs aux indices d'un engagement dans une action terroriste suffisamment expressive. Et chacun des faits en cause ne saurait matérialiser à lui seul la volonté de préparer une infraction terroriste, d'où la dimension complexe du terrorisme.

Le droit pénal peut paraître une arme bien dérisoire contre ceux qui sont prêts à sacrifier leur vie à une cause³⁴. Sans auteur vivant, parfois même sans cadavre identifiable, il est d'autant plus opportun de rechercher d'autres responsables. La réalité demeure que les personnes identifiées ne sont pas nécessairement arrêtées et que, dans la quasi totalité des cas, les personnes jugées ne seront jamais que des exécutants, des hommes de main au sens propre du terme, pas les principaux responsables, d'où la supériorité de la responsabilité personnelle sur la responsabilité par appartenance³⁵.

Toutefois, le droit pénal malien doit s'efforcer désormais de prendre en compte l'originalité de cette délinquance collective. Il existe, cependant, des incriminations adaptées à la criminalité de groupe et par la simple constitution d'un groupement. La seule participation à un groupe sera

³² Art. 4 al.4 de la loi N°08-25 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.

³³ Par exemple, se former au maniement des armes, consulter des services de communication en ligne faisant l'apologie du terrorisme ou encore avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes.

³⁴ V. F. Géré, *Les volontaires de la mort. L'Arme du suicide*, Bayard, 2003.

³⁵ E. Verny, *Le Membre d'un groupe en droit pénal*, Bibliothèque de sciences criminelles, t. 37, LGDJ, 2002.

suffisante pour être exposée à la répression³⁶. Le groupe, qui devient un élément constitutif déterminant, autorise alors des poursuites pénales avant la consommation et même le commencement d'exécution des infractions projetées. Le droit pénal « classique », national par définition, construit sur le modèle de la responsabilité individuelle d'un auteur sanctionné pour avoir matériellement et en toute connaissance de cause commis un acte qualifié criminel directement dommageable pour les personnes ou les biens n'est pas en mesure de s'appliquer efficacement au terrorisme. Il s'agit, là, d'un droit pénal qui s'est construit en s'émancipant des formes de responsabilité collective.

L'intention terroriste, en effet, est une donnée psychologique particulière, qui se surajoute à l'élément moral de l'infraction consommée. Le terrorisme ne se réduit pas à la seule volonté appliquée à l'infraction commise. Il faut que cette volonté se double d'une autre, à savoir celle de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, volonté qualifiée de dol spécial. Elle ne saurait résulter, ni des seuls faits matériels retenus comme actes préparatoires, ni de la seule intention de commettre l'infraction préparée, sauf à priver le terrorisme de sa spécificité, et à rendre inutile la nécessité de son incrimination.

L'intention terroriste peut-être déduite de la simple appartenance au groupe : « implicitement mais incontestablement³⁷. Et l'appartenance demeure comme critère ultime de la qualification terroriste.

En droit français, le blanchiment à proximité du recel³⁸ constitue un nouveau « maximum » au delà de la consommation, dans un domaine où le seul droit de la complicité ne permet pas de s'engager³⁹. Il « repose essentiellement sur un élément matériel inégalement caractérisé assorti d'un élément moral fragile »⁴⁰. Cette nouvelle infraction « constitue un acte de terrorisme si elle est commise en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »⁴¹.

³⁶ Cf. Art. 121-1 CPF: « La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques ».

³⁷Ibid., p. 296 s.

³⁸Sur le recel de terroriste, V. en droit français, l'art. 4346 C. pén.

³⁹R. Parizot, op. cit., note 37, p. 121 s.

⁴⁰Le blanchiment est défini à l'art. 3241 C. pén.

⁴¹Il est prévu à l'article 4211 6° CPF et en est de même, en matière boursière, du délit d'initié prévu par l'art. L. 4651 C.

En droit malien, la responsabilité pénale des personnes morales est désormais expressément prévue⁴² en plus du seul comportement individuel de ses dirigeants.

La forme collective du terrorisme n'est pas la seule concevable, d'où la qualification d'une criminalité politique.

B- Une criminalité politique

De manière expresse, le Code pénal malien⁴³ ne vise essentiellement que la criminalité de profit (trafics, corruption...) devant les motivations politiques. L'on peut à première vue remarquer que le caractère politique des infractions terroristes tient à intimider, très souvent, le ou les gouvernements qui constituent la « cible »⁴⁴. La politique devient la principale source de motivation des auteurs d'attentats pouvant être, par nature, des États qui les commanditent ou les soutiennent. Comparé aux autres formes de criminalité dite organisée ou en réseau (trafic de stupéfiants ou d'êtres humains, blanchiment...) de droit commun, le terrorisme se singularise par deux traits relatifs à l'affichage d'une violence maximale que les autres cherchent au contraire à dissimuler et sa dimension politique.

Les personnes morales, autres que l'État (associations ou entreprises servant de « couverture » ou des établissements bancaires intervenant soit dans la levée ou le transfert de fonds, soit dans le blanchiment de rançons), sont susceptibles de se voir imputer des infractions comme auteurs ou complices⁴⁵ afin d'être déterminantes dans la consécration de la politique Étatique.

Cependant, il est à craindre que les seules personnes morales juridiquement et précisément identifiables soient étatiques, or un État personne morale de droit public n'est pas pénalement responsable⁴⁶. Il découle de la théorie selon laquelle, l'État, détenteur de la souveraineté, ne s'auto sanctionne pas. À supposer, alors, qu'il y ait des preuves pour les impliquer, on se heurtera au

⁴²Cf. Loi n° 062 du 30 décembre 2010 portant loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme et transposée en 2010 au Mali.

⁴³Loi du 20 août 2001 portant Code Pénal en République du Mali.

⁴⁴J. Alix, *Terrorisme et droit pénal, Étude critique des incriminations terroristes*, préface G. Giudicelli Delage, Nouvelle Bibliothèque des thèses, vol. 91, Dalloz, 2010, p. 210.

⁴⁵ Art. 121-1 du nouveau code pénal français de 1994.

⁴⁶ J.-C BONICHOT, *La responsabilité pénale des personnes morales de droit public*, gaz. Pal. 1999, p. 312.

problème des immunités ou, plus exactement et plus simplement, à celui de leur souveraineté (cas du terrorisme d'Etat).

En définitive, le traitement du terrorisme de celui des autres formes de criminalité organisée tient beaucoup plus à sa dimension politique qu'à sa dimension collective et susceptible de nourrir la réflexion sur les moyens de lutte contre l'impunité de certains responsables⁴⁷.

Page | 326

La qualification terroriste traduit, ainsi, la vocation protectrice excessivement large assignée aux incriminations et à la répression terroristes.

II- POUR UNE ADAPTATION OU EVOLUTION DE LA LEGISLATION PENALE MALIENNE

Pour la répression du terrorisme, nous tentons d'appréhender le comportement de l'ensemble des personnes qui, concomitamment ou successivement, ont créé l'organisation, structurée, déterminé l'objet, la doctrine ainsi que le mode de fonctionnement (A). L'obstacle n'est pas infranchissable, surtout lorsque l'intention de la personne et la dangerosité de l'organisation sont dûment établies⁴⁸. L'incrimination du terrorisme contribue pleinement à la politique d'intensification et d'anticipation de sa répression (B).

A- Quant aux personnes punissables

La détermination de la responsabilité pénale pour les besoins de la lutte contre le terrorisme permet de mettre en cause les principaux responsables n'ayant pas personnellement pris part aux actions violentes. Celle-ci constitue des dérogations apportées au droit pénal classique qui demeurera le droit commun. Le droit pénal demeure un modèle répressif et qu'une personne suspectée de terrorisme doit faire l'objet de poursuites pénales⁴⁹.

La démarche de la dilatation du droit pénal et de l'instrumentalisation de l'incrimination⁵⁰, est celle d'une « substitution d'une politique d'appréhension de la menace criminelle à une politique

⁴⁷ Il est ici clair que seul le droit pénal interne ne pourra résoudre le problème d'impunité de l'Etat, personnes morale de droit public.

⁴⁸ Sur la difficulté la preuve, V. Ibid., la note 2143.

⁴⁹ Ibid., p. 7. Elle cite Ricoeur : « Le droit pénal représente une des conquêtes les plus remarquables de la rationalité au plan des transactions sociales livrées à la violence ».

⁵⁰ Ibid., p. 600.

d'appréhension du crime»⁵¹. Pour que la loi pénale puisse atteindre, à titre principal, le véritable responsable d'une infraction, l'auteur est parfois recherché au sommet d'une organisation hiérarchisée même lorsque les faits matériels sont réalisés par des subordonnés⁵². Mais, en matière de terrorisme, il n'existe pas d'imputation semblable permettant d'appliquer à l'instigateur les mêmes peines qu'à l'auteur matériel du crime.

Prévue pour la répression des manifestations de rue et de leurs débordements tels qu'il y en avait eu en France deux années auparavant, une loi dite anticasseur du 8 juin 1970 aurait bien pu s'appliquer à des actes terroristes. Lorsque du fait d'une action concertée menée à force ouverte par un groupe, des violences ou des voies de fait auront été commises contre les personnes ou que des destructions ou des dégradations auront été causées aux biens, les instigateurs de cette action seront punis.

Ici, c'est la technique d'imputation qui nous intéresse, permettant de sanctionner les instigateurs d'actions opérées en groupe alors qu'il n'est pas possible de caractériser leur participation individuelle à une (autre) infraction déterminée, « instigateurs qui s'abstiennent souvent de commettre personnellement des infractions laissant cette phase risquée de l'entreprise collective à des membres influençables plus imprudents ». L'auteur souligne que ce fut « la loi la plus importante et la plus controversée dans ce domaine », mais paraît bien considérer que la technique est acceptable puisqu'il met en avant tous les rattachements possibles à une responsabilité individuelle.

Pour mieux traduire les principaux responsables pouvant aussi être des personnes morales, trois solutions sont disponibles. D'abord, il faut ériger l'instigation en incrimination autonome. Mais, sauf à ne pas respecter le principe de proportionnalité, les peines doivent rester, dans ce cas, inférieures aux peines encourues par les auteurs matériels de l'infraction. Deuxièmement : se fonder sur le droit de la complicité, éventuellement assorti de quelques variantes dérogatoires. Certes les peines applicables sont alors les mêmes que pour l'auteur principal. Mais cette solution est néanmoins écartée compte tenu du caractère par définition accessoire des actes de complicité alors que « d'un point de vue symbolique l'imputation de l'acte au complice ne suffit pas »⁵³.

⁵¹Ibid., p. 333.

⁵²E. Verny, op. cit., note 26, p. 114.

⁵³Ibid., p. 575 avec la note 2173.

Troisièmement : l'assimilation du promoteur à l'exécuteur. C'est la solution qui a la préférence de l'auteur. Dans ce cas seulement que l'organisateur est puni comme auteur du forfait perpétré. Il s'agit de la mise en oeuvre de la théorie dite de l'auteur médiate, consistant à définir l'infraction elle-même comme « le fait de commettre ou de faire commettre »⁵⁴. Il en est déjà ainsi dans l'article, déjà cité, du code pénal français incriminant le génocide. Et il est proposé de faire de même pour le terrorisme, l'auteur surmontant, in fine, toutes ses hésitations. Le bienfondé d'une telle proposition lui paraîtrait douteux si elle portait sur des criminalités individuelles et/ou de faible gravité, mais pas dans la lutte contre le terrorisme. « Ainsi, bien qu'elle s'intègre imparfaitement dans le système pénal interne, la solution présente au moins l'intérêt criminologique d'assimiler l'instigateur à l'auteur, et l'intérêt répressif de lui imputer le crime en tant qu'auteur ».

Une telle dilatation de la responsabilité pénale, conduisant de surcroît à des peines extrêmement lourdes, est problématique non seulement « par rapport aux principes de droit pénal général », mais également « au regard de certains principes généraux du droit pénal tels que les principes de matérialité, de punissabilité et de discontinuité ».

L'on considère toutefois qu'une telle « dilatation de la responsabilité peut trouver un fondement acceptable dans le principe de nécessité⁵⁵ à condition d'être endiguée et en ordonnée.

B- Quant aux peines encourues

Le dispositif d'incrimination terroriste est un outil, à part entière, au service de la politique criminelle de lutte contre le terrorisme. L'incrimination est un acte de pure politique au sens très général du terme. Mais il est rappelé qu'une incrimination doit classiquement et schématiquement résulter « d'un arbitrage entre des données de trois ordres : politique (l'incrimination répond-elle à un besoin répressif ?), criminologique (le comportement incriminé se singularise-t-il ?) et éthique (l'incrimination de ce comportement serait-elle conforme aux principes généraux d'incrimination et respectueuse des droits fondamentaux ?)⁵⁶. Les effets de la répression pénale doivent être

⁵⁴Ibid. On peut comparer avec les conventions internationales récentes, citées note 2174, qui stipulent que : « commet également l'infraction quiconque : a) se rend complice [...], b) organise la commission [...] ou donne l'ordre de commettre l'infraction ».

⁵⁵Principe peu développé dans la doctrine française mais important dans la doctrine (principe d'offensivité) et consacré par la cour constitutionnelle italiennes. Au fondement de chaque infraction il faut une atteinte à un bien juridique protégé précisément identifié comme digne d'une protection pénale. V. Ibid, p. 155 s.

⁵⁶J. Alix, op. cit., note 1, p. 602.

modulés en fonction de la gravité du comportement individuel et ne jamais perdre de vue la différence entre l'action criminelle et le soutien de la criminalité⁵⁷.

En terme de fondement répressif, l'intention terroriste traduit un glissement vers la répression des comportements à risque. Appliquée à l'élément moral, cette évolution incite à se contenter d'une prise consciente du risque d'être associé à un comportement terroriste⁵⁸. Cette criminalité est ainsi « le terreau de la répression du risque en droit interne »⁵⁹. La crainte vient du caractère collectif de la criminalité qui en décuple la dangerosité⁶⁰ tout en rendant plus difficile sa répression. Il s'agit de la responsabilité pénale des personnes morales⁶¹. Le droit malien incrimine et réprime le financement du terrorisme⁶² qui s'effectue, en général, par les personnes morales.

En matière de procédure relative aux infractions qualifiées de terrorisme, des perquisitions et des visites domiciliaires et des saisies sont autorisées au cours de l'enquête préliminaire sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'assentiment des personnes concernées ni leur présence. Avec la modification du code de procédure pénale⁶³, il a été institué un Pôle judiciaire spécialisé, en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée, composé d'un parquet spécialisé, de cabinets d'instruction spécialisés et d'une brigade spécialisée dite brigade de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Il s'agit de trouver une réponse institutionnelle pour lutter efficacement contre cette menace devant laquelle les règles classiques de droit pénal se sont avérées insuffisantes. La doctrine prévoit, aujourd'hui l'adaptation de la poursuite et de l'instruction à la nature de la personne morale⁶⁴ et le code pénal malien accepte par interprétation⁶⁵. La procédure devait permettre une facilitation des moyens susceptibles de découvrir les infractions. Ainsi, le régime des perquisitions s'est élargi, en autorisant l'abstention

⁵⁷Ibid., p. 606.

⁵⁸J. Alix, op. cit., note 1, p. 307.

⁵⁹J. Alix, op. cit., note 1, p. 308 s.

⁶⁰On peut en effet faire l'hypothèse d'un lien de causalité entre le caractère collectif de l'organisation et la gravité de l'attentat. Mais cela ne signifie certainement pas que l'acte commis par un individu isolé ne pourrait pas avoir de très graves conséquences.

⁶¹Issa Makan KEITA, La responsabilité pénale des personnes morales en droit malien à la lumière du droit comparé, Harmattan, Paris, Octobre 2016, 403 PP.

⁶²Loi n° 062 du 30 décembre 2010 portant loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme; article 8 de la loi n°08-25 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.

⁶³Voir Loi n° 062 du 30 décembre 2010 ci-dessus citée en ses articles 24, 71, 76, 609, 610, 611 et 612.

⁶⁴Issa Makan KEITA, La responsabilité pénale des personnes morales en droit malien à la lumière du droit comparé, Thèse de doctorat unique, publiée chez Harmattan Paris, Octobre 2016, p. 277.

⁶⁵Ibid.

de demande des personnes concernées, ainsi que les perquisitions de nuit⁶⁶. La détention provisoire, qui n'était au maximum que d'un an est reporté à deux ans⁶⁷.

L'infraction du terrorisme est imprescriptible⁶⁸. Aussi, les Etats doivent, d'après les Convention internationales, extraditer les auteurs de ces actes s'ils ne les jugent pas eux-mêmes. Le droit malien prévoit la réclusion criminelle à perpétuité⁶⁹ ou la peine de mort si l'acte a entraîné la mort d'une ou plusieurs personnes⁷⁰. Toutefois, il est prévu des exemptions et des réductions de peines aux cas où l'auteur aurait averti les autorités administratives ou judiciaires et aurait permis d'éviter que l'infraction n'emporte de perte en vie humaine ou d'en limiter les effets ou le cas échéant l'identification des autres coupables⁷¹. Le Mali devrait prévoir une affectation du produit des sanctions financières à un fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme, toute chose qui serait en adéquation avec la préservation des valeurs⁷².

En conclusion, la loi malienne sur le terrorisme ne constitue ni une avancée ou réussite ni un recul au regard de la doctrine actuelle. Il se dégage ainsi une insuffisance pour circonscrire le fléau. Le terroriste est un criminel particulier, un ennemi de l'État, d'où le droit pénal applicable devient aussi particulier et doit être capable de traduire la vision malienne dans la réponse au terrorisme. Au niveau de la sanction pénale, les actes terroristes visés se trouvent incriminés dans le code pénale suivant une procédure confiée spécialement au pôle judiciaire. Il s'agit d'une impasse perceptible dans la catégorisation et la répression du terrorisme.

Dorénavant, l'évolution du droit pénal malien doit être influencée voire imposée par le droit international, qu'il s'agisse des droits de l'Union africaine, de l'UEMOA et de la CEDEAO ou des conventions signées dans le cadre de l'ONU⁷³. Certaines réflexions menées ou propositions faites

⁶⁶ Cf. Code de procédure pénale du Mali.

⁶⁷ Ibidem. P. 17.

⁶⁸ Art. 9 de la loi n°08-25 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.

⁶⁹ Art. 13 de la loi n°08-25 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali punit de réclusion criminelle à perpétuité tous les actes terroristes prévus par ledit texte.

⁷⁰ Selon l'article 13 al. 1 lorsqu'ils entraînent la mort d'une ou de plusieurs personnes peine de mort, ils sont punis de la peine de mort.

⁷¹ Art. 13 al. 4 et 5 de la loi n°08-25 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.

⁷² Cf. problématique à l'introduction.

⁷³ La résolution de 1373 du 28 septembre 2001 de l'ONU impose aux Etats membres de : criminaliser le financement du terrorisme, et l'assistance active et passive au terrorisme dans les législations nationales tout en traduisant en justice ceux qui les violent ; geler sans délais tous les fonds liés à des personnes impliquées dans des actes terroristes ; Interdire toutes les formes de soutien financier aux groupes terroristes ; réprimer l'octroi d'abris, de subsides ainsi que l'aide aux terroristes ; échanger avec les autres gouvernements des informations relatives à la préparation ou à la

dans cette étude sont inspirées des solutions forgées par le droit international pour la répression du crime contre l'humanité⁷⁴. Nous avons évoqué l'apport du droit international à la lutte contre le terrorisme considéré comme criminalité politique. Le caractère politique de la criminalité terroriste, nié par le droit international pour obtenir des États qu'ils coopèrent à sa répression, demeure un obstacle à l'utilisation, dans ce domaine, des tout nouveaux instruments que sont les juridictions pénales internationales ou mixtes. Mais la question du terrorisme d'État est aujourd'hui éclipsée en droit et reste peu documentée dans la littérature criminologique. Et c'est, sans aucun doute, une des plus difficiles à affronter pour le droit pénal⁷⁵.

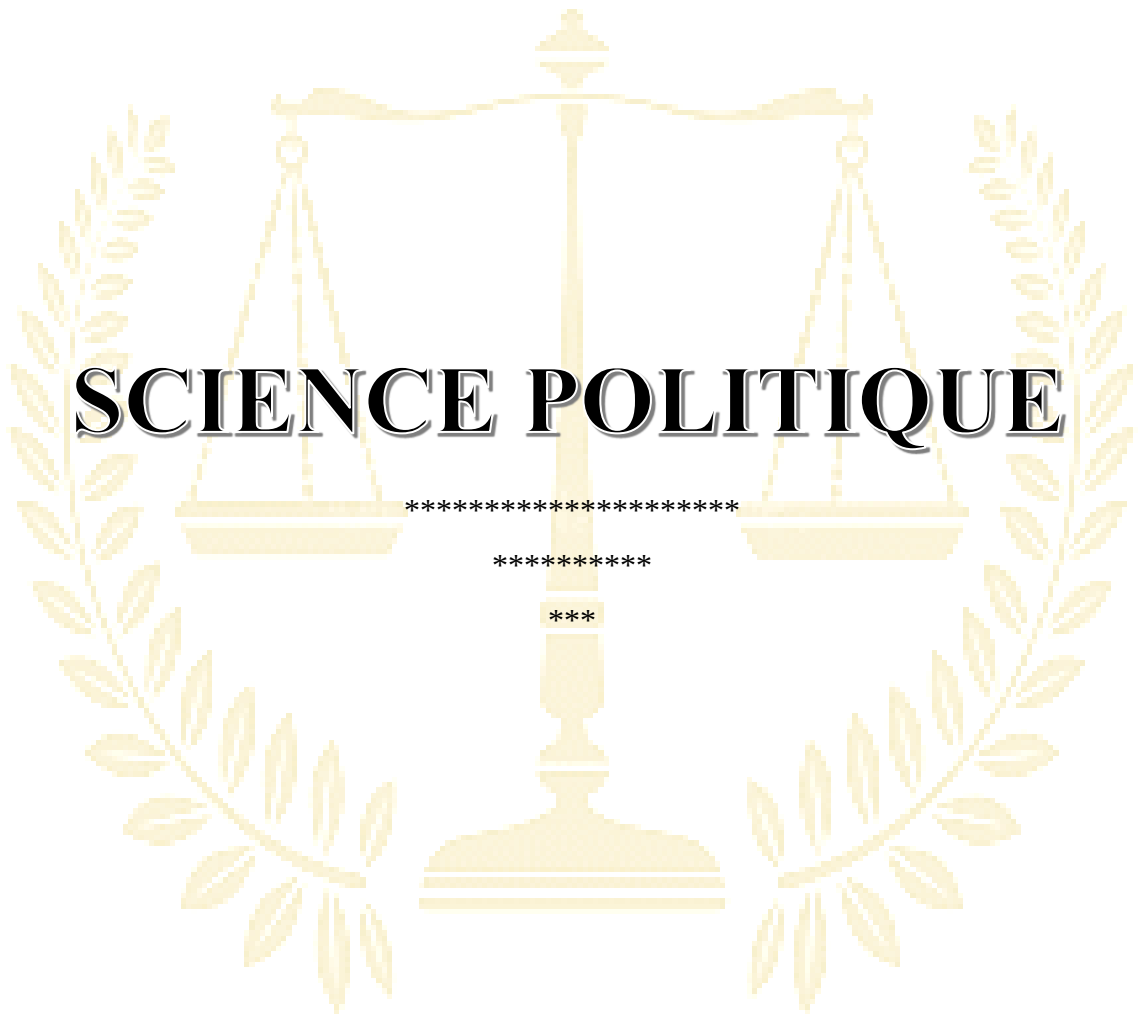
Page | 331



commission d'actes terroristes ; coopérer avec les autres gouvernements en matière d'enquête, de détection, d'arrestation, d'extradition et de poursuite des personnes impliquées dans tels actes, etc.

⁷⁴Et en particulier de la notion d'entreprise criminelle commune. Sur cette question, V. P. Beauvais et A. Khalifa, Les modes collectifs de participation à l'infraction, nouveau chapitre, n° 45, in H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet, 6e éd., op. cit., note 6.

⁷⁵V. M. DelmasMarty, Les Forces imaginantes du droit (I). Le relatif et l'universel, Éd. du Seuil, 2004, p. 289 ; M. DelmasMarty, Les crimes internationaux peuvent-ils contribuer au débat entre universalisme et relativisme des valeurs ? in A. Cassese et M. DelmasMarty (dir.), Crimes internationaux et juridictions internationales, PUF, 2002, p. 551



SCIENCE POLITIQUE

Le comportement électoral en milieu rural lors des élections locales : cas des municipales dans le département de la Lékoumou en 2020

Electoral behavior in rural environments during local elections: case of municipal municipalities in the Lékoumou department in 2020

Page | 332

Par:

NDELO FRANCIS

Doctorant en Science Politique à l'Université de Douala (Cameroun)

ndelof@gmail.com

Résumé :

Dans cet article, il est question de mettre en lumière le comportement électoral lors des élections municipales dans le département de la Lékoumou en 2020. Dans tous les pays du monde, les élections poursuivent un seul but : décider par qui et comment les citoyens de la République seront gouvernés. Dans une société où les intérêts et les valeurs varient énormément entre les couches sociales, entre les riches et les pauvres, les travailleurs et les chômeurs, les habitants des villages disposant d'infrastructures routières, sanitaires, scolaires et ceux des villages qui en ont très peu ou point du tout, etc., les élections sont le seul mécanisme de prise de décision qui permet de faire des choix collectifs en un seul jour et en une seule fois. L'addition des volontés individuelles des électeurs détermine le choix des candidats élus. Donc, l'efficacité du vote se trouve dans l'addition des votes individuels comme source du pouvoir du peuple dans sa capacité à agir. Les élections apparaissent ainsi comme un contrat social tacite pour un mieux vivre-ensemble. Bien organisées, elles permettent de choisir les candidats que les électeurs jugent meilleurs pour les gouverner ; elles permettent aussi de se débarrasser des dirigeants qui ne répondent pas aux attentes du peuple. Les élections se révèlent ainsi comme un vecteur d'espoir mais parfois aussi comme un facteur de désagrément et de déception. Le problème fondamental de cet exposé est le suivant : Comment se comportent les candidats et les électeurs du département de la Lékoumou pendant les élections municipales ? Pour répondre à cette préoccupation fondamentale nous avons eu recours à l'observation, l'exploitation documentaire et les entretiens semi-directifs. Les données recueillies sur la base de ces opérations ont été lues et expliquées à l'aune du fonctionnalisme. Notre travail a été organisé autour de deux articulations : Les différentes stratégies de mobilisation politique dans la Lékoumou et l'explication du vote dans ledit département.

Mots-clés : Comportement électoral, élection municipale, explication du vote.

Abstract:

In this article, it is a question of highlighting the electoral behavior during the municipal elections in the department of Lékié in 2020. In all the countries of the world, the elections pursue a single goal: to decide by whom and how the citizens of the Republic will be ruled. In a society where interests and values vary enormously between the social strata, between the rich and the poor, the workers and the unemployed, the inhabitants of villages with road, health and school infrastructures and those of villages with very little or not at all, etc., elections are the only decision-making mechanism that allows collective choices to be made in a single day and at a single time. The addition of the individual wishes of the voters determines the choice of the elected candidates. Therefore, the effectiveness of the vote is found in the addition of individual votes as a source of people's power in their ability to act. Elections thus appear as a tacit social contract for better living together. Well organized, they make it possible to choose the candidates that the voters consider best to govern them; they also make it possible to get rid of leaders who do not meet the expectations of the people. Elections are thus revealed as a vector of hope but sometimes also as a factor of inconvenience and disappointment. The fundamental problem of this presentation is the following: How do the candidates and voters of the department of Lékié behave during the municipal elections? To respond to this fundamental concern, we used observation, documentary analysis and semi-structured interviews. The data collected on the basis of these operations have been read and explained in terms of functionalism. Our work was organized around two articulations: The different strategies of political mobilization in Lékié and the explanation of the vote in the said department

Keywords: Voting behavior, municipal election, explanation of vote.

Introduction

Travailler sur le contexte sociopolitique des élections municipales au Cameroun consiste à s'intéresser d'une part à l'étude des comportements politiques au cours des élections (Sociologie électorale) et lors des moments ordinaires de la vie démocratique (sociologie de l'engagement, sociologie du militantisme, sociologie des mobilisations) et d'autre part, l'analyse des forces politiques (sociologie des partis politiques, sociologie des groupes d'intérêt, sociologie des mouvements sociaux)¹. La mobilisation des acteurs correspond à l'ensemble des actions mises en œuvre par les organisations politiques, partisans ou non, pour structurer et diffuser l'offre politique et persuader les électeurs de s'y rallier par leur soutien et leur vote².

Page | 334

Pendant la campagne électorale, les candidats utilisent toutes les techniques nécessaires pour susciter de l'enthousiasme chez les électeurs. Ils doivent les persuader à tout prix, les séduire et les convaincre pour espérer obtenir leur vote. Ils doivent également faire des promesses centrées sur les grands idéaux et les questions socio-économiques sensibles. Le machiavélisme apparaît dès lors comme une alternative crédible et incontournable pour de nombreux acteurs politiques dans la mesure où « *les promesses n'engagent que ceux qui y croient* »³. Les candidats disent aux électeurs ce qu'ils aimeraient entendre et ils proposent des solutions aux problèmes de société. Ils s'adressent aux électeurs comme on caresse un chien dans le sens du poil. Un candidat qui, emporté par un élan de sincérité, dit qu'il lui sera difficile voire impossible de développer le pays parce que l'économie est dans un état lamentable ferait preuve d'une naïveté coupable susceptible de lui barrer le chemin de la réussite.

En revanche, celui qui promet qu'il a la solution de relancer l'économie du pays en un temps record parce qu'il a des projets que les autres candidats ignorent et, conséquemment, ne sont pas prêts à appliquer, non seulement il sera frénétiquement applaudi (même s'il le fait par rouerie) mais en plus son passage sera suivi d'une adhésion massive de nouveaux militants qui relaieront sa campagne en portant plus loin son message. Pendant la période exceptionnelle de campagne électorale, les candidats « *adoptent des postures, excitent les passions, trompent leur monde. Ils font des promesses qu'ils savent intenables ; ils emploient une bonne part de leur*

¹ NAY (O.) & al., *Lexique de Science politique*, 2^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2011, p. 532.

² OSTROGORSKI (M.), *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, 1993, p. 123.

³ Citation attribuée à Jacques Chirac.

énergie à attaquer leurs adversaires [...] et ils tentent d'étouffer la voix de quiconque pourrait s'opposer à eux »⁴.

Les promesses servent à séduire pour tirer le plus grand bénéfice électoral. À cause de ce recours à la démagogie et au populisme, de nombreux électeurs consciencieux et bien informés sur les limites de l'action gouvernementale se détournent des élections et cela fait augmenter le taux d'abstentions qui accroîtra au fur et à mesure que les électeurs prennent conscience de la duperie ou de la duplicité des acteurs politiques. En observant tout électeur qui sort de l'isoloir, tout observateur éclairé se demande ce qui a motivé son choix avant de mettre son bulletin dans l'urne : est-ce l'origine ethnique du candidat, sa croyance religieuse, l'injonction d'un chef ou d'une élite locale, son appartenance au parti X, le programme du candidat Y ou la fortune de ce dernier ? Ou encore : quelle part l'émotion, la solidarité, la fidélité ethnique ou partisane, la rationalité, etc. a-t-elle occupé dans son acte de vote ? En tout cas, il est un fait qu'on ne vote pas de la même manière en Occident et en Afrique où les variables identitaires et ethniques prédominent sur le choix partisan ou rationnel.

Le département de la Lékié qui est principalement l'objet de notre étude, est situé entre 3°47 et 4°30 de latitude Nord et 11°5 et 11°43 de longitude Est, en périphérie de Yaoundé, dans une zone de transition entre forêt et savane. Le département de la Lékié a été créé le 25 juin 1964, suite à l'éclatement du Nyong et Sanaga. Avaient alors été créés, la Haute-Sanaga (Nanga-Eboko), la Lékié (Monatéle), la Mefou (Yaoundé), le Nyong et Mfoumou (Akonolinga) et le Nyong et So'o (Mbalmayo). Son chef-lieu était Obala. En 1968, le chef-lieu du Département de la Lékié est transféré à Monatéle.

Deux voies de communications importantes cernent ce département : l'axe routier reliant la capitale aux régions septentrionales et occidentales, doublé par le trans-camerounais, forme, à quelques débordements près, la limite Est. La route conduisant de Yaoundé à Douala et à la région du Littoral en constitue la bordure Sud. Le département couvre une superficie de 2989 km², avec une population estimée à 750 000 habitants soit une densité de 250 habitants par km²⁵ offrant des

⁴ PRZEWORSKI (A.), *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 141.

⁵ Répertoire actualisé des villages du Cameroun. Troisième recensement général de la population et de l'habitat du Cameroun, Bureau central des recensements et des études de population, vol. 4, tome 7, 2005, p. 7.

paysages vallonnés à une altitude oscillant entre 600 et 700 mètres. Le relief est particulièrement accidenté à l'ouest, dans l'arrondissement d'Okola, qui abrite le point culminant de la région (1295 m), ainsi que dans l'arrondissement de Sa'a.

La Lékié est un département qui compte neuf arrondissements : Monatéle Chef lieu, Okola, Obala, Sa'a, Batchenga, Lobo, Elig Mfomo, Evodoula et Ebebda. Il faut souligner que depuis l'avènement du multipartisme au Cameroun un seul parti politique a remporté toutes les élections il s'agit du RDPC (Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais). Essentiellement rurale, la population de ce département est formée, pour sa plus grande partie, par l'ethnie éton ; comme souvent au Cameroun, la limite administrative est presque calquée sur la limite ethnique. Seuls deux groupes font exception, les Batchenga qui occupent les premières savanes post forestières de l'extrême nord est du département, et les Manguissa installés au nord de l'arrondissement de Sa'a, le long de la Sanaga⁶. Le choix des communes du département de la Lékié comme champ d'étude se traduit par le fait que dans ces différentes mairies il existe une approche toute substantielle.

La question fondamentale de cet article est la suivante : Comment se comportent les candidats et les électeurs du département de la Lékié pendant les élections municipales ? Pour répondre à cette préoccupation fondamentale nous avons eu recours à l'observation, l'exploitation documentaire et les entretiens semi-directifs. Les données recueillies sur la base de ces opérations seront lues et expliquées à l'aune du fonctionnalisme qui est une théorie sociologique élaborée au xx^{ème} siècle reposant sur l'idée que certaines pratiques sociales remplissent des fonctions spécifiques pour les individus et ou pour le groupe social considéré dans son ensemble. Ses principaux représentants sont Robert Merton et Talcott Parsons⁷. Parsons a élaboré une théorie structuro-fonctionnaliste qui entendait donner une explication générale du fonctionnement des sociétés modernes. Son analyse reposait principalement sur l'idée que tout système social est soumis à des désajustements qui en menacent l'équilibre et qui obligent les différentes composantes du système à réagir en produisant des réponses susceptibles de restaurer l'ordre. L'analyse proposée entendait ainsi comprendre aussi bien l'évolution des systèmes sociaux par rapport à leur environnement, que les dynamiques internes à ces systèmes. Ces

⁶ FRANQUEVILLE (A.), « Croissance démographique et immigration à Yaoundé », Les cahiers d'Outre-Mer, 1979, p. 332.

⁷ NAY (O.) & al., *Op Cit.*, p. 466.

différentes considérations nous ont permis de formuler l'hypothèse principale suivante : Le RDPC gagne toujours dans la Lékié parce qu'il mobilise les ressources étatiques qui permettent « d'écraser l'opposition »⁸. Cet article a pour ambition de mettre en évidence les différentes stratégies de mobilisation politiques dans la Lékié (I), ensuite nous allons expliquer le vote (II) dans ledit département.

I- LES DIFFÉRENTES STRATÉGIES DE MOBILISATION POLITIQUE DANS LA LÉKIÉ

La mobilisation électorale s'entend comme l'ensemble des actions mises en œuvre pour diffuser une « offre politique » et persuader les électeurs de s'y rallier en apportant leur soutien et leur vote. Elle est le résultat de l'ensemble des incitations par lesquelles les partis politiques travaillent à réactiver à leur profit l'orientation passive ou active vers le marché politique⁹.

Depuis l'avènement des élections multipartites au Cameroun, il existe plusieurs stratégies de mobilisations des électeurs par les élites du RDPC (A) : Tout d'abord, nous avons la campagne des autorités administratives et traditionnelles pour le parti au pouvoir, ensuite, l'omniprésence de la figure du Chef d'État dans les campagnes électorales. Il faut souligner que l'opposition mobilise des stratégies pour remporter des trophées politiques (B).

A- La mobilisation politique du RDPC dans la Lékié

La mobilisation politique des autorités administratives et traditionnelles en faveur du RDPC (1) est fondamentale pour remporter une élection et ceci passe par la célébration du Président Biya comme vecteur de développement des communes rurales (2).

1- La campagne des élites administratives et traditionnelles en faveur du parti au Pouvoir

Au XVII^{ème} siècle, le mot élite est en Occident utilisé pour décrire une excellence particulière. Il sera progressivement étendu à tout groupe social supérieur comme les unités militaires prestigieuses ou bien les hauts rangs de la noblesse¹⁰. Ce terme ne devient concept en

⁸ Entretien avec un militant du FDC (Front des Démocrates Camerounais) à Yaoundé qui a tenu à garder l'anonymat.

⁹ OFFERLÉ (M.), « Mobilisation électorale et invention du citoyen : l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXe siècle », in *L'explication du vote*, 1989, p. 160.

¹⁰ *Le Dictionnaire de Trévoux* (1771) mentionne dans son article « élite », qu'il s'agit de ce qu'il y a de meilleur dans chaque espèce de marchandise. Ce terme a passé de la boutique des marchands à d'autres usages (troupes d'élite, l'élite

science politique qu'à partir de la fin du XIX^{ème} siècle et l'émergence des théories sociologiques relatives aux élites.

L'économiste et sociologue italien Vilfredo Pareto fut le véritable investigateur de cette conceptualisation. S'intéressant principalement à l'élite gouvernante, il associe celle-ci à un ensemble d'individus qui, directement ou indirectement exercent une influence considérable sur le gouvernement. Il distingue alors l'élite, qu'elle soit gouvernante ou non gouvernante (constituée d'individus faisant partie de personnalités distinguées dont le comportement ne modifie pas ou n'impulse pas nécessairement le cours de la décision politique) de la non-élite; c'est-à-dire le reste de la société.¹¹. Développant les premiers travaux de Vilfredo Pareto, Mosca systématisera la différenciation entre élites d'une part et le reste de la société (la masse) d'autre part. C'est ainsi qu'il écrira que:

« Parmi les faits et tendances constants qui peuvent être trouvés dans tout organisme politique, l'un est si manifeste qu'il apparaît même à l'œil le plus insouciant. Dans toute société, (...) deux classes de personnes apparaissent : une classe qui gouverne et une classe qui est gouvernée. La première classe, toujours moins nombreuse, remplit toutes les fonctions politiques, monopolise le pouvoir et adore les avantages que le pouvoir procure, alors que la seconde la plus nombreuse est dirigée et contrôlée par la première d'une manière maintenant plus ou moins arbitraire et violente »¹².

Pareto et Mosca s'accordent ainsi pour définir l'élite comme un groupe de personnes qui exerce le pouvoir politique ou influence très fortement l'exercice de ce pouvoir politique. Cette définition s'étant révélée assez large, dans les années 50¹³.

Lors des campagnes électorales du RDPC on rencontre toute sorte d'élites : les ministres qui sont pour la plupart des chargés de mission pour organiser les élections dans leur département

de la noblesse). Cf., sur ces clarifications conceptuelles, BOTTOMORE (T.), *Elites and Society*, (2^{ème} édition), London, Routledge, 1993, p. 1.

¹¹Cf. BOTTOMORE (T.), 1993, p. 2. L'appartenance à une élite politique et sociale était associée à l'époque de la démocratie athénienne à l'exercice de fonctions électives. Le sens du mot élite s'est modifié sous l'influence de la philosophie politique moderne. À l'époque, celle de Vilfredo Pareto, le responsable politique n'exerçait pas une fonction politique majeure. Il n'était qu'un administrateur et un exécutant. Le véritable pouvoir était dévolu à l'Assemblée et aux tribunaux. Voir, Manin (Bernard), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p.28.

¹² BOTTOMORE (T.), *Elites and Society*, (2^{ème} édition) London, Routledge, 1993, p. 3.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

d'origine comme le Ministre Eyebe Ayissi et le Ministre Ndong Soumhet qui étaient les principales élites du département de la Lékié. Lors des campagnes, on peut percevoir toute l'organisation administrative dans les meetings politiques : en commençant par les Forces de Maintien de l'ordre, comme la police et la gendarmerie ainsi que la présence du SAMU (Service d'Aide Médicale d'Urgence). La présence du préfet et des sous-préfets qui prennent la parole dans les meetings en encensant le Président Biya. À chaque élection la mobilisation de l'administration est grande et manifeste, on dirait que la carrière administrative dépend des résultats nous disait Nkodo Maxime¹⁴.

Les autorités traditionnelles sont, de par leur statut un des principaux acteurs du processus électoral camerounais¹⁵. Comme le note Fopoussi Fotso Evariste¹⁶.

Une très grande majorité des Camerounais vivent encore sous l'autorité des chefs traditionnels et la Lékié n'est pas en reste. Dans le nouveau contexte de pluralisme politique et de compétition électorale, la dynamique d'institutionnalisation de ce qu'on appelle depuis les « autorités communautaires » donne à voir, au-delà des discours sur la décentralisation et la participation locale, le développement d'une lutte pour la conquête de l'espace politique local, qui se manifeste notamment par la mobilisation de la chefferie traditionnelle comme ressource politique. Dans la Lékié les Chefs traditionnels sont très importants pour la mobilisation des électeurs car ils jouent plusieurs rôles : gardiens de us et coutumes, ensuite ils sont indispensables dans l'enseignement des valeurs Républicaines. Ainsi lors du Meeting de la Commission communale d'Obala le 02 février 2020, le Représentant personnel de la Commission Départementale de Campagne du RDPC dans la Lékié Est, était sa Majesté Pr Guy Tsala Ndzomo.

Les privilèges matériels et honorifiques octroyés aux chefs traditionnels leur confèrent une certaine influence dans leur zone de commandement, et c'est cette influence que ces derniers utilisent dans leurs relations avec les élites politiques, lesquelles voient en eux le relai indispensable pour toucher les électeurs. Ainsi, « *le RDPC, parti politique majoritaire et au sein duquel militent la plupart des autorités traditionnelles remporte dans bien des cas les*

¹⁴ Entretien à Monatéle le 09 février 2020 avec Nkodo Maxime fonctionnaire (âgé de la quarantaine) venu de Yaoundé pour voter à Elig-Ambassa (village de Monatéle).

¹⁵ ABDLOUKARIMOU, *La pratique des élections au Cameroun 1992-2007*, Yaoundé Clé, 2010, p. 10.

¹⁶ FOPOUSSI (F.), *Faut-il brûler les chefferies traditionnelles*, Yaoundé, Sopecam, 1991, p. 13.

suffrages »¹⁷. Bien plus, les élites politiques occupent plusieurs sièges au sein de l'Assemblée Nationale et du Sénat camerounais grâce à l'aide des autorités traditionnelles dont certaines occupant d'ailleurs ces sièges.

Page | 340

Il convient de rappeler que les élections municipales de 2020 étaient entre autre l'occasion pour les chefs traditionnels de se préparer pour les élections régionales car l'article 243 du Code électoral stipule que l'élection des Conseillers régionaux, se fait par suffrage universel indirect des délégués des départements¹⁸. Représentants du commandement traditionnel, ils sont élus par leurs pairs. En effet, leur mandat est de cinq ans. Selon l'article 245, les Conseillers régionaux se renouvellent intégralement tous les cinq ans. Ainsi, l'élection a lieu au plus tard 20 jours avant l'expiration du mandat des Conseillers. On peut comprendre pourquoi les chefs traditionnels ont mobilisé les électeurs pour voter les listes RDPC lors des différents meetings dudit parti politique afin d'avoir une chance eux aussi d'être soutenus lors des prochaines élections régionales¹⁹.

2- L'omniprésence de la figure du Chef d'État dans les campagnes électorales

Pour gagner une élection municipale dans la Lékié, le Président Paul Biya est à la fois le tremplin et le véritable slogan politique pour gagner des voix. On entend par slogan²⁰ politique : la synthèse absolue du programme d'un parti au moment précis de la campagne électorale²¹. Il faut reconnaître l'intelligence des candidats du RDPC dans les différentes communes de la Lékié qui ont battu campagne pour la plupart avec les gadgets des élections présidentielles.

Ainsi on pouvait lire dans les banderoles « *Paul Biya : la force de l'expérience* » ou alors en « *Paul Biya The force of experience* » Avec l'effigie du Chef de l'État. Tous les panneaux publicitaires, les maisons en terre battue, les poteaux électriques, les murs dans les marchés étaient couverts par l'image du Président de la République. On dirait la suite des élections présidentielles de 2018. Lors des campagnes électorales dans tous les villages, les vêtements qui dominaient, étaient les tissus arborant l'effigie du Chef de l'État. Les stratégies d'affichage des candidats du RDPC aux élections municipales consistent à mettre en avant l'image du Président de la

¹⁷ Entretien à Monatéle le 23 février 2023 avec Denis Émilien Atangana (âgé de la quarantaine).

¹⁸ Au Cameroun, la Constitution de 1996, amendée en 2008, dispose que les élections régionales sont encadrées par la loi n° 2006/004 du 14 juillet 2006 fixant le mode d'élection des Conseillers régionaux

¹⁹ Entretien avec un chef traditionnel d'Okola le 19 juillet 2022, qui a exigé qu'on conserve l'anonymat.

²⁰ Le mot slogan est d'origine gaétique, désignait pour les Écossais le cri de guerre d'un clan.

²¹ GAGNON (D.), « Un slogan, et tout devient possible », Québec français, 2009, p. 58.

République avant même leur liste ou même le programme politique. Bref l'objectif consiste à convaincre les électeurs qu'en votant la liste du RDPC, on consolide la confiance du Chef d'État vis-à-vis des populations.

Par conséquent les localités vont recevoir les largesses du gouvernement. C'est ce qui justifie la présence des membres du gouvernement lors des campagnes électorales : Nous pouvons citer le Ministre du Domaine, du Cadastre et des Affaires Foncières : M. Eyebe Ayissi Henri digne fils de la Lékié Président de la Commission Départementale de Campagne du RDPC de la Lékié Est (Obala, Sa'a, Elig Mfomo, Ebebda et Batchenga) et le Ministre Chargé de Mission à la Présidence de la République : M. Ndong Soumhet Benoit qui était le Président de la commission départementale de campagne du RDPC dans la Lékié Ouest (Monatéle, Evodoula, Okola et Lobo).

Le ministre Ndong Soumhet rappelait encore aux populations de la Lékié venues nombreux au meeting de Monatéle l'importance du Président Biya pour les habitants du département. Voici en substance ses propos

« Ce que j'ai à dire aux militants est très simple. Ils doivent honorer le contrat de confiance qu'il y a toujours eu entre le président Biya, le RDPC et la Lékié. Qu'ils n'oublient jamais qu'ici même à Monatéle, le 05 octobre 2004, le président Biya a appelé les populations de la Lékié, ses amis fidèles qui ont toujours fait montre de beaucoup de loyauté à son égard. Il l'a dit. Lorsqu'un chef d'État se permet de qualifier ses populations comme ses amis fidèles, nous ne devons jamais perdre de vue une telle importance »²².

Ces phrases du ministre démontrent à suffisance qu'il existe une confiance absolue entre les populations de la Lékié et le RDPC. Il est aussi important de rappeler l'amitié qui existe entre les populations de la Lékié et le Chef d'État n'est pas gratuite car elle repose sur des intérêts économiques, politiques et sociaux. Pour corroborer ce point de vue M. Ndong Soumhet déclare :

« Il s'agit de garder et de respecter ce contrat de confiance en continuant à voter le RDPC et ce d'autant plus que vous savez très bien tout ce que le gouvernement est en train de faire ces derniers temps comme réalisation en matière de développement dans la Lékié. Des ponts, des barrages, les adductions d'eau en terme de centaines de milliards de Francs cfa. Je ne compte pas tout ce qui se fait dans les communes. Nous n'avons aucune raison de changer d'avis ».

²²Discours du coup d'envoi de la campagne électorale à Monatéle le 25 janvier 2020.

A travers ces propos on peut déduire qu'en votant la liste du RDPC, les élus du peuple seront gracieusement aidés par le Chef de l'État le développement suivra dans les différentes communes, par conséquent, les populations de la Lékié sont condamnées à voter le parti des flammes. Ainsi, la campagne électorale du RDPC dans cette partie du territoire est un moment de surenchères politiques dans laquelle on fait valoir les réalisations du Chef de l'État et non des élus de la localité. C'est une campagne centralisée autour du Président Biya.

C'est dans cette optique que Célestin Bedzigui a pu tirer son épingle du jeu en mettant en évidence sa proximité idéologique et politique avec le Président Biya. Dans son affiche de Campagne on voit le candidat du PAL entrain de causer avec le Chef d'État. Son soutien à la candidature du Président Biya lors des élections présidentielles de 2018 a beaucoup plaidé en sa faveur pour qu'il puisse obtenir cinq conseillers municipaux. C'est ce que nous allons essayer de mettre en évidence dans le prochain point.

B- Les campagnes électorales de l'opposition dans la Lékié

La campagne municipale se révèle tout d'abord fortement territorialisée : affiches représentant tel ou tel lieu de la commune ; tracts, listes et programmes personnalisés par quartiers. Les choix proposés à l'électeur ne sont pas, d'autre part, des choix « de société », mais des choix « concrets », au sens où ceux-ci impliquent une inscription sur le territoire communal, un aménagement de l'espace (implantation d'équipements collectifs). Il est question ici de mettre en évidence deux études de cas : La campagne du PAL (Parti de l'Alliance libérale) de Célestin Bedzigui (1) et la campagne du FDC (Front des Démocrates Camerounais) de Denis Emilien Atangana (2).

1- La campagne du Pal de Célestin Bedzigui

Célestin Bedzigui est un homme politique camerounais « *Originaire de Monatélé Premier Adjoint au maire de ladite commune est aussi Chef de troisième degré* »²³. Il a connu une enfance tranquille aux côtés de Nga Koh Félicité sa mère et de son homonyme de père. Il est issu d'une famille de huit enfants, dont six garçons et deux filles. Son grand père Bikoun

²³ Entretien avec Célestin Bedzigui à la mairie de Monatélé le 20 avril 2021.

A Ntouda Manga était un Chef Réputé, patriarche avec 120 épouses. Il laissera à sa mort en 1943 près de 300 fils et filles.

S'il reconnaît avec beaucoup de philosophie que la vie est faite de hauts et de bas, Célestin Bedzigui semble pourtant n'y retenir que les hauts non sans tirer les leçons des bas. Et parmi ces hauts il y'a son parcours scolaire et académique. Un parcours qui débute en 1955 au jardin d'enfants à l'école Sacré Cœur de la mission catholique de Mokolo et qui se poursuivra à l'école primaire catholique Sacré Cœur à Mokolo. Le Vicaire de la Mission en charge de l'école était un jeune prêtre du nom de Jean Zoa. « C'est lui qui quelques jours après la rentrée scolaire en Septembre 1957 organisera un rassemblement imprévu de toute l'école vers 3H de l'après-midi pour nous annoncer que UM NYOBE avait été tué la veille et que tout le monde devait rentrer immédiatement chez lui. Pour nous, c'était un après-midi de vacance inattendue ». Quelques années plus tard Célestin Bedzigui obtient son baccalauréat série D au collège Sacré Cœur de Makak bien que passant la majeure partie de son temps à jouer la batterie. Il est en effet à l'époque chef d'orchestre de cet établissement.

Page | 343

Son père le voyait bien religieux, médecin ou fonctionnaire après sa licence en Droit et Sciences économiques, mais lui voulait continuer ses études et faire autre chose. À cette époque se souvient Célestin où « *on nous suppliait presque de nous inscrire à l'Enam* ». Dans la seconde moitié des années 70 Celestin Bedzigui²⁴ qui est parti pour la France s'inscrira en Doctorat d'Économétrie, Prospective et Prévision à l'Université de Paris IX Dauphine. Là-bas il y croisera d'autres maîtres comme Professeurs : Pierre Piganiol, Alain Cotta, Jacques Attali et Charles Salzman. Les deux derniers cités se retrouveront proches collaborateurs du Président Mitterrand lorsque ce dernier est élu Président de la France.

Célestin Bedzigui crée en Avril 1991 le parti appelé le PAL avec lequel il rejoint la Coordination des Partis d'Opposition. Celle-ci engage le mouvement dit des Villes mortes pour obtenir un assainissement des institutions et des pratiques et des mœurs politiques à travers la Conférence Nationale. Une divergence stratégique va cependant pousser le PAL à prendre la tête d'une aile modérée de l'Opposition qui à travers l'accord de la Tripartite contribuera à mettre fin

²⁴ Célestin Bedzigui se présente comme une élite intellectuelle et politique de la Lékié car il a été Directeur Général de la Société Camerounaise de la sacherie de février 1993 à décembre 1995.

aux Villes mortes. Le PAL ayant tendance à prendre une coloration de Parti de la tribu Eton, ce qui mettait mal à l'aise ce natif de Yaoundé de parents originaires de la Lekie et qui proclame à qui veut l'entendre qu'il est camerounais. Il engage son Parti dans une fusion avec l'UNDP, parti d'implantation nationale ayant à l'époque 68 députés dont il devient Premier Vice-président au Congrès de ce parti en Janvier 1997. En 2004, il soutient le candidat de la coalition des partis d'opposition à l'élection présidentielle. Fidèle à l'indépendance d'esprit et à l'attachement aux valeurs démocratiques, il mettra avec ses autres camarades un terme à la fusion et le PAL reprendra son indépendance d'action en 2004.

En Mai 2005, les intimidations et les menaces poussent Célestin Bedzigui à l'exil aux USA. Exilé aux Etats-Unis depuis 2005, c'est donc loin de son pays natal que l'ancien Président du PAL, le Parti de l'Alliance Libérale et acteur de la Tripartite de 1991 dit vouloir poursuivre sa « *lutte pour que la démocratie soit établie au Cameroun* ». Et de préciser que ce combat se fera à « *son corps défendant s'il le faut* ». En attendant de voir jusqu'où l'amènera sa détermination, Célestin Bedzigui continue de suivre avec beaucoup d'attention l'actualité politique du Cameroun. Pour autant, il n'a vraiment pas que la politique comme centre d'intérêt. La majeure partie de son temps est aussi consacrée à la finance. Il est Financial Adviser à Prudential, une société financière et d'investissements classés parmi le Top 10 Financial and Investment Services Companies des USA. Celestin Bedzigui est l'un des rares africains non-naturalisé américain, à être broker dealer representative enregistré au New York Stock Exchange, à Wall Street. En plus de son activité a Prudential, Celestin fait aussi valoir son expertise et son expérience dans le domaine financier a Global Rating Intelligence Sevices, une agence de notation de risque- pays au Trump Tower à Wall Street, au cœur de Manhattan qu'il a créée et qui est spécialisée dans l'évaluation du risque d'investissement dans les pays du Moyen Orient et d'Afrique.

A l'examen des faits, nous pouvons affirmer que la victoire de Célestin Bedzigui en tant que premier adjoint au maire de Monatéle est une récompense du RDPC. Car il faut le rappeler le Président du PAL avait soutenu la candidature du Président Biya en 2018. Cela peut se confirmer dans sa profession de foi :

« Dans l'esprit de la dynamique unitaire du soutien au candidat Paul Biya à l'élection présidentielle d'Octobre 2018, fort de notre connivence avec lui, nous appelons les adhérents

et sympathisants de tous les partis politiques confondus, à s'unir pour la réalisation des Grandes Opportunités à Monatéle ».

Célestin Bedzigui faisait parti des premières élites de Monatéle à soutenir une candidature du Président Biya en 2018 car il disait « *Le Président de la République représente la meilleure offre politique pour le pays* ». ²⁵On peut déjà comprendre qu'il s'agissait déjà d'un positionnement politique en vue d'un éventuel trophée politique. Car il faut souligner que son soutien vis-à-vis du Chef de l'État n'était pas seulement verbal mais aussi matériel car il a contribué pour le financement de la campagne présidentielle à hauteur de 500 000 francs cfa (Journal du Cameroun.Com)²⁶. En plus M. Célestin Bedzigui n'a jamais caché son amitié avec le Ministre du Domaine, du Cadastre et des Affaires Foncières : M. Eyebe Ayissi Henri l'initiateur des appels à candidature du Président Paul Biya dans la Lékié.

Page | 345

L'argument de campagne qui a particulièrement impressionné les populations de Monatéle c'est la proximité autoproclamée de Célestin Bedzigui avec le Chef d'État. Le candidat de la mairie de Monatéle a promis des emplois juteux aux jeunes de cette localité à travers la réalisation du fameux projet de construction du barrage hydroélectrique de Lebanga sur le fleuve Sanaga passant par la Lékié. Ce projet d'après le Président du PAL est estimé à 1000 milliards de francs CFA qui seront financés en partie par le Président Biya et des investisseurs étrangers. Et le Chef traditionnel de troisième degré disait lors de sa campagne, qu'il avait le soutien du Chef de l'État. Par-là, on comprend alors que le PAL n'est pas un parti de l'opposition radicale au RDPC, mais plutôt un parti d'opposition allié au Chef de l'État dans la recherche du positionnement et d'avantages politiques. Il est important de souligner que le PAL est l'unique parti politique d'opposition dans la Lékié où sur les affiches de campagnes on voit le Président Biya entrain de rire avec le leader de ce parti politique. Et ce qui est encore plus impressionnant c'est le slogan politique du PAL aux municipales de 2020 :

« MONATELE... DEBOUT !!!

MOATE'H... AYOP !!! »

²⁵ Extrait du discours du 04 février 2018 lors de la collecte des fonds initiés pour la candidature du Président Paul Biya aux élections présidentielles.

²⁶ Média internet publié le 23 février 2018 à 11h30 par Irène Fernande Ekouta.

Ce slogan se rapproche du cri de guerre à l'Assemblée Nationale du Sénateur de Kribi Mba Mba Grégoire « *Paul Biya a na yop ayop ayop ayop*²⁷ » le 6 novembre 2018 lors du 36^{ème} anniversaire du Chef de l'État à la magistrature suprême. La campagne de Sa Majesté Bedzigui Célestin a porté ses fruits car il s'en sort avec un score de 40,32 % soit 3329 voix sur 8388 et 5 conseillers municipaux avec un poste de Premier Adjoint au Maire de Monatélé.

2- La campagne électorale du FDC de Denis Emilien Atangana

Atangana Denis Emilien peut être considéré comme un professionnel de la politique de Monatélé ancien candidat aux élections municipales de 2013 avec la formation politique MRC (Mouvement Pour la Renaissance du Cameroun) où il a fait un score impressionnant de 40,69 % des voix contre 59,31 % pour le RDPC. Ce qui démontre qu'il existe quand même une opposition réelle à Monatélé car il a failli de peu pour que le MRC arrive au pouvoir dans le Chef-lieu du département de la Lékié. Il faut souligner que Atangana a contesté ce score en affirmant que le scrutin du 30 septembre 2013 était entaché d'irrégularité comme

« Le trafic d'influence, la distribution d'argent et du vin le jour du vote par certaines élites et des chefs traditionnels, l'intimidation des électeurs, l'expulsion des représentants du MRC dans certains bureaux de vote »²⁸.

Il faut dire que cette contestation n'a pas porté de fruit. En 2013 le jeune candidat Atangana Denis avait 25 ans. Sept ans après le jeune opposant au RDPC va se présenter aux élections municipales avec son propre parti politique le FDC (Front des Démocrates Camerounais)²⁹ avec pour slogan politique « *Ensemble pour un nouveau départ* ». Dans notre entretien, le candidat nous a fait part de son programme politique et des difficultés à battre campagne. Ainsi Atangana Denis disait : « *Notre objectif est de faire de Monatélé une destination touristique et un pôle de compétitivité agropastorale* ». C'est ainsi que nous pouvons lire dans sa profession de foi :

« Faire de Monatélé une destination touristique en valorisant les îles de la Sanaga et les marécages. Soutien aux activités génératrices de revenus (AGR) par la distribution des intrants agricoles et la création des champs semenciers afin de permettre aux populations de Monatélé de diversifier leurs sources de revenus. Créer une ferme municipale et des

²⁷ Paul Biya Ayop traduction littérale: Paul Biya toujours élevé ou en haut.

²⁸ Ces phrases sont extraites de sa lettre ouverte Au Président de la République du 09 octobre 2013.

²⁹ FDC parti politique créé par la décision 00115/MINAT du 09 juillet 2018.

pôles d'élevage par village pour pallier au manque de ruminants et volaille locale (élevage des porcs, chèvres, poule, escargots ».

Il est clair que le programme politique de M. Atangana Denis consiste à transformer la Lékié. Toutefois la campagne électorale du leader du FDC n'a pas du tout été facile car il dénonce et stigmatise la somme dérisoire de 1,7 milliard de francs CFA pour financer les partis politiques engagés dans la campagne électorale octroyée par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD).³⁰ D'après M. Atangana ses affiches de campagne ont coûté plus d'un million de francs CFA ce qui est inférieur à la somme qu'il a reçu pour le financement de sa campagne par l'État sans compter l'évaluation du transport pour aller battre campagne dans les villages qu'il a estimé à 1,5 million de francs CFA³¹. Il faut souligner que malgré ces difficultés le FDC a réussi l'exploit d'avoir un conseiller municipal avec un score de 9,74 % avec 804 personnes³² qui ont voté pour lui. Malgré une campagne laborieuse du candidat il a réussi à être conseiller municipal.

Page | 347

II-L'EXPLICATION DU VOTE DANS LA LÉKIÉ

L'explication du vote en milieu rural peut être analysée sous plusieurs angles, nous nous sommes appuyés sur les déterminants économiques du vote (A) et l'abstentionnisme comme véritable opposant du RDPC (B) et rejet de la politique du renouveau.

A- Les déterminants économiques et l'émergence des communes de la Lékié comme fondement du vote

Le vote qui s'appuie sur l'approche institutionnelle est un vote de survie ou une aspiration au statu quo institutionnel. Ce type de vote est pratiqué par les membres du parti au pouvoir et leurs alliés. Ce vote est non seulement le plus courant mais surtout le plus généralisé depuis la fin du parti unique et le retour au multipartisme. En effet, dans leur majeure partie, les dirigeants africains n'ont pas totalement perdu le réflexe du parti unique et chaque fois qu'un parti s'empare du pouvoir par la voie électorale, il se conduit comme un parti unique.

³⁰ Il faut rappeler que M. Atangana n'a pas voulu nous révéler combien il a reçu de la part du MINATD

³¹ Entretien à Monatéle le 23 février 2023 avec Denis Émilien Atangana (âgé de la quarantaine).

³² Source Elecamm Centre.

Dans sa prise de parole, Arnaud Efo³³, président départemental du Conseil National de la Jeunesse, après avoir rendu hommage au chef de l'État pour avoir mis le département de la Lékié au centre de ses préoccupations, n'a pas manqué de citer les projets dont a bénéficié ce département. À l'instar du barrage de Nachtigal, le pont sur la Sanaga reliant le département de la Lékié à celui du Mbam-et-Kim, le projet d'approvisionnement de Yaoundé et ses environs en eau potable à partir du fleuve Sanaga (PAEPYS). Il a également remercié le chef de l'État, pour avoir impulsé le plan triennal spécial jeune et pour avoir doté ce projet d'une enveloppe de 102 milliards pour promouvoir l'entrepreneuriat jeune, sans oublier la création des universités d'État. Pour lui, *« l'envergure des actes du chef de l'État en faveur des jeunes témoigne une grande attention à l'endroit des jeunes de la Lékié et du Cameroun tout entier »*. Les jeunes du RDPC et des partis politiques alliés ont également rendu un hommage mérité au chef de l'État.

Pour agir, le parti au pouvoir s'appuie sur les institutions du pays. Ce sont les représentants du parti qui, à la veille d'une nouvelle élection, demandent aux membres de leurs familles et de leurs relations de voter pour le président sortant ou pour le candidat du parti. Pour s'assurer du résultat en faveur du parti, ils n'hésitent pas à user des méthodes peu conventionnelles pour s'attirer les faveurs des électeurs. Grâce à la dynamique institutionnelle qui est le centre de la vie politique, persuader les fonctionnaires et les usagers de l'administration publique (électeurs) à voter pour le parti au pouvoir afin de maintenir le statu quo et les postes des dirigeants est une activité facile qui explique aisément le vote pour la survie qui prend tout son sens grâce au dispositif institutionnel. Il est permis de parler d'un vote utile pour les électeurs institutionnels qui cherchent à garantir la stabilité de leurs postes et les gains économiques issus de la transaction avec les autorités étatiques. L'intérêt financier et matériel influence et modifie le comportement des électeurs. Dans un tel contexte, le vote dans les urnes se prépare à coup de négociations, de rencontres et d'arrangements pécuniaires obscurs. Pour les hommes politiques fortunés, la période électorale devient l'occasion de tenter de transformer le scrutin en un marché où les termes de l'échange sont l'argent et les voix des électeurs. À cette occasion de marchandisation électorale, les bulletins sont échangés comme des articles sur un marché normal (allusion à la théorie du choix économique d'Anthony Downs développée plus haut). Avec ce type de vote, le comportement électoral obéit essentiellement à des facteurs subjectifs d'ordre matériel.

³³ Entretien à Obala le 21 février 2023 avec Arnaud Efo (âgé de 28 ans).

L'électeur est rationnel uniquement en termes de finalité et non en valeur³⁴. À la question de savoir s'il est mauvais ou totalement irrationnel que des populations complètement démunies marchandent et votent pour un candidat qui fait montre de générosité occasionnelle calculée à leur égard en leur distribuant des T-shirt, des vivres, des enveloppes (chargées de coupures de billets de banque), etc., seuls les électeurs eux-mêmes peuvent répondre. Mais sur le plan éthique, ce choix s'avère contre productif car l'électeur n'a pas la liberté de choix du meilleur, c'est-à-dire le plus méritant mais le plus offrant qui peut se révéler être un candidat incompetent ou un prévaricateur qui va récupérer en milliards les miettes offerts aux « gueux ». Le vote économique étant basé sur l'achat des voix des électeurs et sur la stabilité des institutions étatiques, l'explication du vote doit être comprise et analysée sur l'approche fonctionnaliste au sens sociologique (c'est-à-dire en tant qu'organe ou organisation), car le fonctionnalisme est une explication par les buts. On part de l'idée que si quelque chose existe, c'est parce que cela a une fonction. L'université sert à former les étudiants. Le Parlement sert à voter des lois, etc. Ce principe simple réside dans l'affirmation suivante : « la fonction crée l'organe ». Une fonction répond à un besoin. Le fonctionnalisme est une vision conservatrice. Donc, l'achat du vote des électeurs par les autorités politiques ou par les candidats fortunés entre dans l'analyse du comportement économique conduisant à un vote pour la survie.

B- L'abstention électorale comme véritable opposition du RDPC

L'abstentionnisme peut être défini comme le comportement consistant à ne pas participer à l'acte de vote³⁵. Et il peut se traduire de plusieurs manières il faut déjà rappeler que les élections législatives et municipales du 09 février 2020 sont marquées par l'appel au boycott du MRC (Mouvement pour la Renaissance du Cameroun). Le parti politique sorti deuxième à l'élection présidentielle du Cameroun en 2018 a décidé de ne pas participer aux élections législatives et municipales de 2020. A quelques heures³⁶ de la clôture du dépôt des candidatures, l'opposant Maurice Kamto a annoncé que son parti politique ne participera pas aux élections municipales de 2020. Ainsi le Président National du MRC déclare : « *Le MRC a décidé de ne pas prendre part*

³⁴ Il existe différents niveaux de rationalité dont les plus essentiels sont la rationalité en finalité (poursuite d'un intérêt égoïste), la rationalité en valeur (poursuite d'un intérêt communautaire ou éthique) et la rationalité affective ou émotionnelle.

³⁵ NAY (O.) & al., *Op Cit.*, p. 6.

³⁶ Le 25 novembre 2019 le Président National du MRC (Mouvement pour la Renaissance du Cameroun) Maurice Kamto a décidé que son parti politique n'ira pas aux élections municipales et législatives du 9 février 2020.

aux élections législatives et municipales du 9 février 2020. J'appelle les électeurs à rester chez eux et à ne pas aller voter ».

Il faut souligner que l'appel au boycott du MRC n'a pas eu trop d'impact dans le département de la Lékié dans la mesure où c'est l'un des fiefs électoral du RDPC. Bien qu'il faut tout de même relever la forte abstention dans le dit département. Et un conseiller municipal du RDPC à Monatéle nous expliquait même que « *L'abstention rend service au RDPC même si c'est 10 personnes qui votent pour un parti, la formation politique qui a reçu ses 10 voix l'emporte et c'est légitime en plus ça sera même facile à calculer* »³⁷. Il faut souligner que le conseiller municipal fait montre d'une sérieuse et grave méprise entre la légalité et la légitimité. D'après le système démocratique la loi ne tient pas compte de l'abstention mais considère plutôt le nombre des bulletins validement exprimés. Par conséquent ceux qui votent un candidat même si c'est deux (2) voix sur un million d'abstentionnistes, le candidat l'emporte. Mais il faut souligner qu'il n'aura aucune légitimité dans la mesure où il ne fait pas l'unanimité. Ainsi « *La légitimité se distingue de la légalité, car elle ne se limite pas au seul respect des modalités légales de dévolution du pouvoir, et peut même s'y opposer.* »³⁸.

Pour ce qui est du département de la Lékié il faut dire que le boycott des électeurs était manifeste dans la mesure où sur 132595³⁹ inscrits il y a eu 57490 abstention soit 43 % des électeurs inscrits qui ont décidé de ne pas aller voter.

L'abstentionnisme désigne le plus couramment le phénomène de non-participation aux élections, bien que l'expression puisse s'appliquer également à toute autre forme de défection politique apparente (opposée à ce qu'Albert Hirschman appelle la prise de parole ou au moins à la loyauté muette)⁴⁰. Sur le plan électoral, l'abstention peut être passive ou sociologique, « *apolitique* » selon J.-P. Charnay, reflétant soit un empêchement lié à l'isolement géographique ou social ou, encore, à une cause physique, soit un manque d'intérêt pour la politique. À ce niveau intervient

³⁷ Entretien avec un conseiller municipal le 07 février 2020 à Monatéle dans un bar.

³⁸ NAY (O.) & al., *Op Cit.*, p. 602.

³⁹ Source ELECAM Centre. Pour savoir le nombre d'inscrits du département de la Lékié sur les listes électorales nous avons fait la somme des inscrits dans chaque arrondissement. Pour ce qui est du nombre des électeurs abstentionnistes nous avons également fait la somme des abstentionnistes dans chaque commune. Ensuite nous avons divisé le nombre des électeurs abstentionnistes sur le nombre des électeurs inscrits pour avoir le pourcentage du taux d'abstention dans la Lékié.

⁴⁰ HERMET (G.) & al., *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, 7^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 2010, p. 19.

notamment le sentiment de compétence politique, dont Pierre Bourdieu a pressenti l'importance et qui constitue largement une traduction subjective de la position sociale (le sentiment de compétence et l'acte de voter augmentant en fonction de l'élévation dans l'échelle sociale). Par ailleurs, l'abstention peut se révéler également active ou idéologique (abstention « politique » selon J.-P. Charnay) dans la mesure où elle constitue un acte politique conscient. Dans cette perspective, elle exprime dans certains cas une hostilité précise à l'égard d'un régime de gouvernement, dans d'autres cas un scepticisme plus profond devant la valeur ou la légitimité de la procédure électorale et du mécanisme de la représentation, voire un rejet absolu de toute forme d'État s'agissant des anarchistes par exemple. François Goguel distingue également à ce propos ce qu'il appelle l'abstention structurelle ou systématique de l'abstention conjoncturelle, liée simplement aux enjeux ou aux circonstances d'un scrutin particulier⁴¹.

La considération des modalités pratiques de l'abstention éclaire ses significations diverses. L'abstentionniste peut être régulièrement inscrit sur les registres électoraux et par conséquent comptabilisable. Ainsi nous pouvons démontrer que le véritable adversaire politique du RDPC dans la Lékié c'est l'abstentionnisme. Ou il peut être non inscrit, par négligence ou de façon délibérée, échappant alors au décompte du taux d'abstention (les jeunes sont particulièrement nombreux à se trouver dans ce cas). Parallèlement, l'abstentionnisme doit s'appréhender dans sa fréquence. Il est permanent pour une minorité de non-électeurs, mais seulement épisodique pour la plupart, plus marqué en général dans les consultations locales ou européennes que dans les grands scrutins nationaux législatifs ou référendaires.

D'après une étude minutieuse nous pouvons mettre en évidence les différentes contestations politiques des électeurs de la Lékié qui refusent pour la plupart de se rendre aux urnes à travers le tableau suivant ⁴²:

⁴¹ GOGUEL (F.), « Pour une étude scientifique de l'abstentionnisme électoral », *Revue française de science politique*, II (1), janvier-mars 1952, p. 68.

⁴² Ce tableau a été conçu par moi-même tout en respectant les chiffres donnés par ELECAM (Elections Cameroon) Centre.

Communes	Obala	Sa'a	Ebebda	Monatelle	Elig Mfomo	Lobo	Okola	Evodoula	Batchenga
Nombre d'inscrits	36952	21587	10415	15743	7726	5679	18804	9120	6569
Votants	16642	10982	5309	8388	4388	3372	13272	6743	6009
Abstention en chiffre	20310	10605	5106	7355	3338	2307	5532	2377	560
Abstention en pourcentage	54,96 %	49,12 %	49,02 %	46,71 %	43,20 %	40,62 %	29,41 %	26,06 %	8,52 %

Source : Ndolo Francis à partir des chiffres d'Elecam Centre

A travers ce tableau, nous pouvons observer deux réalités : les communes où il existe une compétition électorale avec plusieurs candidats, le taux d'abstentionnisme est très élevé et varie entre 40 % et 55 % c'est le cas des communes d'Obala, Sa'a, Ebebda, Monatéle, Elig Mfomo et Lobo. Tandis que dans les communes où le RDPC est l'unique compétiteur le taux d'abstention est faible car il varie entre 9 % et 29 %.

L'abstentionnisme est le fait pour un citoyen de se retirer de la décision électorale. Ce retrait peut se justifier de différentes façons puisque ces citoyens « abstentionnistes », ne constituent pas un bloc homogène. On distingue principalement deux modes d'abstentionnisme, l'un sociologique (ou « hors jeu ») et l'autre politique (ou « dans le jeu »)⁴³, les premiers, les abstentionnistes sociologiques connaissent un certain nombre de difficultés d'insertion sociale et ne s'intéressent pas à la politique. Ils entretiennent un sentiment d'éloignement et de distance par rapport au champ politique, et sont généralement en retrait de toute forme de participation politique. Les abstentionnistes politiques, quant à eux, proviennent de toutes les catégories, de tous les milieux sociaux. Ce sont les plus diplômés et plus socialement favorisés. Ils s'intéressent à la politique et peuvent même se sentir proches d'un parti politique. Ces derniers sont dans le jeu politique, par opposition à ceux qui sont en dehors, à savoir les abstentionnistes sociologiques. Mais, l'abstentionnisme politique traduit surtout une protestation à l'encontre de la classe politique

⁴³ MUXEL (A.) et JAFFRÉ (J.), « S'abstenir : hors du jeu ou dans le jeu politique ? », in BRÉCHON (P), LAURENT (A.), PERRINEAU (P.) (Dir.), les cultures politiques des français, Paris, Presse de Science Po, 2000, p. 83.

ou bien encore une sanction pour les candidats ou les gouvernements. Ce type d'abstentionnisme vise à peser politiquement sur les résultats de l'élection en envoyant un signal fort à l'ensemble de la classe politique et ainsi influencer sur ce que les candidats peuvent proposer⁴⁴. Cette part dynamique de l'abstentionnisme politique est celle qui a connu une plus grande croissance au cours de ces dernières années tandis que l'abstentionnisme sociologique reste stable⁴⁵

Conclusion

Pour clôturer cet article il est important de souligner que la mobilisation des électeurs est fondamentale pour gagner une élection dans la mesure où elle rassemble toutes les incitations permettant aux acteurs politiques de diffuser une offre politique et de persuader les électeurs de s'y rallier en apportant leur soutien et leur vote. Comme nous l'avons démontré plus haut l'offre politique du RDPC consiste à mettre en évidence les réalisations du Président Paul Biya qui sont un gage de continuité fiable dans le développement des différentes communes. Par conséquent l'offre politique du RDPC repose sur une logique de mobilisation de ressources et la mise en œuvre d'une action politique collective et structurée qui est l'une des clés du succès du parti du Président Paul Biya. Nous pouvons de même percevoir que les campagnes électorales du parti au pouvoir mettent en scène « l'unité gouvernementale » qui a pour seul objectif de rafler tous les sièges. Tandis que chez les challengers du RDPC (Opposants), ils misent sur leur popularité pour faire renverser le régime ce explique dans une certaine mesure leur échec.

En outre nous avons vu que la mobilisation électorale s'appuie sur la diffusion d'une offre qui entre en résonance avec les valeurs « post matérialistes » centrées sur l'épanouissement individuel des citoyens. C'est pourquoi les acteurs politiques adaptent donc les dispositifs de la mobilisation à l'évolution des comportements politiques des électeurs marqués par une individualisation des potentiels votants.

⁴⁴ MUXEL (A.), « La poussée des abstentions, protestations, malaise, sanction », in PERRINEAU (P.) et YSMAL (C.) (Dir.), *le vote de tous les refus. Les élections présidentielles et législatives de 2002*, Paris, Presse de Science Po, 2003, p. 77.

⁴⁵ HÉRAN (F.), « Voter toujours, parfois...ou jamais », in Castrès (B) et Mayer (N.) (Dir.), *le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presse de Science Po, 2004, p. 53.

République Centrafricaine : portrait géopolitique et sécuritaire d'un État failli

Central African Republic : geopolitical and security portrait of a failed State

Par : Page | 354

Charles Cyrille ETOGA AYISSI

Internationaliste

Doctorant en science politique

Université de Douala (Cameroun)

charlesetoga00@gmail.com

Résumé :

Depuis le putsch de mars 2013 mené par la coalition rebelle Séléka, la République Centrafricaine (R.C.A.) est pire qu'un Etat failli : elle est quasiment devenue un Etat fantôme ayant perdu, du moins depuis la chute de l'Empereur Bokassa, toute capacité institutionnelle significative. En d'autres mots, le coup d'État de 2013 a été la touche finale de l'effondrement total des institutions étatiques centrafricaines. En effet, l'infantilisme politique du pays a contribué à nichier au cœur de la société centrafricaine une instabilité et un désordre chroniques dont pâtit encore le pays aujourd'hui depuis son accession à l'indépendance dans la mesure où, une bonne partie de la population centrafricaine voit dans le seul recours à la force, l'ultime moyen d'améliorer son existence. La présente contribution se propose alors de dresser le portrait géopolitique et sécuritaire de la République Centrafricaine en identifiant le matériau sur lequel repose l'instabilité et le désordre chroniques qui se sont installés dans le pays depuis son accession à l'indépendance et y règnent en grand maître.

Mots clés : État failli ; Portrait géopolitique et sécuritaire ; République centrafricaine.

Abstract :

Since the march 2013 putsch led by the rebel coalition Seleka, the Central African Republic (C.A.R.) is worse than a failed state: it has almost become a phantom state having lost, at least since the fall of Emperor Bokassa, all capacity significant institutional. In other words, the 2013 coup was the final touch to the total collapse of Central African state institutions. Indeed, the country's political infantilism has contributed to nesting in the heart of Central African society a chronic instability and disorder from which the country still suffers today since its accession to independence insofar as a good part of the Central African population sees in the only recourse to force, the ultimate means of improving one's existence. The present contribution therefore proposes to paint a geopolitical and security portrait of the Central African Republic by identifying the material on which rests the chronic instability and disorder that have settled in the country since its accession to independence and reign there in grand master.

Keywords : Bankrupt state ; Central African Republic ; Geopolitical and security portrait.

Introduction

La R.C.A. est au regard de la fertilité de son territoire et son énorme potentiel en ressources naturelles, l'objet de convoitises et de jeux d'influences, notamment de la part des puissances internationales¹. Cette ancienne colonie française autrefois qualifiée le « *Cendrillon de l'Empire* »², n'est aujourd'hui qu'une anarchie ordonnée, le Far West de l'Afrique centrale en raison de l'instabilité politique et des violences récurrentes dont la principale victime est la population centrafricaine qui ne cesse de s'enfoncer dans une extrême pauvreté.

Devenue à la suite du putsch de mars 2013 le théâtre de conflits armés internes incessants du fait de la prolifération des groupes armés dont le nombre n'a cessé d'évoluer³ comme l'indique Cristina Barrios : « *ce qui restait de l'autorité du président Bozizé, des Forces armées centrafricaines (FACA), et des services publics minimaux s'est effondré suite au coup d'État de mars 2013 lorsque la rébellion Séléka a porté Michel Djotodia au pouvoir et a laissé le pays à la merci des bandits et des groupes armés* »⁴, la République Centrafricaine⁵ est pire qu'un Etat failli,

¹ Forum Réfugiés, « Chronologie et histoire récente de la République Centrafricaine », *Centrafrique : instabilité et territoires hors de contrôle*, 2017, p. 8.

² GOURDIN (P.), « République centrafricaine : géopolitique d'un pays oublié », *Diploweb.com : La Revue géopolitique*, octobre 2013, p. 10.

³ En 2015, ils étaient au nombre de 10, 14 en 2017 et 17 en 2018. Voir : VIRCOULON (T.), « Ecosystème des groupes armés en Centrafrique », *Notes de l'IFRI (Institut Français des Relations Internationales)*, Paris, avril 2020, p. 6.

⁴ BARRIOS (C.), « République Centrafricaine : Défis humanitaires, politiques et sécuritaires », *Brief Issue*, N°37, 2013, p.1.

⁴ MVOMO ELA (W.) « Approche historique et géopolitique du désordre et de l'instabilité en R.C.A. », *Colloque sur La paix et la sécurité en République Centrafricaine*, Yaoundé, Novembre 2014, p. 2.

⁴ GEISSER V., « Un séparatisme « venu d'en haut ». Rhétorique identitaire pour élites en mal de légitimité populaire », *Migrations société*, N°183, 2021, p. 4.

⁴ En 2015, ils étaient au nombre de 10, 14 en 2017 et 17 en 2018. Voir : VIRCOULON (T.), « Ecosystème des groupes armés en Centrafrique », *Notes de l'IFRI (Institut Français des Relations Internationales)*, Paris, avril 2020, p. 6.

⁴ Voir FOKA (A.), « Faut-il détester les russes qui débarquent en Afrique ? », *Chronique* du 8 octobre 2021.

⁴ Couramment appelée le ou la Centrafrique ou désignée par le sigle R.C.A. et en Sango *Ködörösêse tî Bêafrîka*.

⁴ International Crisis Group, *République centrafricaine : anatomie d'un Etat fantôme*, Rapport Afrique N°136, 2007, pp. 1-35.

⁴ Remarque faite par Kristalina Ivanova Georgieva (Directeur général du F.M.I. et ancienne Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises) et, François Hollande (ancien Chef d'État français) lors de réunions aux Nations Unies en septembre 2013. Voir : Barrios (C.), *op.cit.*, p.1.

⁴ BORE (H.), « Avez-vous dit République centrafricaine ? », *ASPJ Afrique & Francophonie*, 2014, p. 66.

⁵ Couramment appelée le ou la Centrafrique ou désignée par le sigle R.C.A. et en Sango *Ködörösêse tî Bêafrîka*.

elle est quasiment devenue un « *Etat fantôme* »⁶ au bord d'une « *somalisation* »⁷ et décrite comme « *un simulacre d'État* »⁸ ayant survécu d'une façon chaotique depuis son indépendance.

Le morcellement du pays en plusieurs territoires tenus par les groupes armés ayant notamment pour objectif le contrôle des importantes richesses dont jouit paradoxalement le pays, est la preuve irréfutable de la décrépitude de l'État centrafricain et découle de ce qu'il convient de qualifier de *faillite de l'Etat* pour décrire « *la situation d'un Etat qui se trouve dans l'incapacité d'assumer ses fonctions régaliennes de base à la suite de l'effondrement total ou partiel de ses institutions gouvernementales et administratives* »⁹.

En rappel, la R.C.A. c'est d'abord du diamant, avec une production annuelle de l'ordre de 500.000 carats ; elle occupe le dixième rang mondial par le volume et le cinquième rang par la qualité de ses pierres puisque son diamant est présenté comme l'un des plus beaux au monde ; des traces d'or sont relevés dans quasiment tout le pays ; c'est aussi une quantité importante d'uranium, de fer, de cuivre, d'étain, de titane, de thorium¹⁰. Pour ne citer que ces richesses minières qui aiguïssent évidemment les appétits et nourrissent les guerres en ce sens que, toutes les rébellions se concentrent et se constituent uniquement autour des mines. Il s'agit donc d'une guerre de positionnement et de contrôle des minerais car, chaque groupe armé occupe une zone minière bien déterminée et s'y accroche de toutes ses forces en faisant recours à une violence dispensée de toute retenue.

Dés lors, on perçoit que la recrudescence de l'instabilité et du désordre en R.C.A. n'a pour seul but, l'amélioration des conditions de vie des centrafricains dont une bonne majorité tente d'y parvenir tant bien que mal à la pointe des armes. Du fond d'un abîme aussi profond que la fosse des Mariannes où ils furent ainsi précipités, les centrafricains n'ont cessé de déplorer leur triste destinée en accusant et s'accusant. Pourtant, des mois, des années, et même des décennies sont

⁶ International Crisis Group, *République centrafricaine : anatomie d'un Etat fantôme*, Rapport Afrique N°136, 2007, pp. 1-35.

⁷ Remarque faite par Kristalina Ivanova Georgieva (Directeur général du F.M.I. et ancienne Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises) et, François Hollande (ancien Chef d'État français) lors de réunions aux Nations Unies en septembre 2013. Voir : Barrios (C.), op.cit., p.1.

⁸ BORE (H.), « Avez-vous dit République centrafricaine ? », *ASPJ Afrique & Francophonie*, 2014, p. 66.

⁹ OUSENI ILLY, « « L'Etat en faillite » en droit international », *Revue québécoise de droit international*, N°28, 2015, p. 53.

⁹ OUSENI ILLY, « « L'Etat en faillite » en droit international », *Revue québécoise de droit international*, N°28, 2015, p. 53.

¹⁰ Voir FOKA (A.), « Faut-il détester les russes qui débarquent en Afrique ? », Chronique du 8 octobre 2021.

passés sans toutefois apporter une nette amélioration à leur sort. Par conséquent, le désordre et l'instabilité se sont enracinés dans l'ordre structurel pour devenir les principales tendances lourdes de la géopolitique de la R.C.A. du fait de leur inscription dans la longue durée de l'histoire d'un pays jalonnée de coups d'Etat et de changements inconstitutionnels de gouvernements¹¹.

L'enchevêtrement des situations chaotiques dans le pays recommande alors à ce niveau, de questionner à la fois les facteurs et les acteurs d'un tel scandale géopolitique. En fait, comment en est-on arrivé là ? Qui en sont les acteurs ? La présente étude entend donc montrer à partir d'une posture épistémologique réaliste¹² adossée à l'observation participante¹³ comme outil de recherche, qu'aux racines diverses (I), le désordre et l'instabilité chroniques qui se sont enracinés dans l'ordre structurel pour devenir les principales tendances lourdes de la géopolitique centrafricaine depuis l'accession à l'indépendance du pays, sont alimentés par des acteurs (II) aux intérêts qui se croisent et s'entrecroisent au gré des circonstances.

I- LES RACINES DU DÉSORDRE DE L'INSTABILITÉ EN R.C.A.

La Centrafrique est en proie à un désordre et une instabilité chroniques liés notamment à l'échec des efforts de démocratisation, la multiplication des coups d'Etat, la centralisation excessive du pouvoir, le morcellement du paysage politique ; ce qui explique sans aucun doute la prolifération des groupes armés et la persistance des conflits dans la mesure où, « une partie des

¹¹ MVOMO ELA (W.) « Approche historique et géopolitique du désordre et de l'instabilité en R.C.A. », Colloque sur *La paix et la sécurité en République Centrafricaine*, Yaoundé, Novembre 2014, p. 2.

¹² C'est la théorie - le réalisme - des relations internationales qui tient compte des contraintes du réel, c'est-à-dire de ce qui est, du monde non idéal dans lequel nous vivons pour analyser les situations politiques en toute connaissance de cause. Il s'agit donc d'observer le monde tel qu'il est et non tel qu'il devrait être par opposition à l'espoir ou l'illusion d'un système international fondé sur la négation du recours à la force et la valeur absolue accordée à une idée ou à une loi tel que prôné par l'idéalisme dont le substrat se trouve aux antipodes de l'ambiance réelle qui prévaut dans l'arène internationale. Dans le cadre de la présente étude, cette théorie nous permet de cerner que, la recrudescence du désordre et de l'instabilité en R.C.A. résulte de la politique étrangère des puissances mondiales et régionales qui instrumentalisent et apportent leur soutien aux groupes armés qui sèment et répandent la terreur dans le pays avec en toile de fond, le contrôle des vastes richesses minières et naturelles dont dispose le pays. Car, comme l'indique Henry Kissinger, l'un des tenants de cette théorie : « *Dans l'histoire, les nations ont recherché la satisfaction de leur intérêt égoïste plus souvent que l'application de leurs nobles principes, et se sont posées en rivales plus souvent qu'elles n'ont coopéré. Rien n'indique que ce comportement séculaire ait changé, et aucun indice n'annonce sur ce point de transformation notable dans les prochaines décennies* » ; cf. : *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1994, pp. 10-11.

¹³ Elle nous a conduit à travers des enquêtes de terrain, à effectuer entre juillet et août 2021, un séjour dans la ville frontalière de Cantonner en R.C.A. où, nous avons via des entretiens de type semi-directifs collecté auprès de diverses sources des informations sur le climat sociopolitique en vigueur dans le pays ; l'insécurité régnante ne nous ayant point permis de pénétrer plus profondément l'intérieur du pays.

centrafricains voient dans le recours à la violence le seul moyen d'améliorer leur sort »¹⁴. Le clivage ethnique ancestral entre les populations de l'Oubangui au Sud et celles de la savane au Nord, constitue par ailleurs le moteur principal de luttes politiques et sociales constantes depuis plus de cinquante ans. Le désordre et l'instabilité chroniques dans le pays plongent ainsi leurs racines dans les facteurs à la fois politiques (A) et socio-économiques (B).

A- Les facteurs politiques

Les ressorts politiques de l'instabilité et du désordre en R.C.A. reposent non seulement sur l'évolution politique du pays, notamment sa période coloniale jusqu'à son accession à l'indépendance (1), mais aussi et surtout sur la consécration de la violence comme mécanisme ordinaire d'accession, d'exercice et de conservation du pouvoir politique (2).

1- De l'entreprise coloniale française à l'entreprise néocoloniale centrafricaine

L'histoire politique de la Centrafrique s'est écrite dans la douleur la plupart du temps. Cette histoire à la fois violente et secrète explique sans aucun doute les paroxysmes qu'a connus et que connaît toujours le pays aujourd'hui. L'étude de cette histoire présente alors une grille de lecture fondée principalement sur une période coloniale particulièrement brutale et sanglante d'une part, et d'autre part sur un « déficit d'autonomie politique et stratégique »¹⁵, reflet d'une indépendance bafouée de l'État centrafricain post colonial.

En effet, après une longue période d'esclavage¹⁶, l'Oubangui-Chari connaîtra une période coloniale sanglante. Elle sera soumise à une exploitation coloniale dont la violence et la barbarie, ne la céderont en rien pendant plus d'un siècle aux razzias du passé et « de tous les territoires de l'Empire colonial français, l'Oubangui-Chari est probablement celui qui a connu la colonisation la plus brutale »¹⁷. Cette colonisation qui, à travers une saignée à nulle autre pareille, n'a que prolongé et amplifié l'exploitation extrême des ressources humaines et naturelles de cette région

¹⁴ GOURDIN (P.), op.cit., p. 13.

¹⁵ FOGUE TEDOM (A.), « Le déficit d'autonomie politique et stratégique de l'État post colonial et les problèmes africains actuels », Cours des *Questions stratégiques*, Master 2 recherche en Science Politique, Université de Yaoundé 2 -Soa, année académique 2015-2016.

¹⁶ Durant des siècles, le nord-est, région de la steppe constitués des territoires que sont le Dar el Kuti, le Dar Fertit et le Bahr el-Ghazal, fortement peuplés d'agropasteurs animistes, ont longtemps été un réservoir d'esclaves et régulièrement dévastés par les razzias organisés par les grands sultanats qui contrôlaient les routes caravanières transsahariennes.

¹⁷ Forum Réfugiés, op.cit., p. 11.

en provoquant une profonde déstructuration des sociétés oubanguiennes¹⁸. Concrètement, à la suite d'une conquête violente, la présence française en terre oubanguienne ne sera qu'une longue suite d'atrocités et d'exactions contre la population civile. La mise en coupe réglée du pays par les compagnies concessionnaires s'opère sans répit de la part de l'administration, dont l'inventivité en matière de supplices étonne par son degré de sadisme¹⁹. Impôt de capitation, taxes de toutes sortes et corvée du portage sont prétextes à exécutions sommaires, amputations et tortures qui n'épargnent ni femmes ni enfants. La population de la R.C.A. sera réduite de moitié au cours des vingt premières années de la colonisation ; ce qui explique encore aujourd'hui la faible densité de la population sur un territoire aussi vaste que riche en ressources et surtout l'imprégnation de la violence dans les mœurs de cette population.

Par ailleurs, proclamée le 1^{er} décembre 1958, la R.C.A. accède à l'indépendance le 13 août 1960. Cette transition se fait dans des conditions difficiles et non avantageuses pour sa population car, la France installe dans le nouvel État des vivriers potentiels d'instabilités politiques qui lui permettent de perpétuer les pratiques de division, de domination et d'exploitation des centrafricains qui ont toujours servi de moteur à son entreprise²⁰. La désormais entreprise néocoloniale passe par la sélection de l'élite appelée à présider aux destinées du jeune Etat. Le sort tragique de la R.C.A. depuis l'acquisition de cette pseudo indépendance n'est autre que la conséquence directe de la politique coloniale française dans la mesure où ici comme ailleurs, le refus de former des cadres locaux, la destruction des institutions et l'élimination de tous les leaders du pays, l'instauration d'une économie de prédation, sont à l'origine du chaos centrafricain actuel. A l'instar d'autres ex-colonies françaises, l'ancien Oubangui-Chari devenu après son accession à l'indépendance R.C.A., n'est rien d'autre qu' « *un accident de l'histoire coloniale* »²¹.

2- La consécration de la violence comme mécanisme ordinaire et légitime d'accession, d'exercice et de conservation du pouvoir

Le champ politique centrafricain est particulièrement marqué par une intrusion fréquente de l'armée et des rebellions armées. Cette banalisation de l'immixtion quasi-permanente du

¹⁸ Observatoire Pharos, *Comprendre la crise centrafricaine*, Rapport final, 2015, p. 14.

¹⁹ Idem.

²⁰ NGBWA ESSO (Y.S.), *Conflits en Afrique centrale : le cas de la R.C.A. de 1960 à 2013. Dynamique récurrente d'une trappe de conflictualité*, Mémoire de Master-Recherche en Science Politique, Options Relations Internationales, Université de Yaoundé 2-Soa, 2014, p. 30.

²¹ International Crisis Group, *République centrafricaine : anatomie d'un Etat fantôme*, op.cit., p. 2.

militaire dans le politique explique le degré de déconstruction du système politique centrafricain et érige en norme l'usage de la force armée comme moyen d'accès au pouvoir. L'anatomie de la R.C.A. présente alors une grille de lecture fondée principalement sur la militarisation de la vie politique voire, la « *brutalisation du champ politique* »²² centrafricain, dont le déficit démocratique avéré est caractérisé par le déclin des partis politiques et leur incapacité croissante à exercer une véritable fonction représentative. Au regard de cette absence du fair play démocratique, la R.C.A. a connu depuis son indépendance, « *5 coups d'Etats [...] et plusieurs tentatives de coups d'Etats* »²³.

En effet, baptisé coup d'Etat de la Saint Sylvestre, le premier coup d'État est perpétré le 31 décembre 1965 par Jean-Bedel Bokassa qui renverse David Dacko. Le deuxième est perpétré le 20 septembre 1979 par David Dacko qui, aidé par les services secrets français à travers les opérations Caban et Barracuda, reprend les rênes du pouvoir aux mains de Bokassa, sacré Empereur le 04 décembre 1977. Le troisième mené le 1^{er} septembre 1981, porte au pouvoir le Général André Kolingba qui renverse Dacko en visite officielle en Lybie. Le quatrième est mené par le Général François Bozizé le dimanche 16 mars 2003 contre Ange-Félix Patassé pourtant élu démocratiquement deux fois de suite, les 19 septembre 1993 et 1999 notamment. Enfin, le cinquième et dernier coup d'Etat est perpétré le 23 mars 2013 par la coalition rébelle Séléka qui porte Michel Djotodia au pouvoir. Sans forcer le trait, on se rend bien vite compte que l'appartenance ethnique, les différences religieuses et la manipulation des acteurs politiques centrafricains, ont servi de substrat à la mise en œuvre de ces coups de force.

Par ailleurs, aux allures d'un « *État criminel* »²⁴, l'exercice du pouvoir en R.C.A. repose sur « *une gouvernance prétorienne de l'Etat* »²⁵. Bien que sur les huit Chefs d'État qui ont succédé à la tête du pays quatre ont été ou sont des civils (Dacko, Patassé, Samba-Panza, et Touadera), la gouvernance de l'État centrafricain instaurée par ces derniers ne s'est totalement démarquée de celle de ceux issus des rangs des FACA ou des groupes rebelles, notamment le Colonel Bokassa, le Général Kolingba, le Général Bozizé, et le chef rébelle Djotodia. En effet, l'accession de la R.C.A. à l'indépendance est suivie par l'instauration de l'un des pires régimes qui aient été donnés

²² VIDAL (C.), « La brutalisation du champ politique ivoirien, 1990-2003 », *Révue Africaine de Sociologie*, Vol. 7, N° 2, 2003, pp.45-57.

²³ THEYOKO-BATA SELLEY-WANN, « Histoire et phénoménologie de l'insécurité et de l'instabilité politique en R.C.A. », Colloque sur *La paix et la sécurité en République Centrafricaine*, Yaoundé, Novembre 2014, p. 3.

²⁴ International Crisis Group, *République centrafricaine : Anatomie d'un État fantôme*, op.cit., p. 5.

²⁵ MVOMO ELA (W.), op.cit., p. 20.

au pays, celui de David Dacko, qui replonge le pays dans les heures les plus sombres de l'ère coloniale et dont les caractéristiques sont entre autres : suppression de nombreuses libertés, parti unique, corruption généralisée des fonctionnaires, une fiscalité écrasante pour les plus pauvres.

Le règne de Bokassa qui s'étend de 1966 à 1979, soit quatorze ans, est sans doute celui qui a fait couler beaucoup d'encre en terme d'autoritarisme puisque marqué par l'instauration d'une dictature militaire féroce : proclamé dans un premier temps Président à vie en mars 1972, puis Empereur le 04 mars 1977, accusations de corruption, manquements graves aux droits de la personne et accumulation d'une fortune personnelle colossale, sont là quelques chefs d'accusation retenus contre lui. Le règne du Général André Kolingba qui s'étend du 1^{er} septembre 1981 au 19 septembre 1993 soit 12 ans, a tout aussi des allures d'une dictature militaire dans la mesure où, après s'être désigné Président de la République, il institue le C.M.R.N.²⁶, suspend la constitution et dissout les partis politiques et les syndicats.

L'accession d'Ange-Félix Patassé en septembre 1993 à la tête du pays a fortement été influencée par un jeu d'alliances faites à la veille des élections. Cependant, une fois au pouvoir, Patassé va régner sans partage suscitant ainsi la déception et la colère de ses alliés d'hier. Ce qui conduira inéluctablement à une crise sociopolitique et militaire. D'abord entre 1996 et 1997, l'armée se soulève en mutineries pour dénoncer ses conditions précaires. Par la suite, l'ancien Président Kolingba tente un coup de force le 28 mai 2001. Une méfiance s'installe par ailleurs entre Patassé et son Chef d'Etat-Major, le Général François Bozizé qui, une fois limogé, entre en rébellion et organise à partir du Tchad trois putschs qui connaîtront deux échecs et une réussite le 15 mars 2003. Le règne de celui-ci, Bozizé, qui va du 15 mars 2003 au 23 mars 2013, soit 10 ans, connaîtra aussi de multiples soubresauts issus du mécontentement de ses anciens alliés. On observera ainsi des soulèvements militaires entre 2006 et 2007 qui aboutiront à l'éclosion d'une rébellion en 2012 initiée par plusieurs groupes armés regroupés au sein de la Séléka dont le coup de force portera le 23 mars 2013 Michel Djotodia au pouvoir.

B- Les facteurs socio-économiques

²⁶ Comité Militaire de Redressement National, qui était un cabinet exclusivement militaire institué pour diriger le pays.

Bien avant la généralisation de l'anarchie et l'arrêt des investissements économiques et sociaux qui ont suivi la chute du Général Bozizé, la population centrafricaine vivait déjà dans des conditions précaires malgré un potentiel fulgurant en matières premières qui malheureusement se trouvent être une malédiction²⁷ pour le pays car, celui-ci ne réussit point à tirer profit de ce riche potentiel et pour cause, la gestion néo-patrimoniale de l'État (1) dont la conséquence n'est rien d'autre que l'enfoncement des centrafricains dans une précarité extrême (2).

1- De la gouvernance néo-patrimoniale de l'État à la réaction des rebelles et brigands exclus des mécanismes du pouvoir

L'accaparement du pouvoir par un seul homme au bénéfice de sa famille élargie, témoigne en R.C.A. de ce que, « *la personnalisation du pouvoir* »²⁸ ou mieux, de « *la gestion tribale de l'État* »²⁹ résulte de l'incapacité des leaders politiques centrafricains à asseoir dans leur pays les principes de base de la démocratie. N'ayant de ce point de vue aucune légitimité, les dirigeants centrafricains ont toujours fait recours de façon exclusive à la force comme mécanisme ordinaire d'accession, d'exercice et de conservation du pouvoir. Dans l'optique de contourner cette illégitimité, l'ethnisation du pouvoir à travers la gestion tribale de l'État s'offre à eux comme la condition *sine quanone*.

En effet, le tout premier Président centrafricain David Dacko plantait déjà le décor d'un Etat combinant chose publique et chose privée lorsqu'il influença le vote des parlementaires en 1960 en sa faveur en faisant encercler l'Assemblée Nationale par des pygmées Aka - son ethnie d'origine - armés de flèches empoisonnées. Les extravagances financières de Bokassa ont largement contribué à la pérennisation de cette pratique tant celui-ci n'opérait aucune dichotomie entre fortune publique et fortune personnelle dans la mesure où l'on garde surtout de lui, le souvenir des fastes dérisoires de l'Empire centrafricain à travers l'instauration d'une tradition d'accaparement des ressources nationales à des fins privées dont aucun de ses successeurs ne s'en est départi. Si la présidence d'André Kolingba n'a pas fait couler beaucoup d'encre et de salive avec le Trésor public, le foncier quant à lui a beaucoup révélé la nature néo-patrimoniale de sa gouvernance. Car, sous son régime, l'accaparement des terres a contribué à enrichir son patrimoine. De plus,

²⁷ Certains auteurs parlent d'une « *malédiction des ressources* ». Voir à ce propos : ESCOFFIER (S.) & al., « Nature et formes de la violence, causes du conflit en R.C.A. », 2014, disponible en ligne sur <https://www.irenees.net>.

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

l'utilisation des ressources de l'Etat pour l'entretien de ces terres, prolongeaient cette confusion entre richesses de l'Etat et richesses personnelles. Ange Félix Patassé s'est inscrit dans cette, même logique en s'octroyant par décret toute une concession minière. Bozizé a quant à lui camouflé à des fins personnelles, l'utilisation des fonds du Trésor public. La Présidence controversée de Djotodia tout comme la transition de Samba-Panza, ont porté elles aussi les stigmates du néo-patrimonialisme³⁰.

Page | 364

La R.C.A. regorge en effet un énorme potentiel en ressources naturelles qui, malheureusement sont confisquées et accaparées par les pouvoirs successifs, suscitant dans le même temps un scénario idéal-typique de la rébellion notamment : celui d'un mouvement d'auto-défense, de réaction à l'abandon, ou de volonté d'avoir part à la captation des richesses. La prédation des richesses centrafricaines met ainsi les rentiers au pouvoir dans la capitale Bangui ayant instauré une gestion néo-patrimoniale de l'Etat, face à des brigands ou rebelles exclus des mécanismes du pouvoir et qui imposent, en faisant recours à une violence dispensée de toute retenue, aux premiers une absence de tout contrôle sur les richesses des zones marginalisées. Bien avant la chute du Président Bozizé, près de 60% du territoire national échappait totalement au contrôle de l'Etat centrafricain³¹.

Ce « lâche contrôle territorial de l'Etat »³² très peu présent hors de la capitale Bangui dont parle Emmanuel Chauvin, témoigne à suffisance de ce qu'en Centrafrique, l'Etat s'arrête à PK 12 c'est-à-dire à la barrière de police marquant officiellement la sortie nord de Bangui³³ et par dessus laquelle, on entre dans le *no man's land* qui désigne les régions largement déconnectées de la capitale, à la fois marginalisées depuis des décennies et en proie à une insécurité croissante. La tendance est par conséquent ici rébellion constante et permanente, s'associant ou s'opposant à d'autres au gré des circonstances, tantôt braconnant ou se faisant anti-braconnier, tantôt pillard ou chasseur de coupeurs de route, tantôt revendiquant son autonomie ou un meilleur rattachement à Bangui.

³⁰ Voir pour plus de détails NGOVON (G.), « Le contrôle des ressources de l'Etat, un enjeu des conflits en Centrafrique », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, N°272, 2015, pp. 505-507.

³¹ NIEWIADOWSKI (D.), *La République centrafricaine : le naufrage d'un Etat, l'agonie d'une Nation*, Paris, © Theatrum Belli : Bibliothèque Défense et Sécurité, 2014, p. 10.

³² CHAUVIN (E.), *La guerre en Centrafrique à l'ombre du Tchad. Une escalade conflictuelle régionale ?*, Paris, A.F.D., 2018, p. 25.

³³ LALLAU (B.), « Plongée au cœur des ténèbres centrafricaines », *Journal des anthropologues*, N° 140-141, 2015, p. 287.

Avec la sentence de mars 2013 qui traduit la « *mise en coupe réglée* »³⁴ du pays par l'arrivée de la Séléka et de Djotodia au pouvoir, c'est tout le territoire qui a plongé dans les ténèbres faisant de l'État centrafricain un « *imbroglio* »³⁵, né du prolongement de plusieurs situations et rendant compte du degré de décomposition du pays car, la prolifération des groupes armés ayant divisé le territoire national en une mosaïque de territoire plus ou moins autonomes, constitue la preuve irréfutable du délitement de l'Etat centrafricain. Parmi ces principaux groupes armés, on peut citer : l'A.P.R.D.³⁶, la C.P.J.P.³⁷ et l'U.F.D.R.³⁸ ; en illustration, la carte ci-contre.

Page | 365



³⁴ Idem, p. 286.

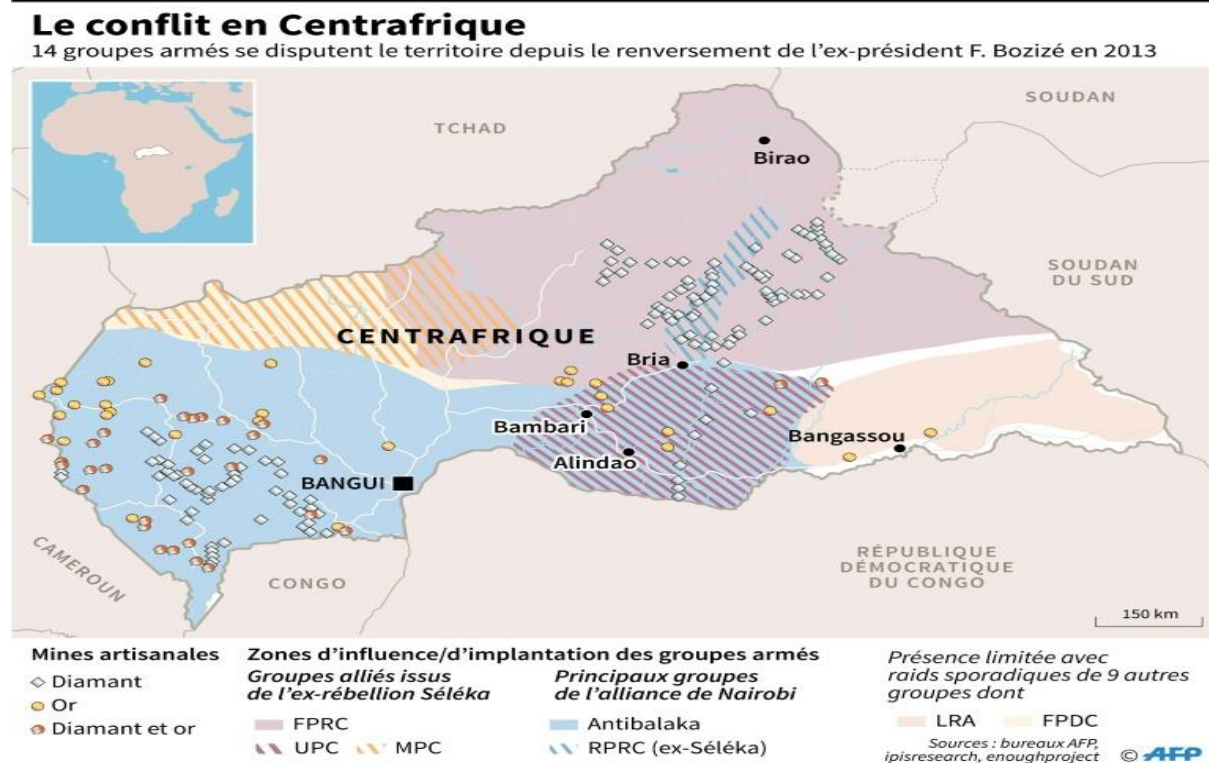
³⁵ CHAUVIN (E.) et SEIGNOBOS (C.), « L'imbroglio centrafricain. Etat, rebelles et bandits », *Les BRICS en Afrique, ambitions et réalités*, Afrique contemporaine, 2013, pp.119-148.

³⁶ L'Armée Populaire pour la Restauration de la Démocratie, groupe rebelle opérant dans le Nord-ouest de la Centrafrique et formé en 2006 à la suite du putsch ayant renversé Patassé en 2003.

³⁷ La Convention des Patriotes pour la Justice et la Paix, groupe armé de confession musulmane, constitué majoritairement de Rounga, créé le 26 octobre 2008 et implanté dans les Préfectures de la Vakaga et la Bamingui-Bangoran.

³⁸ L'Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement, groupe politico-militaire à dominance Goula et crée le 14 septembre 2006 à Kigali au Rwanda.

Carte : 14 groupes armés pour un seul territoire



Page | 366

Source : *La Croix*, quotidien d'informations français, édition du 05 février 2019.

Comme on peut le voir sur cette carte, la R.C.A. est quasiment sous l'emprise des groupes armés qui contrôlent tout le territoire national et se concentrent précisément autour des zones minières en s'y accrochant du mieux qu'ils peuvent pour s'arroger l'exploitation exclusive en faisant recours à une violence dispensée de toute retenue.

2- La précarité des centrafricains et la résurgence des tensions sociales

Disposant pourtant d'atouts considérables pour connaître un niveau de développement assez élevé et offrir à sa population une qualité de vie bien meilleure à celle de nombreux pays africains, plus d'un demi-siècle après son indépendance, la réalité en R.C.A. est affligeante et donne des sueurs froides dans le dos : pauvreté persistante des populations et sous-développement ambiant sont là les indicateurs d'un pays jouissant d'immenses potentialités agricoles, géologiques, hydrographiques, climatologiques, sylvicoles et industrielles.

Le fait est que, comme le souligne la plupart des analyses consacrées aux conflits, ceux-ci prennent généralement leur lit dans des situations d'extrême pauvreté. Bien qu'il soit à cet effet un

peu vain d'empiler des chiffres à propos d'un pays dénué de réelles statistiques publiques (PIB, IDH, espérance de vie), tous les indicateurs placent la R.C.A. dans le camp des sinistrés de la mondialisation. Considérée à ce propos comme « *l'arrière-cour de la mondialisation* »³⁹ dans laquelle elle tente péniblement de s'intégrer par son agriculture et son secteur minier, Roland MARCHAL estime qu'« *on ne doit plus parler de pauvreté de la population centrafricaine mais d'une extrême pauvreté généralisée, sauf à considérer cette couche peu nombreuse qui vit à Bangui dans et aux marges de l'appareil d'État* »⁴⁰ dans la mesure où, l'accumulation excessive des arriérés de salaires et le non-paiement régulier des salaires courants, ont fortement contribué au dénuement des fonctionnaires et autres agents de l'Etat et, par voie de conséquence, à la paupérisation d'une grande partie de la population notamment dans un pays où les fonctionnaires constituent les seuls soutiens de leurs familles respectives prises dans leur sens le plus large⁴¹.

En effet, la crise de mars 2013 a gravement accentué les défis du développement des infrastructures auxquels la R.C.A. a toujours été confrontée pour promouvoir et assurer son développement socio-économique. En réalité, la contribution des infrastructures de base à la croissance économique de ce pays a toujours été faible. Les principaux facteurs justifiant ce déficit en infrastructures sont notamment « *l'étendue de son territoire fortement enclavé, avec une faible densité démographique ; l'insuffisance de la mobilisation des ressources de financement des infrastructures ; et les déficiences du cadre institutionnel et de gestion des infrastructures* »⁴². Ainsi, 6% de la population centrafricaine vit seulement sur 0,1% du territoire national⁴³ notamment dans la capitale Bangui, et près de 60% sur moins de 20% sur le reste du territoire.

Dans le secteur de l'énergie électrique, la R.C.A. dispose seulement de trois centrales hydroélectriques⁴⁴ dont la distribution énergétique est essentiellement concentrée dans Bangui et ses environs avec une demande dépasse près de 200% la capacité du pays. Dans celui des

³⁹ LALLAU (B.), op.cit., p. 289.

⁴⁰ MARCHAL R., « Premières leçons d'une « drôle » de transition en République centrafricaine », *Politique africaine*, N°139, 2015, p. 128.

⁴¹ HOUSSEIN (M.), « Les conflits armés en Centrafrique, causes et conséquences », janvier 2014, disponible en ligne sur <https://www.irenées.net>.

⁴² Banque Africaine de Développement, « République centrafricaine », *Perspectives économiques en Afrique*, de Diallo Kalidou, 2018, p. 1.

⁴³ La R.C.A. est un vaste pays enclavé de 623.000 km² avec une population d'environ 4 millions d'habitants dispersée sur l'ensemble du territoire soit 7 habitants/km².

⁴⁴ Les deux premières Boali 1 et 2 sont actuellement opérationnelles avec une capacité de 18 MW et responsables de près de 98% de la production électrique nationale. Quant à la troisième, Boali 3, en cours de réalisation, elle aura une capacité de 10 MW.

transports, le réseau routier qui représente 90% des infrastructures de transport du pays, n'est revêtu à peine que de 3,5%, soit 855 km sur les 24.137 km que représente l'ensemble du réseau routier national⁴⁵. Dans le domaine de l'eau et l'assainissement, seuls 40%⁴⁶ des centrafricains ont accès à de l'eau potable avec des taux variant de 36,5% à Bangui à 27% dans les zones rurales dans la mesure où les activités de la SODECA⁴⁷ sont essentiellement confinées à Bangui et en zones rurales par des pompes manuelles. Abandonnée par l'Etat, les centrafricains ont développé un mode vie imprégné par un degré virulent de violence qui devient le moyen par excellence pour condamner l'exacerbation de leurs conditions de vie précaires.

II- LES ACTEURS DE L'INSTABILITÉ ET DU DÉSORDRE EN R.C.A.

Les analyses portées autour de la conflictualité en Afrique en général et en R.C.A. en particulier s'attachent un peu trop souvent à ne souligner que les culpabilités externes plutôt qu'à explorer simultanément la part de responsabilité des acteurs internes⁴⁸. La tendance manifeste étant de concevoir ces derniers comme de simples jouets ou avatars téléguidés par les premiers ; par conséquent, sont largement passés sous silence, leurs visées personnelles et immédiates aussi bien que leurs stratégies de contournement à des fins individuelles. Pourtant, ces acteurs internes (A) jouent aussi bien que les acteurs externes (B), un rôle important dans le désordre et l'instabilité qui règnent en R.C.A.

A- Les acteurs internes

La sociologie du désordre et de l'instabilité en R.C.A. révèle une pluralité d'acteurs internes aux intérêts qui se croisent et s'entrecroisent sous le prisme de l'obtention de gains politiques et ou, financiers. Cette diversité des acteurs internes n'empêche pour autant pas d'opérer une typologie en fonction des champs dans lesquels sont implémentées leurs actions. Figurent alors

⁴⁵ La densité du réseau routier centrafricain est estimée à 1,5 km pour 100km², signifiant que la majeure partie du pays se situe à l'écart de tout axe routier et ne dispose pas d'un accès aux marchés et aux services de base. Le corridor Douala-Bangui d'environ 1.700 km est la liaison commerciale la plus importante, soit 80% du commerce international du pays.

⁴⁶ Voir NIEWIADOWSKI (D.), op.cit., pp. 39-40.

⁴⁷ Société des Eaux de Centrafrique.

⁴⁸ BENINGA (P.-C.) & al., « Persistance de la crise en République Centrafricaine. Comprendre pour agir », Séries Friedrich Ebert Stiftung sur la Paix et la Sécurité en Afrique, N° 22, Yaoundé, 2017, p. 9.

⁴⁸ BENINGA (P.-C.) & al., « Persistance de la crise en République Centrafricaine. Comprendre pour agir », Séries Friedrich Ebert Stiftung sur la Paix et la Sécurité en Afrique, N° 22, Yaoundé, 2017, p. 9.

dans ce registre, les acteurs politico-sécuritaires (1) et les groupes armés nationaux non-étatiques (2).

1- Les acteurs politico-sécuritaires : la classe politique et les Forces Armées Centrafricaines (FACA)

Page | 369

Passée maître dans l'art de la survie politique en se réinventant sans cesse pour s'adapter au gré des circonstances, l'élite politique et militaire centrafricaine dont la cupidité à l'égard des ressources et richesses nationales est effrénée, alimente de façon inéluctable l'instabilité et le désordre dans le pays.

En effet, les tensions qui ont toujours été observées au sein de la classe politique centrafricaine, notamment entre le pouvoir et l'opposition, constituent de façon inéluctable un vecteur d'instabilité. Entre décembre 2020 et mars 2021, la R.C.A. a connu une vague de violences ayant perturbé sa scène politique. En cause, l'avènement d'un nouveau groupe politico-militaire : la C.P.C.⁴⁹. Les assauts de ce groupe armé ont profondément entravé le processus électoral, notamment la présidentielle et le premier tour des législatives de décembre 2020. Les dysfonctionnements ainsi observés durant le processus électoral vont conduire les partis de l'opposition réunis au sein de la C.O.D. 2020⁵⁰ à ne pas reconnaître la victoire de Touadéra. Convaincu qu'il existe une collusion entre la C.P.C. et la C.O.D. 2020 par le fait que l'ancien Président Bozizé et son parti politique, le *Kwa Na Kwa*⁵¹, fassent partie de la C.O.D. 2020 dont il a assuré la présidence durant les mois⁵² qui ont précédé la présidentielle de décembre, l'administration Touadéra va durcir le ton contre l'opposition en adoptant plusieurs mesures répressives : la remise en selle des *Requins*⁵³ ; l'arrestation et l'interdiction de sortie du territoire d'un certain nombre d'opposants tels que Anicet Dologuélé, Martin Ziguélé, Karim Mec-Kassoua Catherine Samba Panza et, de hauts gradés dont l'ancien Chef d'Etat-Major le Général Ludovic

⁴⁹ Coalition des Patriotes pour le Changement, formée mi-décembre 2020 sous la férule de l'ancien Président François Bozizé.

⁵⁰ Coalition de l'Opposition Démocratique, lancée en novembre 2019 par Anicet Dologuélé dans le but de mutualiser les efforts de l'opposition dans le cadre des échéances électorales de 2020 et 2021 regroupant 14 partis politiques.

⁵¹ Terme Sango qui signifie : le *Travail, rien que le travail* et désigne le parti politique présidé par Bozizé jusqu'en février 2021 à la tête duquel il démissionne pour se consacrer uniquement au pilotage de la rébellion.

⁵² Notamment trois mois selon le principe de rotation qui fédère le fonctionnement de cette plateforme.

⁵³ Il s'agit d'une milice politique créée en 2019 et dissoute la même année sous la pression des partenaires internationaux, réputée pour ses actes d'intimidation et de violences contre les membres de l'opposition politique et impliquée avec la garde présidentielle dans l'incendie de la résidence de Bozizé à Bangui ainsi que dans les arrestations illégales et disparitions des personnes proches de l'opposition ou de Bozizé.

Ngaifei ; et l'instauration de l'Etat d'urgence après les attaques de Bangui pour quinze jours d'abord puis prolongé de six mois en février. Un virage autoritaire qui va instaurer un climat de peur au sein de l'opposition et par extension, des frictions qui vont alimenter l'instabilité et le désordre dans le pays.

Par ailleurs, créées en 1960 lors de l'indépendance du pays, les FACA ont toujours joué un rôle crucial dans la conflictualité et le séparatisme en R.C.A. Ces dernières décennies, les 14.000 à 15.000 membres des FACA⁵⁴ ont davantage constitué une menace envers la population qu'une garantie pour leur sécurité. Les FACA sont craintes pour leur brutalité et les violations graves des droits de l'homme qu'elles commettent en toute impunité. Elles ne s'éloignent jamais de Bangui. C'est une armée, sous-financée, ethniquement déséquilibrée, mal administrée, à peine entraînée et mal payée qui avec la prise du pouvoir en mars 2013 par la Séléka et un embargo des Nations Unies sur les armes, est devenue inopérante. Reconstruire alors une armée reflétant la diversité de groupes ethniques du pays et capable de contribuer à la sécurité nationale est l'une des tâches les plus importantes et difficiles auxquelles la R.C.A. doit faire face. Leur manque de loyauté envers les Présidents centrafricains est mis en évidence par les coups d'Etat récurrents enregistrés dans le pays.

Parmi les six Présidents qui se sont succédé à la tête de la R.C.A. depuis son indépendance si l'on met de côté Samba-Panza et Djotodia, trois ont été d'anciens Chef d'Etat-Major des FACA ayant pris le pouvoir après un coup d'Etat : le Colonel Bokassa en 1966 ; le Général Kolingba en 1981 ; et le Général Bozizé en 2003. Ce manque de loyauté des FACA envers les institutions républicaines vaut son pesant d'or dans son ethnicisation. En d'autres mots, la loyauté et l'allégeance des FACA diffèrent en fonction du *Prince*. Lorsque le Général Kolingba, de la tribu Yakoma dans le sud du pays qui constitue 5% de l'ensemble de la population prend les rênes du pouvoir en 1981, toutes les fonctions névralgiques tant de la haute administration que de l'armée seront majoritairement constituées de Yakoma. C'est à lui que sera alors attribué « *ce début de*

⁵⁴ L'effectif et la composition des FACA n'est pas précisément connu car, les données y afférentes ne sont pas accessibles. Voir : International Crisis Group, *Centrafrique : éviter une nouvelle désintégration de l'armée*, mai 2022, disponible en ligne sur <https://www.crisisgroup.org>.

clivage ethnique »⁵⁵ qui justifiera le manque de confiance des futurs régimes centrafricains envers les FACA qu'ils feront essentiellement constituer de ressortissants de leurs ethnies.

2- Les deux principaux groupes armés non-étatiques internes : la coalition rebelle Séléka et la nébuleuse Anti-Balaka

Page | 371

La « *radioscopie des groupes armés centrafricains* »⁵⁶ faite à la suite de la descente aux enfers causée par le putsch de 2013, offre un champ d'étude de violents affrontements sur fond de lutte politico-religieuse pour le contrôle du pouvoir politique dans le pays. Au-delà de l'opportunisme viscéral de leurs dirigeants dont certains sont passés maîtres dans l'art de la reconversion, ces groupes armés ont une histoire qui renvoie aussi bien à la marginalisation des populations rurales qu'à une certaine tradition d'autodéfense et de résistance. À la suite de la crise instaurée par le coup d'État de 2013, deux principaux groupes armés se sont particulièrement livrés une vendetta effroyable, à savoir : la coalition rebelle Séléka d'obédience musulmane et la nébuleuse Anti-Balaka à coloration chrétienne et animiste.

La Séléka⁵⁷ est une coalition ethnique à coloration religieuse musulmane, ou mieux encore, un rassemblement de factions rebelles issus de plusieurs mouvements politico-militaires déjà connus, à l'instar de la C.P.J.P.⁵⁸, l'U.F.D.R.⁵⁹, le F.D.P.C.⁶⁰ ; et d'autres de création récente, notamment la C.P.S.K.⁶¹ et l'A2R⁶². Dès ses premières victoires militaires sur le terrain, la Séléka va se radicaliser et devenir une véritable rébellion avec cette fois pour objectif, la chute du Président Bozizé. En effet, dénonçant la lenteur de la mise en œuvre de l'accord de Libreville⁶³, la

⁵⁵ BOULVERT (Y.), « Retour à Bangui quarante après. Le Centrafrique après une décennie de crise », *Mondes et cultures*, 2005, p. 25.

⁵⁶ International Crisis Group, *Centrafrique : les racines de la violence*, Rapport Afrique N°230, septembre 2015, p. 3.

⁵⁷ Alliance ou coalition en Sango, la langue nationale parlée dans le pays.

⁵⁸ Convention des Patriotes pour la Justice et la Paix de Charles Massi créée le 26 octobre 2008, majoritairement composée de Rounga, à dominante musulmane, implantée dans la Préfecture de la Vakaga et dans la Bamingui-Bangoran avec pour objectif rendre à la R.C.A. ses valeurs de *Zo Kwe Zo* et son *Unité-Dignité-Travail*.

⁵⁹ Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement de Michel Djotodia, fondée le 14 septembre 2006 à Kigali au Rwanda, à dominante Goula.

⁶⁰ Front Démocratique du Peuple Centrafricain placé d'Abdoulaye Miskine.

⁶¹ Convention des Patriotes du Salut et du Kodro de Dhaffane Mohamed-Moussa (*Kodro* signifie en Sango pays ou patrie).

⁶² Alliance pour la Renaissance et la Refondation de Salvador Edjezekanne, créée en octobre 2012 dans la clandestinité puis devenue le 18 mars 2013 Mouvement pour la Renaissance et la Refondation/ Mouvement politique alternatif (M2R).

⁶³ Signé le 13 janvier 2013 entre les autorités centrafricaines, les représentants de la Seleka et de l'opposition politique en présence de la société civile, sous l'égide de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale

Séléka va lancer son assaut sur Bangui. Après un jour de lourds combats aux abords de la capitale, les rebelles y pénètrent et prennent le palais présidentiel ainsi que la maison de la radio-télévision. Le lendemain de ce triomphe, le 24 mars notamment, François Bozizé s'enfuit pour le Cameroun et Michel Djotodia se pose en successeur. Cependant, la Séléka n'a jamais été un groupe cohésif, mais plutôt « *un mouvement composite* »⁶⁴, puisque composé de plusieurs dirigeants de groupes armés déjà présents depuis longtemps sur la scène des rébellions centrafricaines, bénéficiant d'importants appuis externes, de milliers de combattants issus des FACA déçus par Bozizé, de mercenaires de la région, et de jeunes centrafricains marginalisés. En d'autres mots, Michel Djotodia n'exerce aucun contrôle sur les troupes sélékistes l'ayant porté au pouvoir. Bon nombre de ces combattants n'obéissant qu'à leurs chefs directs, qui se sont taillé des fiefs placés sous l'autorité d'un *com-zone*⁶⁵ à Bangui ou en provinces. Incontrôlés, ceux-ci vont commettre de multiples exactions, de violences et de pillages à répétition contre la population d'obédience chrétienne précisément. Cette brutalité dont font preuve les combattants Sélékistes, va inéluctablement conduire à la mobilisation des milices d'auto-défense Anti-Balaka.

Les Anti-Balaka⁶⁶ ne sont pas un groupe armé de constitution récente. Ils sont nés de la tradition des chasseurs traditionnels initiés à des rites secrets, féticheurs réputés d'avoir des pouvoirs surnaturels : invisibilité, invulnérabilité, transformation en animal, et bien d'autres. Ils apparaissent dans le pays durant les années 1990 comme des regroupements informels d'auto-défense pour lutter contre les bandits de grand chemin et les voleurs de bœufs, les coupeurs de route et les Aradinas à Bossangoa et Bocaranga. Dès mars 2013, ils vont prendre une tournure défensive à cause de la pénétration des combattants sélékistes à majorité musulmane, à Bangui et dans les régions du sud à majorité chrétienne. Leur progression et leur attaque de Bangui le 05 décembre 2013, ont été le signal de départ de l'épuration politico-religieuse des musulmans du sud et de l'ouest de la Centrafrique. Pourchassés, réduits à se regrouper dans des enclaves protégées par les forces internationales ou de simples prêtres, et à s'enfuir par convois de milliers de personnes attaquées sur les routes, les musulmans vont ici devenir l'objet d'une fureur ciblée et

(C.E.E.A.C.), cet accord prévoit un cessez-le feu et un règlement politique la crise. Voir : FIDH, *République centrafricaine : un pays aux mains des criminels de guerre de la Séléka*, Rapport N° 616, septembre 2013, pp. 9-10.

⁶⁴ PICCO (E.), « Centrafrique : pourquoi faut-il encore parler de la Séléka ? », *L'Afrique en questions*, N° 24, 23 mai 2016, p. 1.

⁶⁵ Diminutif de *Commandant de Zone*, il s'agit d'un Chef militaire contrôlant une portion du territoire centrafricain avec toutes les richesses naturelles qui s'y trouvent, et ayant sous son commandement direct, des milliers de combattants.

⁶⁶ Littéralement anti-machettes en Sango.

organisée par les anti-Balaka et leurs soutiens⁶⁷. Les attaques contre les communautés musulmanes vont alors très souvent se traduire par des actes de violences extrêmement choquants tels que les lynchages en public. Dans certains cas, les mains des victimes sont coupées, et dans d'autres cas les mutilations vont jusqu'à couper le pénis et les jambes de la victime. Une telle brutalité semblait destinée à « *susciter la terreur chez le reste de la population musulmane* »⁶⁸. Car, pour les Anti-Balaka, la rhétorique de haine et de mépris envers les populations musulmanes tient du fait que, celles-ci doivent quitter la R.C.A. qui appartient aux centrafricains qu'ils définissent comme chrétiens et traditionalistes.

B- Les acteurs externes

Les ressources du sous-sol centrafricain, en sus de considérations géopolitiques qu'on ne peut nier, éveillent des appétits et des convoitises extérieures susceptibles de déclencher, d'alimenter ou d'exacerber l'instabilité et le désordre dans le pays. Ainsi, « *au Centrafrique, l'intervention de soldats étrangers, trop souvent pillards, voleurs et violeurs, a aggravé les dégâts* »⁶⁹. De ce point de vue, la R.C.A. apparaît comme le pré des incursions récurrentes des groupes rebelles qui sévissent dans la sous-région (1) mais aussi, des interventions répétitives des armées nationales des puissances étrangères (2).

1- Les groupes armés sous-régionaux

Les frontières centrafricaines sont dans un premier temps très poreuses, et l'Etat demeure très absent en dehors de la capitale, ce qui fait de la R.C.A. une véritable base arrière idéale pour de nombreux groupes armés opérant dans la sous-région tels que le Front Populaire pour le Redressement (F.P.R.) tchadien dans le nord et la *Lord Resistance Army* (L.R.A.)⁷⁰ ougandaise dans le sud-est du pays.

⁶⁷ Fédération Internationale des Droits de l'Homme (F.I.D.H.), *Centrafrique : « Ils doivent tous partir ou mourir ». Crimes contre l'humanité en réponse aux crimes de guerre*, Rapport d'enquête, Paris, 2014, p. 8.

⁶⁸ Human Rights Watch, « Les musulmans contraints à fuir le pays », République centrafricaine, Documents publiés depuis le coup d'Etat de la Séléka en mars 2013, 2014, p. 20.

⁶⁹ BOULVERT (Y.), op.cit., p. 25.

⁷⁰ En français : Armée de Résistance du Seigneur (A.R.S.). Il s'agit d'un mouvement rebelle créé dans le nord de l'Ouganda en 1988 avec pour objectif, renverser le Président ougandais Yoweri Museveni et instaurer un régime politique fondé sur les Dix commandements de la Bible. Elle est considérée par les Etats-Unis comme une organisation terroriste, et ses leaders, dont la crête est Joseph Kony, font l'objet de poursuites judiciaires par la Cour Pénale Internationale.

En effet, le F.P.R. est le tout premier groupe armé à mener des incursions en territoire centrafricain. Son leader, le Général Baba Laddé⁷¹, de son vrai nom Mahamat Abdoul Kadre, ancien gendarme tchadien de l'ethnie Peuhl, né dans la Préfecture du Mayo-Kebbi, entre en rébellion contre le régime d'Idriss Déby en 1998. La vaste campagne de répression gouvernementale organisée contre son groupe armé, l'oblige à se replier en R.C.A. dans un premier temps, puis au Darfour où il rejoindra plus tard les rangs des rebelles de Mahamat Nour. Il va mener de là des raids sur N'Djamena en 2008 sans succès, et reviendra s'installer à Kaga Bandoro dans la Nana-Grebizi en R.C.A. où il subira en 2012, les affres d'un assaut mené par les FACA appuyés par l'armée tchadienne. Le F.P.R. va commettre de nombreuses exactions sur le territoire centrafricain, notamment dans les régions de l'Ouaka, la Nana-Grébizi et l'Ouham. Dénonçant la marginalisation des Peul, l'objectif du groupe rebelle est de renverser les régimes de Bangui et N'Djamena afin de créer un Etat peul.

Quant aux incursions de la L.R.A. en territoire centrafricain, celles-ci vont être enregistrées dès l'entame de l'année 2008. Elle étend ses tentacules dans le pays à partir « *des bases qu'elle possède dans le parc de la Garamba au nord de la République Démocratique du Congo* »⁷². Les vastes étendues du territoire centrafricain notamment la façade orientale, a toujours fait l'objet des assauts récurrents des troupes de la L.R.A. dont la fréquence s'est amplifiée durant la période allant de 2014 à 2017. Signalée dans un premier temps à Obo dans le Haut-Mbomou, la L.R.A., pourchassée par les forces spéciales ougandaises, va poursuivre sa progression vers le nord jusque dans la Préfecture de Haute-Kotto en commettant des exactions sporadiques. Par ce que la partie sud-est de la Centrafrique est particulièrement isolée du reste du pays, peu habitée et difficile d'accès, elle apparaît de ce fait comme « *l'ombre de l'Armée de résistance du seigneur* »⁷³.

⁷¹ Baba Laddé signifie en langue peule le « Père de la brousse » pour désigner le lion.

⁷² En français : Armée de Résistance du Seigneur (A.R.S.). Il s'agit d'un mouvement rebelle créé dans le nord de l'Ouganda en 1988 avec pour objectif, renverser le Président ougandais Yoweri Museveni et instaurer un régime politique fondé sur les Dix commandements de la Bible. Elle est considérée par les Etats-Unis comme une organisation terroriste, et ses leaders, dont la crête est Joseph Kony, font l'objet de poursuites judiciaires par la Cour Pénale Internationale.

⁷³ GEROLD (G.) et MERINO (M.), « L'effondrement de l'Etat centrafricain au cours de la dernière décennie : origines de la crise et quelques idées pour en sortir », Fondation pour la Recherche Stratégique, Note N°08, 2014, p. 4.

⁷⁴ Fédération Internationale des Droits de l'Homme (F.I.D.H.), *République centrafricaine. Déjà vu. D(e)s accords pour la paix au détriment des victimes*, 2008, p. 28.

2- Les forces armées des puissances étrangères

Plusieurs puissances étrangères, au rang desquelles figurent principalement la France et le Tchad, ont très souvent été par le truchement de leurs armées nationales, engagées sur le sol centrafricain en dehors des opérations de maintien de la paix. Très souvent, le déploiement de ces troupes sur le sol centrafricain vise principalement la préservation des intérêts vitaux de ces puissances interventionnistes dans le pays plutôt que la stabilisation de celui-ci.

En effet, Paris a toujours joué un rôle indéniable et de premier plan, dans l'instabilité et le séparatisme en R.C.A. Tant, en déposant qu'en installant des régimes au gré des circonstances. Après la dictature impériale⁷⁴ qui avait fini par épuiser la complaisance néocoloniale de la France, la R.C.A. sera placée sous tutelle par Paris. En principe indépendant mais dans les faits tributaire pour tout de la France, l'ex-nouveau régime de David Dacko⁷⁵ a besoin de toujours plus de soutien extérieur pour se maintenir. Bientôt, ni le concours financier de Paris, ni la garantie sécuritaire de l'armée française à Bangui ne suffisent plus. Il faut également augmenter les crédits et déployer des soldats français à l'intérieur du pays. Evacuée en 1965, l'ancienne base militaire française de Bouar à l'ouest du pays, est réinvestie. Pour Paris, les enjeux sont doubles : stratégiques d'abord dans la mesure où Bokassa s'était résolument tourné vers la Libye de Kadhafi et l'U.R.S.S. ce qui laissait transparaître un risque réel d'atonie de l'influence française dans la région tout comme dans la sécurisation de l'accès exclusif aux ressources comme le prévoit dans ses annexes, l'accord de défense signé entre l'ancienne puissance coloniale et ses ex-colonies ; politiques et éthiques ensuite puisque ces interventions visent à assurer la sécurité des ressortissants français présents en R.C.A. comme à protéger les populations locales des serres d'un régime oppressif et criminel.

Achevée en 1981, l'opération Barracuda laisse place ensuite à des E.F.A.O.⁷⁶ qui seront maintenus dans le pays jusqu'en 1988. Le départ de Bokassa a été suivi d'une quinzaine d'années de stabilité politique relative. On observera en 1996 sous le régime de Patassé, trois vagues de troubles sous forme de mutineries dans les rangs des FACA pour des questions de soldes non

⁷⁴ On se réfère ici au règne de Bokassa, durant lequel il s'autoproclame dans un premier temps Président à vie, puis Maréchal et pour couronner le tout, Empereur, tout en étant par ailleurs titulaire de dix portefeuilles ministériels simultanément.

⁷⁵ Rappelons que David Dacko est le tout premier Président de la R.C.A., renversé par son cousin Bokassa la nuit du 31 décembre 1965 puis réinvestit dans cette même fonction le 20 septembre 1979 par le truchement des opérations *Caban* et *Barracuda* menées par des commandos des services secrets français.

⁷⁶ Eléments Français d'Assistance Opérationnelle, dont la mission est d'assurer une montée en puissance rapide des FACA.

payées. La France interviendra à nouveau à travers les opérations Furet, Almandin I, II et III⁷⁷. L'exécution des accords de Bangui signés entre le gouvernement centrafricain et les mutins en 1997, sera assurée par une force *ad hoc*, la M.I.S.A.B.⁷⁸. En 2007, l'armée française intervient une fois de plus dans le cadre de l'opération Boali toujours en soutien aux FACA en proie à une rébellion dans le nord-est du pays. La dégradation de la situation sécuritaire et le risque de génocide suite au renversement de Bozizé par la Séléka en mars 2013, pousse la France à se déployer une fois de plus en R.C.A. à travers l'opération Sangaris qui s'achèvera en octobre 2016.

Par ailleurs, l'emprise du voisin du nord dans le domaine sécuritaire donne le ton d'un double déficit de l'Etat centrafricain comme observé sous le régime du Général Bozizé : d'une part dans le domaine militaire, faute de forces armées fiables ; d'autre part, par rapport à la légitimité d'un pouvoir politique qui n'est pas incontestable. Le Général Bozizé reconnaît lui-même sa dette à l'égard de N'Djamena en affirmant : « *J'ai pris le pouvoir avec la complicité tchadienne* »⁷⁹. Il ne fait plus de ce point aucun mystère dans la mesure où même sa sécurité rapprochée, autour de sa résidence et lors de ses sorties officielles en villes, était assurée par quatre-vingt militaires tchadiens, des Zaghawas, l'ethnie du défunt Président IDI⁸⁰, devenu le « *faiseur de roi* »⁸¹ en R.C.A. ; car, nul ne saurait triompher sur Bangui sans son onction. Considéré ainsi comme « *le meilleur ami et le pire ennemi de la R.C.A.* »⁸², le Tchad a, durant le règne d'IDI, fait figure de puissance tutélaire incontournable en Centrafrique, apparaissant « *tout à la fois comme une puissance génératrice d'instabilité, et un acteur clé pour le rétablissement de la stabilité* »⁸³. Considérée par ailleurs, comme « *l'arrière-cour stratégique du Tchad* »⁸⁴, la R.C.A. a été au cours des dix dernières années le théâtre des interventions militaires tchadiennes dont la première remonte à 1997 dans le cadre de la force multinationale africaine appuyée par la France pour rétablir la paix et la stabilité en R.C.A. déchirée par la guerre. La raison fondamentale de cette omniprésence du Tchad en R.C.A. est que : l'instabilité qui règne à Bangui pourrait facilement

⁷⁷ Furet et Almandin I en avril 1996, Almandin II de mai 1996 à juin 1997, puis Almandin III de juin 1997 à mars 1998 viennent appuyer les E.F.A.O. avec pour missions protéger et évacuer les ressortissants français et aider au rétablissement de la souveraineté centrafricaines.

⁷⁸ Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui.

⁷⁹ International Crisis Group, *République centrafricaine : anatomie d'un Etat fantôme*, op.cit., p. 17.

⁸⁰ Initiales d'Idriss Déby Itno.

⁸¹ GEROLD (G.) et MERINO (M.), op. cit., p. 6.

⁸² BORE (H.), op.cit, p. 69.

⁸³ SEMINAKPON HOUENOU (A.), « Aspects de la crise en République centrafricaine », *Paix et sécurité Européenne et internationale*, Université Côte d'Azur, 2016, p.9.

⁸⁴ BORE (H.), op.cit., p. 69.

ouvrir la voie à un brutal changement de régime à N'Djamena. Autrement dit, la stabilité politique de Bangui et celle de N'Djamena sont depuis plus d'un demi-siècle inextricablement liées.

Conclusion

Page | 377

Le portrait géopolitique et sécuritaire de la R.C.A. fait état d'un vaste pays, très peu peuplé d'environ 5,464 millions d'habitants⁸⁵, en apparence bénie des dieux au regard de son énorme potentiel en ressources naturelles mais qui, paradoxalement constitue une malédiction pour ce pays. Coups d'Etat et rébellions sont les sports favoris des élites politiques et militaires centrafricaines ; choses qui précipitent d'avantage le pays dans des abîmes aussi profondes que la fosse des Mariannes et font de la Centrafrique une anarchie ordonnée ou mieux, le Far West de l'Afrique Centrale dont l'Olympe a été atteint avec la pétaudière et la pègre survenues à la suite du putsch perpétré par la Séléka en mars 2013. La succession des coups d'Etats en R.C.A. depuis son accession à l'indépendance, met ainsi en exergue l'infantilisme politique d'un pays où la violence et la guerre sont des expériences ordinaires et, le métier des armes une activité de subsistance et une forme de socialisation⁸⁶. Cette situation ayant instauré « *une culture de la violence et de l'impunité politique* »⁸⁷, a par ailleurs créé une atmosphère de défiance des populations vis-à-vis des acteurs politiques centrafricains dont les plus déterminées essaient au gré des situations, d'arracher le pouvoir à la pointe des fusils⁸⁸. D'un « *État fantôme qui hante un territoire de 623.000 km carrés* »⁸⁹, on est passé à un « *État canon* »⁹⁰ dans lequel « *le droit, c'est l'arme ; la justice c'est la puissance de feu* »⁹¹.

⁸⁵ DEVEY MALU-MALU (M.), « La République centrafricaine en chiffres. Édition 2022 », 2022, disponible en ligne sur <https://www.makanisi.org>.

⁸⁶ MAYNERI (A.C.), « La Centrafrique, de la rébellion Séléka aux groupes anti-balaka (2012-2014) : Usages de la violence, schème persécutif et traitement médiatique du conflit », *Politique Africaine*, N° 134, 2014, p. 182.

⁸⁷ ESCOFFIER (S.) & al., op.cit., p. 6.

⁸⁸ SEMINAKPON HOUENOU (A.), op.cit., p. 5.

⁸⁹ MVOMO ELA (W.) « Approche historique et géopolitique du désordre et de l'instabilité en R.C.A. », Colloque sur *La paix et la sécurité en République Centrafricaine*, Yaoundé, Novembre 2014, p. 2.

⁹⁰ International Crisis Group, *République centrafricaine : Anatomie d'un État fantôme*, op.cit., p. 1.

⁹¹ ZOZIME TAMEKAMTA (A.), « Centrafrique : de l'État-fantôme à l'État-canon », 2013, disponible en sur www.grip.org.

⁹¹ DOUI WAWAYE (A.J.), *La sécurité, la fondation de l'État centrafricain : contribution à la recherche de l'État de droit*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Bourgogne, 2012, p. 1.

La contribution de l'armée à la pérennisation du pouvoir politique au Cameroun, au Congo et au Tchad

The contribution of the army to the perpetuation of political power in Cameroon, Congo and

Chad Page | 378

Par :

Aboubakar Sidick NGOUPAYOU

Doctorant en Science Politique de l'Université de Douala-Cameroun.

altesse1960@gmail.com

Résumé :

L'Afrique Subsaharienne a été traversée dans les années quatre-vingt-dix par des revendications politiques pour une transition vers la démocratie pluraliste. Ces revendications visaient à mettre fin aux régimes autoritaires et dictatoriaux apparus sur le continent africain au lendemain des indépendances. Plusieurs années après l'apparition de ces mouvements politiques, les résultats escomptés restent mitigés. Dans la mesure où peu de régimes politiques peuvent se prévaloir de nos jours d'être « démocratiques ». La plupart des États ont à leur tête des dirigeants qui ont su résister à la pression populaire et se sont installés durablement au pouvoir en s'appuyant sur l'armée. Car, l'institution militaire monopolise la force matérielle essentielle de l'État et par conséquent, elle est considérée comme le moyen de dissuasion principal en son sein.

Dans le cadre de cette analyse, nous avons fait appel à l'analyse comparative. À cet effet, pour ce travail, plusieurs approches théoriques seront mises en avant notamment : l'approche institutionnelle, l'approche historique et enfin, l'approche stratégique. Ces trois approches de l'analyse comparative visent à montrer que la pérennisation du pouvoir politique est tributaire du comportement et de l'attitude de l'armée.

Ceci étant dit, ce travail s'est articulé autour de deux grands axes. Le premier portait sur l'utilisation de l'armée comme un instrument de domination pour le pouvoir politique. Le deuxième grand axe portait sur l'utilisation de l'armée comme un instrument de conservation de pouvoir.

Mots clés : Contribution -Armée- Pérennisation -Pouvoir Politique

Abstract :

In the 1990s, sub-Saharan Africa was gripped by political demands for a transition to pluralist democracy. These demands were aimed at putting an end to the authoritarian and dictatorial regimes that had emerged on the African continent in the wake of independence. Several years after the emergence of these political movements, the expected results remain mixed. Few political regimes today can claim to be "democratic". Most states are led by leaders who have been able to resist popular pressure and have established themselves in power by relying on the army. This is because the military institution monopolises the essential material strength of the state and is therefore considered to be the main means of deterrence within it.

Page | 379

For the purposes of this study, we used comparative analysis. To this end, several theoretical approaches will be put forward for this work, in particular: the institutional approach, the historical approach and finally, the strategic approach. The aim of these three approaches to comparative analysis is to show that the sustainability of political power depends on the behaviour and attitude of the army.

That being said, this work has been structured around two main axes. The first concerned the use of the army as an instrument of domination for political power. The second dealt with the use of the army as an instrument for conserving power.

Key words : Contribution -Army- Sustainability -Political power

Introduction

Avant 1990, à l'exception de quelques cas en débat, la plupart des régimes africains étaient classés « autoritaires »¹. La décennie 1990 a été marquée par des mouvements sociaux et surtout des revendications politiques. L'effervescence politique qui envahit toute cette partie du monde n'a pas son égal dans l'histoire. La chute du mur de Berlin, l'éclatement du bloc soviétique et surtout le discours de la baule (le 21 juin 1990) sont considérés comme des déclencheurs de cette « vague de démocratisation » en Afrique². En effet, dans la plupart des pays africains au Sud du Sahara, l'ensemble des forces vives au premier rang desquelles les mouvements sociaux, les syndicats, les jeunes, les forces politiques (qui ne sont pas encore des partis légalement constitués) sont descendus dans la rue pour exiger des institutions démocratiques, le respect des droits de l'Homme et des libertés publiques ainsi que de meilleures conditions de vie et de travail. .

Plus de trente ans après la « troisième vague de démocratisation »³ selon l'expression de Samuel Huntington, il semble opportun de faire une introspection sur cette problématique tant les chemins de sortie de l'autoritarisme ont connu des fortunes diverses. Dans la plupart de pays l'enthousiasme affiché par les acteurs au changement a vite cédé le pas au désenchantement dans la mesure où peu de régimes politiques peuvent se prévaloir de nos jours d'être «

¹ Ces régimes étaient soit fermés des autoritarismes fermés, disposant souvent (mais pas toujours) d'un parti unique soit des ouvert autorisant une compétition électorale variable qui donnait accès à des postes intermédiaires, en particulier de député, à ceux qui acceptaient la tutelle du parti unique. « Cette dernière formule, en faveur à partir de 1980, s'était épanouie dans plusieurs pays tels que la Tanzanie, le Kenya et la Côte d'Ivoire. A côté de ces expériences dites « semi-compétitives », le multipartisme était plus rare, bien qu'il ait initialement été instauré dans la quasi-totalité des pays lors des indépendances et que, malgré son éviction, il ait resurgi momentanément, ça et là, comme en Haute Volta ou au Nigeria » lire à ce sujet Patrick QUANTIN démocraties et autoritarismes en Afrique subsaharienne : acteurs et enjeux de la construction des catégories in Centre d'Etude d'Afrique Noire, IEP Bordeaux 2005

² Il convient de noter que selon Jean François Bayart tout en reconnaissant une influence extérieure estime pour sa part que « ce fut en réalité sous la pression des manifestations et parfois des émeutes que la plupart des présidents autoritaires du « pré carré » africain de la France durent se résigner à octroyer la reconnaissance du multipartisme au cours du premier semestre 1990, plusieurs semaines avant le sommet de la baule » lire démocratie à l'épreuve de transition en Afrique subsaharienne in pouvoirs n°129 p 32-33.

Même si les africains n'ont pas entendu « ce coup d'envoi » fictif de François Mitterrand pour s'opposer à des pouvoirs contestés et autoritaires ont insufflé, dans ce contexte international favorable un enthousiasme parfois brutal

³ Pour Samuel Huntington, « Par vague de démocratisation, nous entendons le passage à la démocratie d'une série de régimes non démocratiques dont le nombre est supérieur à celui de pays ayant opéré la transition inverse... ». Les « trois vagues » de démocratisation sont respectivement : la première et longue vague de démocratisation : 1828-1926 ; Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, etc. ; la deuxième et brève vague de démocratisation : 1943-1962 ; Turquie, Grèce, Uruguay, Brésil, Nigeria, etc. ; la troisième vague de démocratisation : 1975-... ; elle concerne de nombreux pays africains dont le Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Mali, les deux Congo, Afrique du Sud, etc. Samuel Huntington, Troisième vague : les démocratisations de la fin du XXème siècle, Manille, Nouveaux Horizons, 1996, p. 1224 in « L'impasse du processus démocratique en Afrique noire francophone: le cas du Tchad : (essai critique sur les dimensions juridiques, politiques et institutionnelles de la démocratisation en Afrique Noire Francophone) by Ousmane Koudangbé Houzibé, www.theses.fr

démocratiques ». Le « *syndrome autoritaire n'est pas éradiqué. Il perdure sous diverses latitudes au travers de transformations sociales et de changements politiques qui perturbent les classifications et les comptabilités...* »⁴. Ce « *Syndrome autoritaire* »⁵ se manifeste par l'existence d'« *Espace politique restreint mais réel, autorisant dans une certaine mesure la contestation de groupes d'opposition et possèdent des institutions démocratiques élémentaires. Néanmoins, la configuration politique – soit autour d'un mouvement, d'un parti, d'une famille, d'un leader seul – se présente de telle sorte qu'il n'existe pour ainsi dire pas de perspective d'alternance au pouvoir dans un avenir envisageable.* »⁶. Il convient de noter que, les stratégies de pérennisation du pouvoir par les dirigeants politiques sont nombreuses à l'instar du recours à l'armée. Howe M. Herbert, dans son ouvrage intitulé *Ambiguous Order Military : Forces In African States*⁷, affirme qu'au-delà de leur rôle dans la poursuite des intérêts étatiques de la sécurité nationale, les forces militaires africaines sont souvent intimement liées aux gouvernements qu'elles servent ; une politisation qui va à l'encontre des idéaux de professionnalisation militaire. Compte tenu de la tendance à la domination personnalisée dans de nombreux pays africains, l'armée ou ses composantes sont souvent chargées de protéger les dirigeants contre un renversement, les rendant redevables à un individu ou un parti plutôt qu'à l'État et à la nation. Ceci étant dit, une question centrale a le mérite d'être posée, celle de savoir : comment l'armée contribue-t-elle à la pérennisation du pouvoir politique au Cameroun, au Congo et au Tchad ? L'objectif de cet article est de montrer que les querelles politiques autour des mécanismes de transmission du pouvoir politique, prouve que la routinisation des règles du jeu démocratique demeure un impératif et une nécessité démocratique.

Dans le cadre de cette étude, nous ferons l'analyse comparative. À cet effet, pour ce travail, plusieurs approches théoriques seront mises en avant notamment : l'approche institutionnelle, l'approche historique et enfin, l'approche stratégique.

⁴ CAMAU «(M) et GEISSER (V), *Le syndrome autoritaire : Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p.16

⁵ Le syndrome autoritaire a pour fondement les éléments constitutifs de l'autoritarisme, évoqué par Juan Linz : limitation du pluralisme, dépolitisation des citoyens (incitation à l'apathie politique), leadership fortement individualisé et faible teneur idéologique

⁶ CAMAU «(M) et GEISSER (V), *Le syndrome autoritaire : Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, op. cit., p.16

⁷ HOWE (H.M.), *Ambiguous Order : Military Forces In African States*, Boulder, Lynne Rienner publishers website www.riennner.com 2001 p316

L'approche institutionnelle en politique comparée se propose d'abord ici d'utiliser les institutions comme des facteurs d'explications principaux. Il s'agit de montrer comment les institutions structurent les rapports entre l'armée et le pouvoir politique en Afrique Centrale et le niveau de différenciation dans chacun des cas étudiés. Ensuite, l'approche historique se propose de retourner dans le passé pour comprendre comment les processus se développent à travers le temps. Dans ce travail, elle sera utilisée pour montrer l'évolution des rapports existant entre l'armée et le pouvoir politique tout en relevant les similitudes ainsi que les différences. Enfin l'approche stratégique. Bien qu'elle soit la dernière venue en politique comparée⁸. Cette approche nous permettra de mieux cerner sur le pourquoi, dans un contexte d'ouverture démocratique et du discours de La Baule ainsi que plusieurs autres mouvements de revendications, l'armée et le pouvoir politique dans ces pays étudiés, ont choisi d'adopter un style de relation leur permettant de protéger leurs intérêts.

Concernant la collecte des données, Pour ce qui est de la recherche documentaire, il faut noter qu'elle a consisté à la consultation de travaux scientifiques et non scientifiques. Il s'agit notamment des ouvrages, des articles de revues, des rapports d'études, des articles de journaux, des textes de discours, des comptes rendus d'entretiens, des textes officiels et bien d'autres. En tant que « *technique permettant de faire des inférences en identifiant objectivement et systématiquement les caractéristiques du message* »⁹, l'analyse de contenu permettra de mieux systématiser nos données, en créant entre eux, une plus grande cohérence

Dans l'optique de répondre à la question ci-dessus posée, il sera question de montrer d'une part l'utilisation de l'armée comme un instrument de domination par le pouvoir politique (I) et, d'autre part comme un instrument de conservation de pouvoir (II).

I- L'ARMÉE COMME UN INSTRUMENT DE DOMINATION POUR LE POUVOIR POLITIQUE

La légitimité démocratique est la base même de la légitimité des pouvoirs. Malheureusement en Afrique au sud du Sahara les modes d'accession aux affaires, la gestion des contradictions qui affectent la société, les conditions de distribution des ressources sont entamés

⁸ GAZIBO (M), « Dispositifs institutionnels et interaction politiques », dans Mamoudou Gazibo, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, Rule (J B) « La théorie du choix rationnel contre les sciences sociales ? Bilan des débats contemporains », *Sociologie et sociétés*, 34 (1), 2002, p.51 – 66.

⁹ STONE (J. P) et al, *The general inquiries. A computer approach to content analysis*, Cambridge Mass, MIT Press, 1966, p.607.

par le manque de légitimité des gouvernants. Face à cette perte de la légitimité, le recours à l'armée devient la seule option en vue de s'éterniser au pouvoir. Ce détournement de l'armée de ses missions classiques représente un danger pour la survie de la démocratie ainsi que de la stabilité de l'État. Pour Dominique Bangoura « *la mission de l'armée dont la singulière et noble tâche est de détenir légalement la force pour défendre la patrie est déviée de sa trajectoire. Sa finalité n'est plus l'ensemble des citoyens et leur patrimoine commun. Pour qu'il ait existé autrement que symboliquement mais le pouvoir.* »¹⁰. Afin d'y parvenir le pouvoir politique déploie les forces armées de manière systématique pour épurer l'opposition politique (A) ainsi que pour réprimer des contestations sociales (B).

A- Le recours systématique à l'armée en vue de l'épuration des leaders de l'opposition

La reconnaissance de l'opposition figure en bonne place dans la charte de la proclamation des libertés politiques. Cette quête de la liberté doit donc conduire en principe à l'acceptation de la diversité des opinions concernant la gestion des affaires publiques. Elle implique donc l'existence de partis politiques destinés à se succéder au pouvoir. « *L'opposition d'aujourd'hui a naturellement vocation à devenir la majorité de demain. C'est pourquoi elle doit être respectée et protégée. Elle est une composante essentielle de la démocratie en ce qu'elle offre aux citoyens une alternative à la politique définie et appliquée par le régime politique en place. Elle assume au fond une mission de service public : contrôler et critiquer l'action gouvernementale, proposer des valeurs, des idées et un projet de société alternatif à ceux véhiculés et appliqués par le parti ou la coalition de partis au pouvoir, et briguer les suffrages des citoyens. La reconnaissance de l'opposition a été pendant plus de trois décennies une des préoccupations politiques majeures des démocrates africains.* »¹¹. Malheureusement le paysage politique de certains pays africains n'offre pas cette opportunité. Les leaders d'opposition sont souvent la cible de arrestations arbitraires, des menaces, d'enlèvements voire même d'assassinats.

Au Cameroun, dans ce qui pourrait être qualifié de second sauvetage du régime Biya¹², l'armée camerounaise a effectivement tenu le pays au moment où des contestations sociales faisaient vaciller l'État. En effet, de se débarrasser du régime de Paul Biya, l'opposition

¹⁰ BANGOURA (D), « Armées et défis démocratique en Afrique », in *Afrique 2000*, février 1993 p111-122

¹¹ GUEYE (B), « La démocratie en Afrique : succès et résistances » in *Pouvoirs*, Revue Française d'Etudes Constitutionnelles, N°129, 2009.p5-26

¹² ONDOUA (A), *Sociologie du corps militaire en Afrique : le cas du Cameroun*, Thèse de Science Politique, Université de Renne, 11 janvier 2013 p 458

camerounaise avait brandit l'arme « *des villes mortes* »¹³ comme symbole de nuisance et de leur capacité à conquérir le pouvoir. Face à ces manifestations de plus en plus grandissantes, le Chef de l'État a dû s'employer politiquement et surtout militairement. C'est par le biais de plusieurs décrets présidentiels ainsi que le remaniement du gouvernement intervenu le 13 avril 1991 que les Forces de Défense et de Sécurité sont déployées dans les points chauds du triangle national. Luc Sindjoun qualifiera ce durcissement du régime de Yaoundé de : « *la détermination conservatrice de l'ordre dirigeant* »¹⁴. Au cours de cette période de contestation politique sept des dix provinces que compte le Cameroun sont sous un régime spécial. Dans cette volonté de durcissement, les missions de maintien de l'ordre et la sécurité sont confiées à l'armée en lieu et place de la police nationale. Au-delà des bilans des victimes¹⁵, la répression des « *les villes mortes* » ou plus concrètement l'atomisation de l'opposition par l'armée est symbolisée par l'instauration de « *la fessée nationale* ». La marche du 23 septembre 1991 signe l'arrestation et le « *passage à tabac* » rebaptisée « *fessée nationale* » des leaders d'opposition notamment : Jean Jacques Ekindi, Anicet Ekane et Samuel Eboua. À leur sortie de cellule: « *Ekane Anicet le derrière en ébullition(...) Ekindi à l'air sonné le gros cernes autour de ses yeux montrant que son séjour n'a pas été de tout repos(...) le patriarche Samuel Eboua nu-pieds, le pantalon déchiré aux fesses et le bras en bouillie il accuse le coup et se fait aider d'un monsieur.* À Jean Jacques Ekindi de raconter « *j'ai été le premier arrêté après une manifestation violemment dispersée. J'ai été conduit à la brigade de gendarmerie du port. Les autres leaders qui s'étaient réunis pour exiger ma libération ont été également arrêtés et conduits à la même brigade. Nous avons été déshabillés et obligés de coucher en slip à même le sol d'une cellule putride puis nous avons été torturés. Les gendarmes nous frappaient la plante des pieds dénudés avec le plat de larme en acier ou en caoutchouc une fois libérés, nous avons été admis pour quelques jours à la Polyclinique Soppo Priso, les pieds boursouflés et en sang.* »¹⁶. Cette phagocytation de l'opposition camerounaise a ainsi permis la reconduction de l'administration en place. Elle a même au fil du temps (30 ans après) abouti à l'érosion presque complète des partis politiques dits d'opposition et, concomitamment consolider

¹³ Expression utilisée par l'opposition camerounaise et la société civile lors des manifestations de rues des années 1990 qui désignent l'interdiction de circuler dans les villes, la fermeture des magasins et la grève générale dans l'administration

¹⁴ BIDIMA (I.B), « Les forces armées et le maintien de l'ordre dans le contexte de transition démocratique », *Africa developement*, Vol. XXVI, n° 1 et 2, 2001, p. 232.

¹⁵ Selon la version officielle, les pertes en vies humaines se chiffraient à 61 morts dont 12 policiers et militaires confondus. Bilan largement sous évalués selon l'opposition et la société civile.

¹⁶ NDI MBARGA (V), *Ruptures et continuités au Cameroun*, Paris, l'harmattan 1993.p297

les accointances entre le pouvoir politique et le pouvoir militaire au Cameroun. Au lendemain de l'élection présidentielle du 09 octobre 2018, le pouvoir en place n'a pas hésité à déployé dans les principales villes du Cameroun les Forces de Sécurité (police) et de Défense (Gendarmerie) afin de contrer les militants du Mouvement pour la Renaissance du Cameroun (MRC). La répression des manifestants de cette formation politique a atteint son pic en janvier 2019 avec plus de 200 arrestations à travers le pays. L'un des responsables Célestin Djamien avait même reçu une balle à la jambe¹⁷.

Au Congo Brazzaville, L'alliance entre l'UPADS¹⁸ et le PCT¹⁹ en mars 1992, va permettre au Président Lissouba d'accéder à la magistrature suprême. Cependant, dès octobre 1992, le PCT afin d'exprimer son mécontentement lors de la répartition des portefeuilles ministériels, rejoint l'opposition. Ce changement d'alliance fera basculer automatiquement la majorité parlementaire. Dans l'optique de garder le contrôle du gouvernement, l'UPADS décide de dissoudre l'Assemblée nationale. L'opposition organise une marche pacifique le 30 novembre 1992. Les militaires déployés en grand nombre afin de réprimer cette manifestation vont ouvrir le feu sur les manifestants provoquant la mort de trois personnes et une centaine de blessés²⁰. Sous le régime de Sassou Nguesso, les arrestations arbitraires s'apparentent à une technique qui consiste à museler les opposants politiques. Dans un rapport publié en 2008 sur le Congo Brazzaville, le Département américain relevait avec froideur les différentes oppressions dont sont victimes les opposants²¹. La volonté de modifier la constitution du pays en vigueur depuis 2002 par le Président va entraîner une vague de contestations, car, les opposants au référendum, qui y voient une tentative de coup d'État constitutionnel. Ils seront sévèrement réprimés entre le mardi 20 et le mercredi 21 octobre 2015, entraînant la mort d'une vingtaine de personnes d'après le bilan établi par les ONG²².

Lors de son accession à la magistrature suprême à la suite d'un coup d'État militaire en 1990, le Président Idriss Deby avait promis de mettre fin aux violations des droits humains et autres atteintes courantes sous le régime de son prédécesseur. Lors de son premier discours public, il

¹⁷ Lire à ce sujet Cameroun : le règne de la répression <http://www.slateafrique.com/2073/cameroun-regne-de-la-repression> consulté le 19 mars 2018.

¹⁸ Union Panafricaine pour la Démocratie Sociale avec pour leader Pascal Lissouba

¹⁹ Parti congolais du Travail avec pour leader Denis Sassou Nguesso

²⁰ Cette contestation va plonger le Congo Brazzaville dans un Cycle de violence qui prendra fin le 27 octobre 1997 avec le renversement de Lissouba et la proclamation de Sassou Nguesso comme Président.

²¹ Le 12 juillet 2008 l'arrestation de Malgala Sabin, Douniama ETOU Jean Ferenzi et Ernest Ngalou, tous membre de l'opposition après les élections a été perçue comme motivée politiquement.

²² Note de situation de la Fédération Internationale des ligues des droits de l'homme de du mardi 15 décembre 2015

déclara qu'il n'aurait « plus de prisons politiques » et qu'il conduirait le Tchad vers « *un système de gouvernement basé sur la démocratie [...], la démocratie au sens plein du terme* ».²³ Malheureusement, après plus de 30 ans passés au pouvoir, les violations des droits humains se sont accrues. En avril 2006, lorsqu'une coalition de groupes d'opposition armés dénommée le Front Uni pour le Changement (FUC) a mené une attaque avortée visant N'Djamena, les autorités ont répondu par l'arrestation et le maintien en détention secrète d'au moins 12 civils et 14 militaires²⁴. À la suite d'une autre attaque perpétrée en février 2008 par une coalition de groupes d'opposition armés contre la capitale, au moins 380 personnes ont été arrêtées et mises en détention, dont les chefs de l'opposition Lol Mahamat Choua et Ngarlejoy Yorongar²⁵. Le responsable de l'opposition Ibni Oumar Mahamat Saleh a subi une disparition forcée et on ignore toujours où il se trouve²⁶. En mai 2013, les indices d'une présumée tentative de coup d'État ont entraîné l'arrestation et le placement en détention d'au moins 21 personnes dont des membres de l'Assemblée Nationale Tchadienne, des journalistes, un Professeur d'Université et un groupe de jeunes hommes.

B- Dans la répression des contestations sociales

Dans son ouvrage intitulé *La politique de la terreur : Essai sur la violence révolutionnaire (1789-1794)*²⁷, Patrice Gueniffey définit la politique de la terreur comme étant une stratégie destinée à provoquer un degré de peur jugé nécessaire à l'accomplissement d'objectifs politiques et se basant intentionnellement sur l'arbitraire afin d'obtenir la soumission de tous les citoyens. « *Soyons terribles pour éviter au peuple de l'être* », proclamait alors Danton²⁸. S'il n'y a dans le passé aucun autre événement semblable à cette période, on a de temps en temps des moments où

²³ Amnesty International, Tchad. Un pays soumis à l'arbitraire des forces de sécurité avec la complaisance de pays étrangers, (index : AFR 20/11/96)

²⁴ Amnesty International, Au nom de la sécurité ? Arrestations, détention et restrictions à la liberté d'expression au Tchad (index : AFR 20/007/2013)

²⁵ Les autorités tchadiennes ont libéré Lol Mahamat Choua, ancien président du gouvernement de transition, le 28 février 2008. À la connaissance d'Amnesty International, aucune inculpation n'a été prononcée contre lui. Ngarlejoy Yorongar, ancien candidat à l'élection présidentielle, est réapparu au Cameroun le 21 février 2008

²⁶ En outre, la Commission nationale d'enquête instaurée par les autorités tchadiennes pour faire la lumière sur les atteintes aux droits humains commises par les forces du gouvernement et de l'opposition pendant et après les combats, du 28 janvier au 8 février 2008, a recensé 977 décès (dont 730 survenus à N'Djamena), 380 placements en détention, 380 viols et 1 758 blessés. Dans son rapport, elle a conclu que le gouvernement tchadien était responsable de l'arrestation arbitraire, du maintien illégal en détention et de la disparition forcée de plusieurs personnes. Elle a conclu également que les membres des forces de sécurité tchadiennes et des groupes armés de l'opposition avaient commis des atteintes aux droits humains pendant cette période, et elle a préconisé des investigations complémentaires et l'ouverture d'une enquête judiciaire. Amnesty International, Au nom de la sécurité ? Arrestations, détention et restrictions à la liberté d'expression au Tchad (index : AFR 20/007/2013)

²⁷ *La politique de la terreur ...*, Paris, Fayard, 2000

²⁸ FURET (F) et RICHET (D), *La révolution française*, Paris, 1999, p.195.

les « décideurs » s'adjugent à déterminer « les sévérités nécessaires ». Même si de nos jours les têtes ne sont plus tranchées à la guillotine à cause de l'évolution considérable de la société, la dignité humaine subit toujours des nombreuses atteintes. Reprenant les travaux de l'historien de la guerre Kalevi Holsti sur le lien entre faiblesse de l'État et surgissement de la violence, P. Braud écrit : « *La faiblesse du pouvoir central ne lui donne le choix qu'entre la brutalité extrême et l'impuissance* »²⁹. C'est ce choix d'extrême brutalité qui a été fait par les dirigeants africains. En effet, L'histoire des pays africains est parsemée de confrontations brutales entre l'armée et la population. Dans la plupart des cas l'armée est souvent intervenue contre les populations de manière disproportionnée faisant de nombreuses victimes. En effet, malgré la multitude des textes garantissent la liberté de manifestation à l'instar de l'article 10 de la constitution du Congo de 2002 énonce clairement que : « *Tout citoyen, tout agent de l'État est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte manifeste au respect des droits humains et des libertés publiques. L'ordre d'un supérieur ou d'une quelconque autorité ne saurait, en aucun cas, être invoqué pour justifier ces pratiques. Tout individu, tout agent de l'État, toute autorité publique qui se rendrait coupable d'acte de torture ou de traitement cruel inhumain, soit de sa propre initiative, soit sur instruction est puni conformément à la loi* », le préambule de la constitution camerounaise du 18 janvier « *la liberté de communication, la liberté d'expression, la liberté de réunion...sont garanties dans les conditions fixées par la loi* ». Les chapitres 12 et suivants du Titre II de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 31 mars 1996 du Tchad garantissent des droits et libertés des citoyens. Malheureusement comme l'affirme Achille Mbembe, « *à l'occasion de diverses opérations dites de maintien de l'ordre, les sorties de casernes se sont multipliées. Les pratiques de racket se généralisent, la soldatesque n'hésitant pas à organiser de véritables raids contre la population civile* »³⁰. Malgré la panoplie de ces textes, leurs mises en pratique rencontrent d'énormes obstacles. En effet, les différents gouvernements ont mis sur pied de véritables systèmes d'intimidation, de répression et de sanction arbitraire afin d'étouffer toute initiative d'expression du peuple.

Au Congo Brazzaville, l'affaire devenue célèbre des « *disparus du Beach* » en est la manifestation la plus grave. En effet, *En décembre 1998, alors que la République du Congo (Brazzaville) était en proie à une violente guerre civile et que les forces gouvernementales se*

²⁹ BRAUD (P), *Violences politiques*, Paris, Seuil, 2004. p.287

³⁰ MBEMBE (A), « *Incontournables Armées* », Le Monde diplomatique, octobre 2000, repris par Ondoua(A), *op cit*, p.12.

livraient à un véritable nettoyage dans certains quartiers de la capitale congolaise, plusieurs centaines de milliers de personnes ont été contraintes, vu les atrocités, de fuir Brazzaville. La majorité des déplacés s'est rendue dans le Pool, une zone de forêt tropicale située au sud de Brazzaville, où elle a vécu plusieurs mois dans un complet dénuement avant de passer en République démocratique du Congo (RDC). Le 10 avril 1999 un accord tripartite est signé entre la RDC, la République du Congo et le Haut-commissariat aux Réfugiés (HCR), définissant un couloir humanitaire en vue d'organiser le rapatriement volontaire des réfugiés par bateau depuis Kinshasa, la capitale de la RDC. Leur sécurité devant être garantie, des centaines de réfugiés ont accepté de rentrer à Brazzaville par son port fluvial (baptisé le "Beach"). Ils y avaient été vivement incités par un vibrant appel radiotélévisé du Président Sassou Nguesso garantissant qu'il ne leur serait fait aucun mal. À leur arrivée, les réfugiés et les parents qui les attendaient au débarcadère du port ATC de Brazzaville vont constater qu'après l'accueil officiel du ministre de la Santé et de la Solidarité nationale au nom du président de la République : « de mars à novembre 1999, la force publique et principalement la garde présidentielle et les services spéciaux de l'armée et des miliciens en civil procèdent en toute illégalité et de manière effrénée à l'arrestation de citoyens congolais innocents et dont les parents sont demeurés sans nouvelles jusqu'à ce jour. Nos statistiques provisoires dénombrent 353 disparus »³¹ L'année 2013 a été marquée par quelques tentatives de manifestations pacifiques qui ont été immédiatement réprimées dans la violence. Selon un rapport publié par l'observatoire congolais des droits de l'Homme³².

Revenant sur les événements de 1990 au Cameroun, l'ancien chef d'État-Major des armées avait déclaré lors d'un entretien que : « Je vous l'avoue aujourd'hui, si la Conférence nationale s'était effectivement tenue, l'armée aurait fait un coup d'État ». Et de renchérir : « C'est coup d'État pour coup d'État. (...) Un coup d'État a pour fondement la sortie des institutions légales. Le coup d'État civil, à travers la Conférence nationale souveraine avait pour fondement la prise de pouvoir par des moyens illégaux. Pourquoi ne pas admettre que les militaires puissent aussi prendre le pouvoir par les moyens illégaux ; l'armée a la force des armes, qui aurait pu s'opposer

³¹ Extrait d'une lettre envoyée en 2004 par le Comité des parents des personnes arrêtées au Beach et portées disparues à l'intention du président de la République française

³² L'observatoire congolais des droits de l'homme publie chaque année son rapport sur la situation générale des droits humains en République du Congo. C'est pour lui une occasion d'évaluer les politiques mises en œuvre et l'évolution du respect de la dignité humaine. Ce rapport annuel présenté comme un aperçu général sur la situation des droits de l'homme est une occasion pour cette organisation d'exprimer ses vives préoccupations face aux multiples atteintes aux droits humains et d'informer l'opinion nationale et internationale ainsi que les institutions œuvrant pour le respect des droits fondamentaux.

à la prise de pouvoir ? »³³. Cette déclaration de cet officier supérieur de l'armée camerounaise met en évidence le sentiment de partialité qui traverse cette institution dont la vocation au lieu d'être au service privatif du pouvoir politique. Si, la répression des années 1990 était justifiée par une nécessité de sauvegarder « *les institutions de la République* », celle de 2008 vient corroborer l'argument selon lequel l'armée est le bras séculier du pouvoir politique. En effet, le déploiement des militaires appuyés par les éléments du Bataillon d'Intervention Rapide dans l'optique de contenir les manifestants dans les principales grandes villes ont causé la mort de plus de 100 civils selon un rapport publié en 2012 par Amnesty International.

Au cours, de son discours d'investiture du 4 mars 1990, le Président Deby avait promis travailler pour « *l'avènement d'une démocratie réelle, pluraliste, garantissant toutes les libertés individuelles et collectives* »³⁴ plus d'un quart de siècle plus tard, même si la condamnation de Hissène Habre pour crimes contre l'humanité, crimes de guerre et torture ainsi que le dédommagement de ses victimes a peut-être entamé la guérison des blessures du passé, la garantie du respect plein et entier des libertés individuelles et collectives de tous les tchadiens restes théoriques et un appareil répressif est toujours en place réduisant au silence les voix de ceux qui s'élèvent contre le gouvernement ou ses politiques. En décembre 2007, il a déclaré publiquement que « *trop de liberté tue la liberté. Trop de liberté amène le désordre. Trop de démocratie détruit la société.* »³⁵. Lors d'un rassemblement pour les jeunes organisé par le gouvernement en 2008, il a ajouté qu'une fois que son gouvernement en aurait « fini avec les rebelles », il commencerait à s'occuper « *de leurs complices* », notamment des groupes qui avaient « refusé de participer » au rassemblement³⁶. Depuis 2014 la situation s'est détériorée. Sur une période marquée par une élection présidentielle contestée, les attaques de Boko Haram. Même l'arrivée au pouvoir du général Mahamat Idriss Déby³⁷ n'a pas infléchi la courbe de la violence qui avait court dans ce

³³ *Ibid*

³⁴ Amnesty International, *Tchad. Un pays soumis à l'arbitraire des forces de sécurité avec la complaisance de pays étrangers*, (index : AFR 20/11/96)

³⁵ Amnesty International, *Double malheur. Aggravation de la crise des droits humains au Tchad* (index : AFR 20/007/2008)

³⁶ *Ibid*.

³⁷ Idriss Déby été tué lors d'une bataille avec un groupe d'opposition armé, le Front pour l'alternance et la concorde au Tchad (FACT), en avril 2021. Soutenu par les principaux membres de l'armée, le fils de Déby, le général Mahamat Idriss Déby, 38 ans, a pris le pouvoir après sa mort.

pays depuis 2018³⁸. La repression des manifestations du 20 octobre l'atteste³⁹. Des rapports indiquent que d'autres partisans de l'opposition ont été rassemblés et détenus par les forces de sécurité dans des lieux non divulgués⁴⁰. La passation inconstitutionnelle du pouvoir suite au décès brusque du Président tchadien Idriss Déby Itno, le 20 avril 2021, a plongé le Tchad dans une crise politique marquée par des violations graves des droits humains. Depuis plusieurs semaines, les villes tchadiennes font l'objet d'une présence militaire accrue et effrayante pour les civils. Dans les villes de N'Djamena et Moundou, l'armée, la police et la gendarmerie tchadiennes ont réprimé les manifestations en tirant à balles réelles sur la population⁴¹. Cette répression brutale a causé la mort d'au moins neuf personnes et blessé plusieurs dizaines d'autres.⁴²

II-L'UTILISATION DE L'ARMÉE COMME UN INSTRUMENT DE CONSERVATION DE POUVOIR

La consolidation et la viabilité du processus démocratique dépendent de l'adoption de règles fondamentales et de la mise en place de structures annexes régissant la compétition politique. La violence survient souvent pendant le processus électoral, en particulier lorsque les candidats aux élections cherchent à mobiliser l'électorat en utilisant tous les moyens disponibles. En réalité, lorsqu'elles sont menées de manière crédible, les élections sont une alternative à la

³⁸ En 2018, le Président Idriss Deby a « organisé une conférence nationale destinée à réécrire la constitution, tout en excluant de nombreuses personnalités de l'opposition. Ce faisant, il a ostensiblement restauré les limites de mandat présidentiel – après les avoir abolies par référendum en 2005. Sans surprise, ces limites n'étaient pas rétroactives, étendant la durée de son mandat et élevant l'âge requis des candidats à l'élection présidentielle. Ces modifications avaient eu pour effet de limiter les candidatures d'acteurs politiques émergents et de garantir qu'il serait lui-même légalement autorisé à se présenter aux élections jusqu'en 2033 » lire à ce sujet Daniel Eizenga, « L'instabilité persistante au Tchad, l'héritage d'Idriss Déby », *Éclairage*, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 12 mai 2021

³⁹ A l'issue de la repression des manifestation, les manifestations du 20 octobre 2022 par le autorités. De multiples corps ont été retrouvés dans les rivières Chari et Logone qui traversent la capitale, N'Djamena, et la deuxième plus grande ville du pays, Moundou. Par ailleurs, Le ministre de la Justice de la junte, Mahamat Ahmat Alhabo, a reconnu que plus de 600 manifestants ont été arrêtés et envoyés dans la tristement célèbre prison du désert de Koro Toro. Lire à ce sujet Daniel Eizenga La « transition » orchestrée par le gouvernement militaire tchadien dérape Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 23 novembre 2022.

⁴⁰ EIZENGA (D), « La « transition » orchestrée par le gouvernement militaire tchadien dérape », Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 23 novembre 2022 .<https://reliefxwzeb.int> »report »chad.

⁴¹ Human Rights Watch Tchad : Violente répression d'une manifestation de l'opposition Les autorités devraient ouvrir l'espace civique et garantir l'ouverture d'enquêtes en cas de recours excessif à la force 29 octobre 2021 12:00AM EDT

⁴² Rapport de L'Organisation mondiale contre la torture l'Ressources /Tchad : Violence policière, arrestations arbitraires et atteinte aux libertés individuelles <https://www.omct.org/fr/ressources/declarations/tchad-violence-polici%C3%A8re-arrestations-arbitraires-et-atteinte-aux-libert%C3%A9s-individuelles> N'Djamena - Genève, 12 mai 2021 consulté le 19 mai 2023.

violence⁴³ car elles visent à résoudre la compétition pour le pouvoir de façon pacifique et ouverte. Pour autant, « la qualité des processus électoraux demeure suspecte dans de nombreux pays où le scrutin est plutôt une source de frustrations, de tensions et d'instabilité. Les réalités contextuelles mettent à mal, démembrement, contournent ou détournent les différents dispositifs électoraux, à travers le jeu de multiples interactions sociales »⁴⁴. Confrontés aux pressions intenses de nouveaux partis politiques inexpérimentés, les dirigeants politiques font recours à la violence politique afin de manipuler le processus électoral et ses résultats. L'exploitation à leurs fins des institutions publiques partisans, à l'instar des forces militaires, paramilitaires et de police contre les groupes d'opposition est devenue une banalité. Ces forces partisans exercent une influence dans le processus électoral (A). Mais, aussi lors des crises post-électorales (B).

A- Une influence dans le processus électoral

L'élection remplit généralement trois fonctions dans une démocratie. Primo, elle a pour objet de permettre le choix des gouvernants par les gouvernés. Elle offre aux citoyens à intervalles réguliers, l'occasion de choisir leurs gouvernants. Secundo, une élection à l'instar des élections générales où toutes les institutions sont renouvelées est de rendre compte de l'état des tendances politiques du moment c'est-à-dire de dresser la photographie des forces politiques en présence. C'est dire que l'élection permet de mesurer le poids des différentes formations politiques. La troisième fonction de l'élection c'est de conférer ou de retirer aux gouvernants leur légitimité⁴⁵. « D'aucuns mesurent la démocratie selon un critère minimaliste, à savoir un système politique dans lequel les principales places au pouvoir sont conquises à la suite d'une lutte concurrentielle par le vote du peuple. L'Afrique serait alors installée sur une voie vertueuse: l'élection multipartite est enracinée dans son répertoire politique. Près de six cent trente scrutins présidentiels et législatifs y ont été organisés entre 1990 et 2021 »⁴⁶ pour Babacar Nguéye l'élection politique est inséparable de la démocratie en ce qu'elle marque le passage d'un régime monolithique à un régime politiquement pluraliste⁴⁷. Elle trouve son fondement sur la volonté d'une majorité de la population et implique donc le suffrage universel. Elle fonde la démocratie représentative et

⁴³ FISHER (J), « Electoral Violence and Conflict: A Strategy for Study and Prevention » (La violence électorale et les conflits : une stratégie d'étude et de prévention). International foundation for Electoral Systems, 2002.

⁴⁴ Jacquemot Pierre, *Afrique, la démocratie à l'épreuve*, Fondation Jean-Jaurès éditions et éditions de l'Aube, 2022 p 7

⁴⁵ BAUDIN (J), *Introduction à la science politique*, Paris, France, Dalloz, 6e édition, 2000, p. 89

⁴⁶ *Op cit* p 8

⁴⁷ GUEYE (B), « La démocratie en Afrique : succès et résistances in Pouvoirs », *revue d'études constitutionnelles et politiques*, seuil, N°129, avril 200

légitime le pouvoir. « *Elle est devenue un rite démocratique* »⁴⁸. Le citoyen se trouve ainsi réconforté dans l'exercice d'un droit, celui de vote. Il peut soit sanctionner les gouvernants ou leur accorder sa confiance au moyen de la carte d'électeur. Mais, il peut arriver que l'on s'interroge sur sa pertinence. Lorsqu'elle sert uniquement à légitimer ou à renforcer des pouvoirs autoritaires par le biais des multiples fraudes orchestrées par des clans ou des groupes d'individus qui, constituent un symbole pour l'existence de l'État à l'instar des forces armées. D'ailleurs l'on a souvent affirmé qu'en Afrique : « *On n'organise pas les élections pour les perdre* »⁴⁹. Cette conception des élections selon laquelle les élections ne constituent plus un moyen privilégié d'alternance au pouvoir est la traduction malheureuse de l'image des élections organisées sur le continent africain. Les élections comme mode de désignation des dirigeants n'est pas propre à l'Afrique. L'ampleur des irrégularités électorales rencontrées ici ne sont pas les mêmes qu'ailleurs. Il est vrai que l'Afrique se rend effectivement aux urnes pour choisir ses gouvernants mais dans un contexte politique radicalement différent.

Au Cameroun, nous prendrons en compte deux dates qui ont marqué la vie politique dans ce pays. D'abord la tenue de l'élection présidentielle en octobre 1992. Elle a lieu dans un contexte particulier⁵⁰. La tenue de cette élection va donner une fois de plus l'occasion à l'armée camerounaise de s'impliquer dans la vie politique. En effet, elle va prendre acte des résultats proclamés par la Cour Suprême le 23 Octobre 1992 et, de ce fait, ignorer l'auto proclamation de John Fru Ndi comme nouveau Président de la République deux jours avant. Dans le but de ramener le calme et la paix après une nouvelle escalade de la violence⁵¹, le Président Paul Biya va décréter l'état d'urgence dans la province du Nord-Ouest le 28 octobre. Cet acte pris par le chef de l'État semble avoir permis une fois encore aux militaires camerounais d'user pleinement de leur pouvoir de coercition, voire d'en abuser. Par exemple, le général Pierre Semengue prendra la décision de « *faire garder* » John Fru Ndi. En effet, les résultats officiels aux dires du Président de la plus

⁴⁸ ARDENT (P) *Institutions politiques et droit constitutionnel*, in LGDJ 2007 cité par Babacar Gueye op cité

⁴⁹ Déclaration de l'ancien Président congolais Pascal Lissouba Cité par KOKOROKO (D.), Les élections disputées : réussites et échecs, *Le Pouvoir*, n°129/2, 2009, p. 115-125.

⁵⁰ Les manifestations pour la transition démocratique ont donné lieu à la légalisation de plusieurs partis politique. D'où la redynamisation de la vie politique

⁵¹ Dans le week-end du 23 au 25 Octobre 1992 à Bamenda, de nombreux biens sont détruits, des maisons incendiées dont la résidence du Premier Ministre Simon Achidi Achu et, surtout, des actes insoutenables sont perpétrés à l'instar de la mort de Alhadji Tita Fomukong, soutien de P. Biya, brûlé vif. Non loin de là, à Muyuka (province du Sud-Ouest), le Sous-préfet de la localité Ngum Gildeon Mankoh connaît le même sort.

haute juridiction lui-même⁵² étaient loin de garantir la victoire du candidat sortant ; avec respectivement 35,93% pour l'un et 39,97% pour l'autre. Mais pour le chef de l'armée camerounaise, la victoire de Paul BIYA était incontestable et l'amenait à agir en conséquence : « *J'ai décidé de protéger la concession de M. FRU NDI en y mettant tout un peloton de Gendarmerie. (...) Je l'ai fait bien avant l'instauration de l'état d'urgence qui n'intervenait que cinq jours plus tard* »⁵³. Cette soi-disant protection s'apparentait plus à une séquestration tout en traduisant le choix qu'avait fait l'autorité militaire. Le Pr Alain Fogue Tedom membre de Mouvement pour la Renaissance du Cameroun avait déclaré dans une chaîne de télévision privée Canal International au cours de l'émission « *canal presse* » que le double scrutin (législative et municipale) de 2013 organisé au Cameroun n'était pas transparent. Afin d'étayer son argumentaire, il avait évoqué le cas d'un des scrutateurs de son parti présent dans un des bureaux de vote qui avait été expulsé hors de la salle lors du dépouillement au quartier général.

Au Congo Brazzaville, la tenue de la conférence nationale souveraine avait abouti à la tenue des premières élections démocratiques et transparentes dans le pays. À l'issue de ce scrutin Pascal Lissouba sera porté à la tête de l'exécutif. Mais très vite, les pratiques autoritaires de ce dernier vont créer un climat de tension et de révolte dans le pays. Les résultats de l'élection anticipée suite à la dissolution du parlement par le président seront contestés par l'opposition. La tenue de ces élections avait donné lieu à un fort déploiement des forces de défense. D'après le président, le climat délétère qui régnait dans le pays justifiait ce déploiement. Même si un tel argument était incontestable, c'est le déploiement des miliciens composés de la *Réserve ministérielle, les Zoulou, les Mamba* proches du pouvoir qui va dévoiler la ferme volonté du président de verrouiller et de contrôler ce processus électoral.

La promesse d'Idriss Deby au cours sa première conférence de presse, en faveur d'une « démocratie pluraliste » a fait long feu. Le nouvel homme fort de Ndjama va entreprendre de manière insidieuse le verrouillage de l'espace politique tchadien. Lors de l'élection présidentielle 2016, bien que le scrutin se soit déroulé dans l'ordre avec une forte participation. Celui-ci n'a été ni libre ni équitable et il y a eu de nombreuses irrégularités. Certains membres des forces armées

⁵² Alexis Dipanda Mouelle avait en effet reconnu lors de la proclamation des résultats que de nombreuses « irrégularités » et des « fraudes » avaient émaillé le scrutin.

⁵³ Pour le général, le but était de protéger Fru Ndi des partisans de feu John Tita. Or, non seulement ce dernier ne possédait même pas un dixième de ce que Fru Ndi comptait comme partisans, de plus, le chef de l'opposition bénéficiait d'une garde devant sa résidence de centaines de militants du SDF, lire Charles Ateba Eyene, *Le Général Pierre SEMENGUE, toute une vie dans les armées*, Yaoundé, Edition Clé 2002 op. cit., p. 220

ont été obligés de voter en public, devant leurs collègues et leurs supérieurs. Selon la chaîne d'information *Africa 24*, plus de deux douzaines de militaires auraient été emprisonnés et passés à tabac pour avoir refusé de voter pour le président⁵⁴. Le même rapport publié par le département d'État américain affirme que les forces de sécurité ont emprisonné, torturé et maintenu au secret des membres de l'opposition. Dans un tel contexte, l'intimidation des électeurs la fraude et la destruction des urnes, est devenue partie intégrante du répertoire des actes de violence pour les partis résolus à s'éterniser au pouvoir. Les forces de sécurité tchadiennes ont durement réprimé les manifestants et l'opposition politique lors des préparatifs de l'élection présidentielle du 11 avril. Dans la capitale, N'Djamena, elles se sont servies de gaz lacrymogène pour disperser des manifestants pacifiques qui réclamaient des changements politiques et la fin des injustices sociales et économiques, les 6 février, 15 février, 20 mars et 27 mars, blessant des dizaines de manifestants et de défenseurs des droits humains – dont Mahamat Nour Ibedou, secrétaire général de la Convention tchadienne pour la défense des droits de l'homme, un groupe local défendant les droits humains – ainsi que des passants. Elles ont aussi procédé à l'arrestation arbitraire d'au moins 112 membres ou sympathisants de partis d'opposition et activistes de la société civile, leur faisant subir des passages à tabac et d'autres mauvais traitements.

B- Une intervention dans les crises post électorales

Marie Soleil-Frère estime que, « pour que des élections puissent être qualifiées de libres et démocratiques, non seulement elles doivent se dérouler dans des conditions politiques et administratives adéquates, mais il est fondamental que les citoyens disposent d'un accès suffisant à l'information relative aux partis, aux candidats et au déroulement des opérations de vote, afin de garantir que leur choix est posé en connaissance de cause »⁵⁵. Malheureusement les périodes d'élections sont des moments très redoutés en Afrique car porteurs de fortes tensions sociales et de risques d'affrontements multiples. *« Les formes de violence électorale qui ont caractérisé les processus électoraux ont souvent persisté dans la phase post-électorale, en particulier lorsque des partis ayant perdu les élections ont remis en cause la légitimité des vainqueurs. Au milieu des années 1990, les partis ayant perdu les élections en ont contesté les résultats, en organisant des manifestations publiques et des arrêts de travail, en détruisant de manière injustifiée les biens et*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ FRERE (M-S), « Pas d'élections démocratiques sans médias libres et pluralistes », *Afrique Contemporaine*, 2011/4 (N° 240), p.152-155.

en menaçant et intimidant leurs opposants. Ces événements ont, à leur tour, suscité des réponses violentes de la part de régimes qui ont cherché à rétablir l'ordre, la paix et la sécurité. Dans certains cas, la spirale de la violence tout au long du processus électoral a obligé les partis d'opposition à revoir leurs stratégies par rapport aux partis vainqueurs, surtout dans les situations où des violences organisées ont réussi à limiter les aptitudes organisationnelles de jeunes partis fragiles»⁵⁶. Dans de nombreux cas, le pouvoir en place a fait appel à l'armée afin de contenir les contestations post-électorales. Cette immixtion de l'armée consiste à permettre au régime auquel elle est affiliée de se maintenir au pouvoir. Cette politisation de l'armée fait d'elle un facteur dont dépend l'alternance en lieu et place des urnes.

La période qui a suivi l'élection et la mort de Déby a été marquée par la violence. Au cours de manifestations qui ont eu lieu en fin avril et en mai, les forces de sécurité ont fait usage d'une force excessive à l'encontre des manifestations de l'opposition, arrêtant plus de 700 personnes, dont beaucoup ont dénoncé des mauvais traitements subis en détention, y compris des tortures.⁵⁷ claré Ida Sawyer, Directrice Adjointe de la Division Afrique à Human Rights Watch déclarait au cours d'un entretien « *Alors même que de nombreux Tchadiens descendent courageusement dans la rue pour réclamer pacifiquement le changement et le respect de leurs droits fondamentaux, les autorités tchadiennes répondent en écrasant la dissidence et éradiquant l'espoir d'une élection équitable ou crédible* »⁵⁸ et de poursuivre « *Les autorités devraient respecter les libertés d'expression et de réunion, veiller à ce que la police fasse preuve de retenue lors des manifestations de l'opposition, et enquêter d'urgence sur l'agression mortelle contre la famille d'un dirigeant de l'opposition et sur d'autres allégations d'abus* »⁵⁹

Au Congo Brazzaville, il serait fastidieux de tenir ici la comptabilité macabre de la violence militaire post-électorale depuis le début du processus démocratique. Elle est souvent effectuée par les associations de défense des Droits de l'homme, qu'elles soient nationales, comme

⁵⁶ Rapport du Groupe des Sages de L'UA les conflits électoraux, Les conflits et la violence politique résultant des élections : Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits in série de l'Union Africaine International Peace Institute décembre 2012 p24

⁵⁷ <https://www.hrw.org/fr/world-report/2022/autocrats-on-defensive-can-democrats-rise-to-occasion#428853>

⁵⁸ Human Rights Watch Tchad : Violente répression d'une manifestation de l'opposition Les autorités devraient ouvrir l'espace civique et garantir l'ouverture d'enquêtes en cas de recours excessif à la force 29 octobre 2021 12:00AM EDT

⁵⁹ Ibid.

l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH) ou internationales, comme Amnesty International et la Fédération internationale des ligues des Droits de l'homme.

Au Cameroun, au lendemain de l'élection présidentielle du 09 octobre 2018, le pouvoir en place n'a pas hésité à déployé dans les principales villes du Cameroun les Forces de Sécurité (police) et de Défense (Gendarmerie) afin de contrer les militants du Mouvement pour la Renaissance du Cameroun (MRC). Cette répression des manifestants de cette formation politique a atteint son pic en janvier 2019 avec plus de 200 arrestations à travers le pays. L'un des responsables Célestin Djamen avait même reçu une balle à la jambe.

Page | 396

Conclusion

Les transitions démocratiques ont permis depuis la décennie 1990 la consécration constitutionnelle du pluralisme. La reconnaissance de l'opposition, et la consécration des droits fondamentaux inhérents aux citoyens. Malheureusement le fossé est grand entre la théorie et la réalité du terrain. En effet, l'ensemble des textes qui énoncent de manière solennelle les droits et libertés sont les habits portés à la démocratie, il s'agit là de la forme. Le fond quant à lui met en exergue la manière dont cette démocratie se déploie dans les pratiques des gouvernants. Hélas, à ce niveau l'on s'aperçoit de l'écart entre la démocratie formelle et la pratique démocratique de fond. Ainsi donc, la plupart des dirigeants africains qui ont pu résister à la pression populaire au fil du temps tout un mécanisme de pérennisation du pouvoir. Pour cela, Une alliance objective s'est en effet instaurée entre le pouvoir Politique et les militaires pour la conservation du pouvoir. D'ailleurs comme l'écrit Samy Cohen « *Le politique et le militaire n'ont pas contracté un mariage d'amour, mais de raison* »⁶⁰. Si cette raison s'articule autour des intérêts de l'État dans les pays où l'État rime avec entité supérieure voire valeur absolue, dans les États Africains, c'est la corrélation d'intérêts partisans qui semblent le plus soutenir les rapports entre les politiques et les militaires. Cependant tout n'est pas perdu car, aujourd'hui avec le triomphe d'internet, la parution de certains blogs, la participation au débat politique est de plus en plus importante. Cette nouvelle forme de participation politique favorise en même temps une nouvelle forme d'opposition. Elle est différente de celle des partis d'opposition dont le but est clairement identifiable en termes de conquête du pouvoir. Même si l'on constate que les foras sont transformés le plus souvent en

⁶⁰ COHEN (S), *La défaite des généraux : Le pouvoir politique et l'armée sous la Vème République*, Paris, Fayard, 1994. P276

arènes d'injures, où les internautes défendent violemment leurs opinions, force est de reconnaître qu'ils sont devenus un véritable outil de mobilisations spontanées dans plusieurs pays africains.



**Au-delà du discours : Pour une approche globale de la gestion de la lutte
contre l'émigration clandestine au Cameroun**

*Beyond speech : For a global approach to the management of the fight against illegal
emigration in Cameroon*

Page | 398

Par :

Olivier Magloire MANGA

Doctorant / Ph. D en Science Politique à la faculté des sciences Juridiques et Politiques de

L'Université d'Ebolowa (Cameroun)

Email : oliviermagloiremanga773@gmail.com

Résumé :

Cette étude porte sur les politiques publiques en matière de lutte contre l'émigration clandestine au Cameroun. En effet, les études sur les migrations manquent de recherche sur l'action publique des pays d'origine et le tropisme sur les pays d'accueil, d'arrivée et les pays du Nord est encore très fort. À ce niveau de la réflexion, répondre au défi des migrations notamment de l'immigration irrégulière a toujours supposé pour les États Européens de soutenir le développement économique des pays d'origine, même s'il faut avoir conscience que dans un premier temps, le développement ne réduit pas la migration, mais au contraire la favorise. Cette communication est donc d'une part le moyen de battre en brèche les discours sur l'inaction des États d'origine et d'autre part le moyen d'enseigner et de renseigner sur ce que fait l'État du Cameroun en matière de gestion de la lutte contre l'émigration clandestine. Si l'objectif est de renforcer sa politique distributive en finançant et en accompagnant les jeunes dans leurs différents projets, il n'en demeure pas moins qu'elle soulève deux questions fondamentales : Comment se pratique la gestion de la lutte contre l'émigration clandestine au Cameroun ? Quelles sont les structures notamment privées et publiques qui se partagent cette action publique ?

Mots clés : gestion, lutte contre l'émigration clandestine, émigration clandestine, émigration, clandestine, structures.

Abstract :

This study focuses on public policies in the fight against illegal emigration in Cameroon. Indeed, migration studies lack studies on public action in the countries of the origin and the tropism on the countries of arrival and the countries of the Nord is still very strong. At this level of reflection, responding to the challenge of migration, in particular irregular immigration, has always been assumed for European states to support the economic developpement of the countries of origin, even if it is necessary to be aware that initially the developpement does not reduce migration, but on the contrary promotes it. This communication is therefore on the hand the means of demolishing the discourse on the inaction of the states of origin and on the other what the means of teaching and informing about what the state of Cameroon is doing in terms of management of the fight against illegal emigration. If the objective is to strengthen its distributive policy by financing and supporting young people in their various projets, the fact remains that it raises two fundamental qustions : How is the management of the fight against illegal emigration in Cameroon ? What are the structures that share this public action ?

Keys words : management, fight against illegal emigration, illegal emigration, emigration, illegal, structures.

Introduction

De nos jours, le phénomène migratoire de par son ampleur et les enjeux socioéconomique, politiques, culturels et sécuritaires qui le sous-tendent, constitue une préoccupation majeure à l'échelle planétaire. L'Europe est devenue à cet effet l'une des plus importantes destinations au monde et l'afflux récent de réfugiés venant du proche – Orient et d'Afrique a provoqué une crise de l'accueil d'une ampleur jusque-là inégalée. Cet attrait s'explique par sa proximité historique et géographique avec des pays jeunes, pauvres ou mal gouvernés. Liés à l'Europe par la langue, la télévision et les nouvelles technologies de communication, ces pays de départ fournissent au vieux continent des travailleurs migrants. Les progrès de l'éducation et de l'urbanisation croissante contribuent à alimenter les imaginaires migratoires et l'envie d'Europe. La fermeture des frontières à l'immigration de travail pendant trente ans, entre 1974 et 2004 a eu pour effet l'accélération et / ou le développement de l'immigration irrégulière sans que les politiques de dissuasion et de répression mises en œuvre aient inversé le sens des flux migratoires Sud-Nord.

Au Cameroun, les flux migratoires actuels se traduisent par deux mouvements : un mouvement général des campagnes¹ vers les villes et une tendance à l'émigration clandestine vers l'Europe (France, Italie, Espagne etc...). Dans le désir d'émigrer clandestinement à tout prix et par tous les prix, on assiste à l'émergence d'une émigration non réglementaire par étape. C'est ainsi que des « réseaux »² s'étendent du Cameroun jusqu'aux pays du bassin du lac Tchad, du Niger et du Sénégal pour relier l'Europe. Les potentiels émigrants clandestins camerounais qui alimentent ce trajet n'hésitent pas à traverser le Sahel et le Sahara³ parfois au prix de leurs vies pour rejoindre « l'Eldorado Européen » où ils sont à la recherche des meilleures conditions de vie. C'est le cas de ces camerounais (3 décédés, 13 disparus, et 14 sauvés) dans le chavirement d'un bateau à St Kitts⁴ ; de 18 camerounais décédés et repêchés par la marine nationale au large de Debundscha⁵ ; de 3 camerounais décédés dans un naufrage au large de la Turquie⁶ ; de ce jeune nommé Stéphane Massoda alias Djéry âgé de 22 ans étudiant de profession qui perd la vie au désert du Niger en

¹ PIGEAUD (F.), « Les citadins précèdent les ruraux », *Défis Sud*, Vol. (6), N°77-Bimestriel Mai-Juin 2007, pp. 105-108.

² YAMBENE (H.), « Du Bassin du Lac Tchad vers l'Afrique du Nord. Acteurs, Itinéraires et configurations territoriale d'un système migratoire », *Revue internationale des sciences humaine et sociale*, n1, Vol, 1, 2006, pp. 91-112.

³ MAZZELLA (S.), *Sociologie des migrations*, Paris, PUF, p. 104.

⁴ Source : info migrants. Confère, [https : infomigrants.net/index/category/h-migration-africa-traffic/](https://infomigrants.net/index/category/h-migration-africa-traffic/) (consulté le 10 mai 2023).

⁵ [https : camerounactuel.net/archives/migrants-clandestins/cy-phénomène/media/](https://camerounactuel.net/archives/migrants-clandestins/cy-phénomène/media/) (consulté le 05 mai 2023).

⁶ *Ibid.*,

tendant de rejoindre l'Eldorado le 15 mars 2023⁷. La liste est prolixe. Par ailleurs, le 01 Août 2018 à 15h lors d'un reportage à Yaoundé effectué par ROMAIN Jeanticou⁸, la chaîne Télérâma estimait à 200 000 camerounais qui tentent chaque année de rallier l'Europe et dont on ne connaît pas les données exactes de ceux qui meurent ou réussissent dans ce périlleux chemin qui a fait du Désert et de la Méditerranée l'un des plus grands cimetières au monde.

Cependant, le Cameroun dispose d'une logique juridique en matière de gestion des migrations qui n'est pas à négliger à cause de la place importante de la réglementation sur la question. Cette réglementation est soit nationale⁹, soit internationale (DUDH 1948 en ses Articles 13 ; 14 et 15) ; le pacte des droits civils et politiques 1966 dans ses Articles 12 ; 13 ; et 16. De même, le décret portant création, organisation et fonctionnement du comité de pilotage et de suivi des flux migratoires au Cameroun. Ces différentes mesures qui invitent tous les départements ministériels contribuent à asseoir les bases institutionnelles des activités de gestion de la migration de manière générale témoigne avec évidence de l'intérêt que ce pays accorde à ce phénomène. C'est donc dans le cadre de ces activités institutionnelles que le Ministère de la Jeunesse du Cameroun sur instruction de la Présidence de la République va au-delà de la logique juridique en matière de lutte contre l'émigration clandestine en essayant de combattre les causes de ce phénomène dans l'élaboration d'une politique publique « plus efficace » qui répond mieux aux besoins des jeunes.

La mise en place des activités institutionnelles contribuant à l'encadrement et à l'auto-employabilité des jeunes est une réponse adéquate et une mesure forte de l'État du Cameroun pour lutter contre l'émigration clandestine. Cette volonté d'assurer avec une détermination nouvelle la prise en charge de la jeunesse camerounaise s'est considérablement accrue avec l'élaboration des

⁷ Entretien accordé par son cousin au lieu-dit Ngodi-Bakoko dans l'arrondissement de Douala III^{ème} le 18 Avril 2023 qui nous racontait les conditions dans lesquelles son cousin est parti dans cette aventure incertaine.

⁸ Reporters de la chaîne française Télérâma

⁹ Pour le Cameroun, une loi essentielle existe, elle est l'instrument principal de l'État en matière des migrations au Cameroun ; il s'agit de la n°97/012 du 10 janvier 1997, relative aux conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun. Loi entrée en vigueur grâce au décret d'application n°2007/255 du 04 septembre 2007 fixant les modalités d'application de la loi de 1997 ; ce décret d'application a été modifié et complété par un autre plus récent n°2008/052 du 30 janvier 2008. Une autre loi régit le statut des réfugiés au Cameroun ; c'est la loi n°2005/006 du 27 juillet 2005. À ce niveau, le Cameroun dispose d'un groupe de travail interministériel sur les questions de migrations et de développement. Ce comité est piloté par le service des migrants, situé au Ministère des Relations Extérieures et opérationnel depuis 2007. Ce comité a déjà eu à collaborer avec l'Organisation Internationale pour les Migrations. La question des migrations étant transversale, ce comité est constitué de tous les départements ministériels de l'administration camerounaise (MINREX, MINATD, MINFOP, DGSN, MINJUST etc.) chaque département ministériel doit identifier des thèmes portant sur la migration. Leurs contributions sont transmises au MINREX chargé de rédiger le nouveau cadre de la politique migratoire du Cameroun avec la DGSN au cœur de la mise en œuvre de la politique d'émigration, d'immigration et de sécurisation/gestion des frontières nationales.

documents stratégiques tels que : Cameroun Vision 2035, SND30, OMD, Plan Jeunesse 2015 etc.... il convient dès lors pour les acteurs impliqués de fonder leurs légitimités et leurs crédibilités à travers une action publique qui soit au service de la bonne gouvernance. À cet effet le Président de la République martelait déjà que : *« Ce combat pour l'émergence, c'est un combat qui exige que vous vous y prépariez sérieusement. En effet, le monde dans lequel nous vivons est un monde de compétition où seuls les meilleurs tirent leurs épingles du jeu. (...) vous ne devez pas vous contenter d'acquérir des connaissances en vue d'assurer votre réussite professionnelle. Il vous revient également de participer à notre grand dessein commun au service de notre pays (...). En clair, je compte sur vous pour être les artisans de cette « République Exemple » à laquelle nous aspirons tous¹⁰ » ; « cet appel à l'effort auquel je vous exhortais il y a tout juste un an dans les mêmes circonstances, je le renouvelle aujourd'hui. Plutôt que de céder à la tentation du mirage de l'émigration clandestine et d'entreprendre un voyage périlleux dont l'issue est souvent malheureuse, je vous invite à participer activement à notre grand projet qui vise à accéder à l'émergence à l'horizon 2035¹¹ » ; « je vous invite donc à ne pas céder au découragement, qui pousse certains d'entre vous sur les chemins périlleux de l'immigration clandestine, ou vers le mirage de solutions faciles qui ne conduisent qu'à des impasses¹² »*

Cette politique qui incite les jeunes à contribuer au développement local leur permet de mieux porter tous les espoirs de notre peuple ; de créer les conditions qui leur permettent de s'exprimer plus efficacement malgré que la précarité et les fléaux auxquels ils sont exposés les conduisent à s'interroger avec anxiété sur leurs avenir et sur les possibilités réelles que leur offre la collectivité nationale pour leur insertion durable dans le tissu social camerounais et les circuits de productions. À cet égard, lutter contre l'émigration non réglementaire au Cameroun se présente comme une thérapie vigoureuse qui a pour objectifs de faire de la jeunesse, le moteur du développement national dans ses dimensions économiques, sociales et culturelles tout en renforçant le processus de décentralisation et de régionalisation : toutes choses qui concourent au succès des grandes réalisations et opportunités pour une nation responsable et émergente.

¹⁰ Voir l'Extrait du message du chef de l'État à l'occasion de la célébration de la 46^{ème} édition de la fête nationale de la jeunesse, Yaoundé 10 février 2012.

¹¹ Voir l'Extrait du message du chef de l'État à l'occasion de la célébration de la 56^{ème} édition de la fête de la jeunesse, Yaoundé 10 février 2022.

¹² Voir l'Extrait du message du chef de l'État à l'occasion de la célébration de la 57^{ème} édition de la fête de la jeunesse, Yaoundé 10 février 2023.

Il sera donc question dans cette communication de démontrer que, la gestion de la lutte contre l'émigration clandestine au Cameroun est rendue possible par des structures capables d'encadrer et de former les jeunes (I). Mais aussi, de promouvoir l'auto-employabilité et l'autonomisation des jeunes au Cameroun (II).

I - LES STRUCTURES DE LUTTE CONTRE L'ÉMIGRATION CLANDESTINE

L'objectivation institutionnelle¹³ de la lutte contre l'émigration irrégulière nous amène à reconnaître les rôles majeurs que jouent les institutions (normes et organes) dans la réalisation de cette politique au Cameroun. Elles ont été d'un grand secours durant cette politique. Elles ont permis un encadrement salubre et louable dans les structures étatiques (A) et dans les structures non-étatiques (B) qu'on prendra soin de présenter ici.

A - Les structures étatiques dans la gestion de la lutte contre l'émigration clandestine

Pour parvenir à une gestion juste de la lutte contre l'émigration irrégulière, l'État du Cameroun a mis en place des structures capables de répondre aux exigences de la jeunesse. Il est nécessaire que ces structures étatiques soient établies sur tout le territoire national comme l'exige la décentralisation¹⁴. « *Ce type d'administration a témoigné de la bonne gestion de ce phénomène. Ici, les gestionnaires ont été plus engagés et performants parce qu'ils disposaient d'une certaine autonomie, de plus de pouvoir*¹⁵ ». En effet, ce système adopté par les autorités camerounaises pour promouvoir le développement se présentait comme un processus qui initie l'amélioration substantielle des conditions de vie des hommes vivant dans une localité précise. Il s'agit donc d'une simple croissance économique circonstancielle qui concourt au développement durable d'une société¹⁶. Elle a été effective au Cameroun par la mutualisation des efforts visant à mettre en évidence les potentialités locales que sont les ressources humaines locales, les ressources naturelles locales, la mise en orbite des dynamiques économiques locales.

¹³ On lira avec intérêt le document stratégique *Cameroun Vision 2035*.

¹⁴ Voir 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.

¹⁵ FAURE (A.), « Dynamiques inter communales. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? » In *Sciences de la Société*, Vol 27, N°53, 2001.

¹⁶ RUSSEL (S.C.) and NICHOLSON (N.K.), *Public choice and Rural Developpement*, Washington D.C., Ressources for the Future, 1961.

La gestion ici revêt le sens de la capacité des structures de l'État à prendre des initiatives louables. Il s'agit de voir le rôle du ministère de la jeunesse à travers le CMPJ, le PAJER-U, le PTS-jeunes et le FNE dans cette politique.

L'idée soutenue ici est que, la gestion de ce phénomène est partagée entre plusieurs structures ministérielles¹⁷ et collectivités territoriales décentralisées créées par le président de la république.

Sur le terrain, nous avons pu constater la participation impressionnante de deux structures que nous allons étudier ici. Il s'agit du ministère de la jeunesse et le Fonds National de l'Emploi. Pour assurer un meilleur encadrement de la jeunesse dans l'optique de faciliter l'employabilité et l'insertion socioéconomique¹⁸ et professionnelle des jeunes, l'architecture institutionnelle gouvernementale à la faveur du décret N°2004/320 du 08 décembre 2004 a vu naître un ministère consacré uniquement à la jeunesse. Ce ministère entreprend l'élaboration de la politique nationale de la jeunesse et définit la vision des pouvoirs publics par rapports aux problèmes et préoccupations des jeunes¹⁹ à travers plusieurs programmes comme le Programme d'Appui à la Jeunesse Rurale et Urbaine (PAJER-U), les Centres Multifonctionnelles et de Promotion de la Jeunesse²⁰ (CMPJ), et le Plan Triennal Jeunes (PTS-Jeunes). Ainsi, le Plan Triennal Spécial Jeune a pour missions d'accompagner les jeunes en insertion vers le secteur informel et formel. Ayant démarré en 2017, le PTS-jeunes a fait bénéficier à 8430 entreprises l'accompagnement de l'État²¹. Il a financé près de 5500 projets en trois ans avec enveloppe initiale de 102 milliards de FCFA.

En ce qui concerne le CMPJ, les besoins et aspirations des jeunes évoluent de manière progressive. Créé par le décret N°2010/1099/PM du 07 Mai 2010 portant organisation et fonctionnement des centres multifonctionnels de promotions des jeunes, le CMPJ a pour orientation majeure : « le renforcement des capacités ou l'encadrement des jeunes en entrepreneuriat²² » en vue de leur installation en emploi ou en auto-emploi. Nous avons pu dénombrier plus de 84 CMPJ²³ au Cameroun. Au centre de Nkongsamba, on pouvait noter la

¹⁷ Article 7 du décret N°2010/1099/PM du 07 Mai 2010 portant organisation et fonctionnement des CMPJ.

¹⁸ Voir à cet effet l'article 37 du Décret N°2012/565 DU 28 Novembre 2012 portant organisation du Ministère de la Jeunesse et de l'Éducation Civique.

¹⁹ Lire avec intérêt le document du MINJEC, *Plan Jeunesse* 2015.

²⁰ Voir le décret N°2005/151 du 05 Mai 2005 portant organisation de la Jeunesse.

²¹ *Journal : Ecomatin* du 12 décembre 2021.

²² Article 2 du décret N°2010, *Op.cit.*

²³ Lire à ce propos le Discours du chef de l'état à l'occasion de la 56^e édition de la fête de la jeunesse du Cameroun.

présence d'une équipe dynamique d'encadreur soucieux de l'encadrement des jeunes avec une panoplie de matière bien organisée et une formation presque gratuite. « Le CMPJ jouit d'un budget autonome. Les ressources du centre sont en outre alimentées par les frais d'inscription et de scolarité des apprenants et adhérents (permanents et occasionnels) qui s'élève à 20000 FCFA, les revenus des prestations de services des apprenants et les recettes perçues des spectacles organisées par le centre²⁴ ».

Par ailleurs, le Fond National de l'Emploi créé par décret présidentiel le 27 avril 1990 est un organe institutionnel de service public d'emploi qui a pour mission la promotion de l'emploi. Cette mission se décline à travers les axes suivants : l'intermédiation entre employeurs et chercheurs d'emploi vise l'accroissement des possibilités d'emploi ; la conception, le financement et le suivi des programmes ayant trait à la formation sur le tas et à l'apprentissage. Cet organe est reparti sur le territoire national par 10 agences régionales et 07 agences locales.

Ces structures étatiques grâce à leurs déploiements et encadrements juridiques ont été au centre de la lutte contre l'émigration clandestine au Cameroun. Cette volonté de prendre en charge les jeunes nous permet de présenter les structures privées ou non étatiques.

B - Les structures non-étatiques dans la gestion de la lutte contre l'émigration clandestine

En matière de politique migratoire, les responsabilités ont été partagées entre les pays de départs qui sont incapables de retenir leurs populations et les pays de destinations qui doivent réduire les déplacements clandestins à distance en finançant et en créant des structures dans les pays de départs pour éduquer et former les jeunes.

L'idée soutenue ici est que, l'hypothèse de la considération de l'État comme acteur des politiques publiques migratoires est envisagé comme problématique. « *C'est globalement l'étendue des responsabilités des acteurs publics qui est révisée à la baisse, au non d'une autolimitation pragmatique (« l'État ne peut pas tout faire ») et/ou du principe des responsabilités individuelles (« il ne faut pas tout attendre de l'État »²⁵)* ». Une mobilisation des « réseaux d'actions publiques²⁶ » est donc nécessaire. Les structures non-étatiques ici sont celles qui fonctionnent en

²⁴ Propos recueilli auprès de DIPANDA Alexandre, Encadreur au centre de Douala- Bassa.

²⁵ KLUBER (D.) et MAILLARD (J.), *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presse Universitaire, 2009.

²⁶ LE GALES (P.), « Les réseaux d'actions publiques entre outils passe-partout et théorie de moyenne portée » in Patrick LE GALES et Mark TCHATCHER (dir.), *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 58.

dehors des structures étatiques. À cet effet, ces structures ont été mises en place pour résoudre les problèmes des jeunes (emploi, chômage, éducation, formation etc.). Elles ont construit des actions et participé aussi au cadrage de cette action publique. Ainsi, sur le terrain nous avons identifié plusieurs structures non-étatiques parmi lesquelles le Programme d'Appui aux Actions Rurales de Développement Industriel (PAARDIC) et Le centre Directif de l'Éducation et de la Formation Professionnelle (DEFOP) de l'ONG ORLUCCEJA.

En ce qui concerne le centre PAARDIC²⁷, nous avons pu constater que le contexte est différent que celui des centres étatiques. Ainsi, le centre PAARDIC a été créé en 2007 ayant pour but de participer efficacement dans la lutte contre la pauvreté et contre les migrations irrégulières en s'appuyant sur la politique de la bonne gouvernance étatique. Aussi, elle porte assistance technique aux Collectivités Territoriales Décentralisées en résolvant les problèmes des jeunes et en satisfaisant leurs besoins de base. Depuis l'année 2017, le centre PAARDIC en partenariat avec l'Organisation Internationale pour la Migration a la responsabilité d'accompagner les jeunes potentiels émigrants et les migrants de retour au Cameroun sur les Activités génératrices de Revenus (AGR). Ces volets d'accompagnement sont l'agriculture et l'élevage. *« Ce centre est pour nous une entreprise de création d'initiatives entrepreneuriales pour les jeunes. C'est depuis 2017 que nous avons intégré les phénomènes de la migration clandestine dans ce centre et les jeunes dans cette création d'alternative sont très dynamiques surtout qu'elles sont regroupés par communautés pour des initiatives pionnières, pilote et novatrice²⁸ »*. Celui-ci faisait d'ailleurs remarqué que les formations à travers les microprojets des jeunes durent 6 mois. FONKOU MABAH Yvette martelait que : *« Après ma formation gratuite en élevage des poulets, j'ai créé une ferme à la Dibamba. Je ne suis pas satisfaite à 100% mais je peux résoudre certains besoins primaires. Je remercie le centre PAARDIC et L'OIM »*. En ce qui concerne la situation des jeunes émigrants clandestins, il faut noter qu'ils sont confrontés à des situations de chômage et subissent la pression des besoins économiques, de services éducatifs, financiers et sociaux qui leur permet de développer des activités génératrices de revenus. Passer donc dans cette structure purement gratuite leur permet de monter des microprojets dans les locaux à Douala IIIe et à Yaoundé 2^e.

²⁷ Rappelons que cette ONG a été agréée par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation en 2009.

²⁸ Propos recueilli auprès de KOUYA René coordonnateur du centre PAARDIC.

Pour ce qui est du centre DEFOP²⁹ de l'ONG ORLUCCEJA sis à Biyemassi au carrefour KAMENI (Immeuble MATER) les jeunes ont eu la possibilité d'avoir des formations gratuites. Financée par la Fundacion Democratica Italo-Americana, ce centre est reconnu pour avoir formé et encadré près de 1500 jeunes. Madame OLOMO³⁰ Marie Virginie Épouse MANA rappelait que *« dans le but de lutter contre l'émigration clandestine, ce centre accompagné par les Nations Unies à travers OCHA permet aux jeunes camerounais d'être formé ici sans payer de frais. Je dois rappeler que les jeunes que nous formons sont ceux qui ont toujours eu cette information par des tiers. Alors, depuis 2020 nous avons ajouté sur nos spot publicitaire « Formation Gratuite » pour attirer plus de jeunes car nous avons obligation de résultat³¹ »*. Sur le territoire national, les jeunes ont été formés par vague. Ainsi, du 01 Mars 2021 au 26 mars 2021 les jeunes de la région de l'extrême Nord ont été formés et du 03 avril 2021 au 22 avril 2021 les jeunes de la région du Littoral et du Centre ont été formés par les encadreurs de ce centre. Ces structures visent à *« inciter les jeunes »* à l'insertion socioprofessionnelle afin de satisfaire aux exigences de la SND³² comme le faisait d'ailleurs remarqué le Président Paul BIYA³², *« l'objectif de l'émergence doit être érigé en grande cause nationale dans tous les secteurs qui mobilisent l'ensemble de nos concitoyens afin de faire du Cameroun un pays moderne et socialement avancé »*. Ces structures ciblent particulièrement tous les jeunes camerounais porteurs de projets professionnels ou entrepreneuriaux désirant d'investir au Cameroun et promouvoir le *« made in Cameroon »*.

En somme, nous observons que la gestion de la lutte contre l'émigration clandestine a mis en action dans chacune des structures une mobilisation efficace que nous avons pris soin de présenter. La prise en compte de cette pluralité de structure de gestion ainsi que les exigences qu'impose la stratégie Nationale de Développement et le document de référence Vision 2035 conduit à promouvoir l'autonomisation et l'auto-employabilité des jeunes au Cameroun et d'autre part la promotion du *« made in Cameroun »*.

II - LA GESTION : UN MÉCANISME INCONTOURNABLE POUR PROMOUVOIR L'AUTONOMISATION ET L'AUTO-EMPLOYABILITÉ DES JEUNES

²⁹ Voir la note N°002/BCG/SGBCG/BNC portant création du Centre Directif de l'Éducation et de la Formation Professionnelle de l'ONG ORLUCCEJA.

³⁰ Directrice du centre DEFOP de l'ONG ORLUCCEJA.

³¹ Rappelons que cette structure est située uniquement à Yaoundé. Mais sur le territoire national ce centre loue des établissements afin de mieux former les jeunes surtout que la demande est forte.

³² Voir le discours du Président Paul BIYA pendant son investiture le 06 Novembre 2018.

Le document stratégique « *plan jeunesse* » nous renseigne que plusieurs propositions gouvernementales ont permis non seulement d'apporter des réponses appropriées aux nombreux défis et aspirations des jeunes. Mais, aussi de valoriser leurs potentiels, leurs sens de créativité et leurs esprits d'innovation. Cependant, l'échec de construction d'une chaîne de valeur de l'économie camerounaise dans les secteurs clés comme l'agriculture, l'élevage, l'exploitation minière et forestière, empêche à des millions de jeunes camerounais à accéder à un emploi décent. Renforcer les capacités entrepreneuriales des jeunes est une garantie pour la compétitivité des PME camerounaise et qui facilite également la transition du formel vers l'informel et vice versa.

Gérer l'émigration clandestine ici revient à : « *développer des mécanismes, des stratagèmes visant à la rétention des jeunes au Cameroun par une incitation à l'auto-emploi et à leurs auto-employabilités* ». La situation de l'emploi au Cameroun se caractérise par un faible taux de chômage estimé à 4,4%³³ dans le sens strict du terme, pourtant dans l'ensemble, le taux qui reflète le mieux le contexte camerounais s'élève à 13%³⁴. Le chômage considéré comme « La situation d'une personne qualifiée sans emploi » présente un taux officiel estimé à 76%³⁵. Cette situation s'est développée au même moment que le secteur informel qui emploie près de 90%³⁶ de la population active estimée à environ huit cent milles³⁷ dans le secteur privé et le reste dans le secteur informel, y compris ceux travaillant dans les zones rurales : cause évidente de l'émigration clandestine au Cameroun.

Pour gérer ce problème, les autorités camerounaises ont eu recours à une approche participative qui va de la formation des jeunes dans divers métiers (A) au financement et accompagnement des jeunes dans leurs différents projets (B).

A - Formations des jeunes dans divers métiers

Former c'est façonner par l'instruction, éduquer un individu pour promouvoir son plein établissement. Au-delà de ce souci, l'État avait mis l'accent sur les stratégies de développement du « *secteurs social*³⁸ » pour permettre non seulement d'améliorer les conditions de vie des citoyens. Mais aussi de disposer d'un capital humain solide capable de soutenir la croissance

³³ INS 2017.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ DSCE 2014.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Valérie LOCHEN, *Comprendre les politiques sociales*, 7^e édition, Malakoff, Dunod, 2021, p. 182.

économique. Pour contrer les discours recueilli dans les rues sur l'inaction de l'État, les politiques de la jeunesse se sont développées autour de la participation des jeunes au développement locale en leurs permettant d'être bien formé. C'est donc une gestion à court terme et à long terme du « problème de l'émigration clandestine des jeunes³⁹ » à des politiques agissant sur leurs avenir : c'est un nouvel élan de la gestion de l'émigration clandestine qui reflète les préoccupations des politiques de la jeunesse confrontées à un triple enjeu : améliorer le regard porté sur la gouvernance au Cameroun ; répondre aux difficultés de la jeunesse dans l'accès à l'autonomie ; développer une politique d'éducation qualitative partagée. Page | 409

Dans la pratique, les formations des jeunes dans divers métiers ce sont faites sous la conduite d'un dispositif institutionnel. Les jeunes du Centre Multifonctionnels de Promotion de la Jeunesse de Douala-Bassa sont formés dans les métiers tels que les Arts ménagers et coutures, Bâtiments, électricités, mécanique automobile, menuiserie, secrétariat. Les frais s'élevant à 20000 FCFA pour une année scolaire qui dure neuf mois, ce centre est ouvert à tous les jeunes qui désirent une formation. Si l'objectif ici est l'obtention d'une qualification professionnelle, ces formations visent aussi le développement des compétences sociales et la socialisation professionnelle qui contribue à l'autonomisation des jeunes ou à leurs insertions dans les PME⁴⁰ au Cameroun. C'est que, comme le dit EPEE Nicolas encadreur, « *le CMPJ offre des formations qualitatives. Notre particularité est l'existence d'une pluralité de partenaires qui permettent à nos jeunes de faire des stages dans leurs entreprises* ». Bien plus, on peut voir avec MEDJO Stéphane DIDJOU⁴¹ le communiqué radio⁴² du MINJEC qui publie la liste de 69 candidats qui ont rejoint les centres de Sangmélina, Limbé et Douala dans les formations tels que : stylisme modélisme, mécanique automobile, fabrication mécanique, froid et climatisation, hôtellerie et restauration au titre de l'année 2022-2023.

Notons ici qu'à cet effet 250 apprenants de ce centre avaient reçu leurs certificats sous la présidence du Ministère de la jeunesse et de l'éducation physique⁴³. Par ailleurs, au centre de l'excellence de Douala-Bassa 400 apprenants avaient reçus leurs certificats du délégué régional de la jeunesse du Littoral nous martelait KAMDEM Théophile chargé des activités extrascolaires.

³⁹ Valérie BECQUET et Paolo STUPPIA, *Géopolitique de la Jeunesse : Engagement et (dé) mobilisations*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2021, p. 53.

⁴⁰ Petite et Moyenne Entreprise

⁴¹ Chef de la cellule informatique au Ministère de la jeunesse et l'éducation civique.

⁴² Émission Radio Jeunesse sur les ondes de la CRTV poste National 88.8 FM le lundi 20 Février à 20h30min.

⁴³ *Cameroun tribune* du 07 janvier 2020. (Consulté le 28 avril 2023)

Rappelons ici que ces lauréats ont été formés dans les spécialités tels que : l'infographie, la comptabilité et gestion des entreprises, montages vidéo, réalisation télévision, fabrication des ouvrages métalliques et secrétariat bureautique. Des formations qui valent au CMPJ le partenariat des institutions favorables à la formation et à l'encadrement de la jeunesse du Cameroun.

Page | 410

En sus de ce qui précède, l'ONG Plan International⁴⁴ avaient offerte des formations professionnelles à plusieurs jeunes dont 126 jeunes de 14-18ans dans les métiers⁴⁵ tels que la coiffure, la décoration, la couture, stylisme, pressing, cuisine etc. si ces actions contribuaient à rendre les jeunes autonome et à participer au développement local dans les communautés, elles visaient aussi à lutter contre l'émigration clandestine des jeunes vers l'Eldorado européen. La mise en œuvre du dispositif de formation autour du slogan « AVENIR » témoigne d'une insertion socioprofessionnelle qui se réalise au niveau d'une structure s'occupant de l'éducation continue des producteurs d'activités. Dans ce projet, les cibles sont les jeunes ayant comme inquiétude le développement d'une activité agropastorale. Ces formations visaient aussi à préparer les jeunes en auto-emploi en leurs conférant les capacités managériales. Soucieuse de la formation des jeunes, cette ONG accompagnait par ailleurs les jeunes dans l'élaboration et la finalisation de leurs projets. Le jeune ici après bénéficiait lors de la finalisation de son projet d'une phase d'incubation appelée « *phase cocon* » articulée autour d'une formation d'approfondissement technico-économique et d'un appui personnalisé pour une meilleure transition vers le monde professionnel. Depuis sa mise en place, cette formation initiale a permis la formation de 4896 jeunes post primaire (dont 28% de femmes) et au niveau des centres de formations 4586 jeunes issus du secondaires (dont 36% des femmes). En plus, 2952 jeunes (dont 33% de femmes) et 3561 jeunes (dont 37% des femmes) sont en cours de formation respectivement au niveau des centres. Globalement 9484 jeunes ont été formés par ce dispositif (dont 32% de femmes)⁴⁶. Cela dit, ces différentes formations évoquées visent à améliorer les conditions de vie, le bien être des jeunes, un sens du leadership et de confiance en soi qui leurs permettent de réussir dans leurs différentes activités envisagées dans un monde en concurrence où chacun doit tirer son épingle du jeu.

La formation des jeunes dans divers métiers a permis aux jeunes d'avoir des connaissances théoriques et pratiques sur des différentes activités. Il s'agissait pour les acteurs de veiller par ce

⁴⁴ *Journal du Cameroun* du 27 janvier 2022. (Consulté le 28 mai 2023)

⁴⁵ Document de l'Organisation des Nations Unies pour l'Amélioration et l'Agriculture : *Stimuler l'emploi des jeunes ruraux comme alternatives et opportunités réussies dans le contexte de la migration en Afrique Centrale*, 2019, p. 13.

⁴⁶ <http://www.plan-internationale.fr/info/action-humainitaire/php-indexsearch/>. (Consulté le 29 mai 2023)

moyen d'enseigner et d'encadrer gratuitement les jeunes afin qu'il soit utile pour la société. Avec cette contribution considérable, l'État a mis en œuvre des financements pour accompagner ceux-ci dans leurs différents projets.

B – Financements, Accompagnements et « Succès stories » des jeunes

Page | 411

Afin d'atteindre ses objectifs à « l'horizon 2035⁴⁷ », le chef de l'État Paul BIYA par son gouvernement a développé de plus en plus des politiques cohérentes et inclusives visant une meilleure insertion socioéconomique. Pour des questions d'unité et de démocratisation, Paul BIYA proposait d'ailleurs que « le libéralisme communauté dont nous apprenons l'avènement se définit par l'aventure et s'intègre dans le monde moderne pour une humanité plus solidaire⁴⁸ ». Cela dit, cette solidarité est le fondement de la société nouvelle qui fait bâtir désormais une société dont l'économie soit au service de l'homme et de la justice sociale dans la répartition des bienfaits de notre croissance. Bien plus, il prônait la liberté d'entreprendre dans les différents domaines de l'État notamment dans le domaine économique. Cette liberté d'entreprendre soutenue par la fonction régulatrice de l'État se traduit par la création des biens et services, la création de l'initiative privée des individus et la liberté de créer les entreprises. Paul BIYA faisait d'ailleurs remarquer que « cette volonté d'entreprendre a permis à travers le PTS-jeunes le financement de 8430 projets, 119 clusters économiques, 132 villages pionniers de seconde génération ainsi que la création de près de 22000 emplois directs⁴⁹. (...) la construction d'une quarantaine de centres Multifonctionnelles de Promotion des Jeunes et la mise en place effective de l'observatoire nationale de la jeunesse ». Il ajoutait par ailleurs que : « ce mécanisme a déjà permis de financer plus de 11 mille projets en faveur des jeunes et générer près de 35000 mille emplois directs pour un montant global d'environ 20 milliards de FCFA⁵⁰ ».

En sus de ce qui précède, cette volonté passe par le financement et l'accompagnement des jeunes dans leurs projets. Des mesures effectives qui permettent aux jeunes de contribuer au développement pour une action publique au service de la bonne gouvernance en vue d'atteindre les objectifs visés dans les ODD, OMD, Vision 2035, SND30, Plan Jeunesse etc. à cet effet, c'est en présence de ses partenaires (FOCEP S.A, PEOPLE, Finance S.A, Express Union Finance S.A,

⁴⁷ Document stratégique Vision 2035, Op.cit.

⁴⁸ Paul BIYA, Pour Le libéralisme communautaire, Op.cit.

⁴⁹ Voir le discours du chef de l'État, le 10 février 2022, p. 2.

⁵⁰ Voir le discours du chef de l'État, le 10 février 2023, p.1.

Campost, NFC BANK S.A, Crédit du Sahel S.A etc... que Abdoul Karim NASSOUROU⁵¹ et les chefs d'antenne régionaux du Fond National d'Insertion des jeunes (FONIJ) présidaient un atelier d'évaluation du mécanisme de financement du PTS-Jeunes. Cet atelier faisait état de ce que « *de 2017 à 2022, le bilan est de 11405 projets des jeunes financés pour 34215 emplois directs générés pour un montant de 19419280 FCFA*⁵² ». Page | 412

Dans la pratique, on a pu constater le rôle important du plan triennal spécial jeunes dans le financement des projets de certains jeunes. Avec une enveloppe initiale de 102 milliards de FCFA, le PTS-jeunes a financé 5485 projets depuis 2017⁵³. Cette initiative vise à faciliter l'insertion socioéconomique des jeunes dont l'âge varie entre 15 et 35ans frange de la population exposée à l'émigration clandestine au Cameroun⁵⁴. « *À cette date, plus d'un million de jeunes dont 2335 issues de la diaspora, 16021 sur le territoire national se sont fait enrôler sur cette plateforme. Parmi eux, 58% sollicitent un financement de projets ; 23% entendent mener des missions de volontariat ; 2% recherche un emploi et 18% une formation professionnalisante*⁵⁵ » détaille Mounouna FOUTSOU.

Lors d'une enquête de terrain le 13 avril 2023 au quartier Madagascar à Yaoundé, le gouverneur du centre avait procédé à la remise des appuis aux jeunes bénéficiaires de la région au centre multifonctionnels de la région de Madagascar. En présence du ministre de la jeunesse, cette cérémonie riche en émotion et en couleur a permis aux de cette région de lancer un ouf de soulagement quant aux matériels qu'ils ont reçus. Ces jeunes étaient issus de domaines divers qui vont de l'agriculture, aux énergies renouvelables en passant par des Kits pour la fabrication du matériel sportif. À cet effet, le gouverneur représenté par GARBA BAKARY, inspecteur Régional des services a rassurés ces jeunes en leurs disant que le matériel est là et que désormais il est question pour ces derniers de faire montre de leur esprit d'entrepreneuriat pour arriver à la concrétisation de leurs projets. Mais aussi pour gagner la confiance du chef de l'État. Une vision partagée par Erik AKONO BESSALA⁵⁶ qui indiquait que : « *l'heure est désormais au travail et finit les voyages périlleux pour des horizons incertaines* ». C'est par la distribution de ces

⁵¹ Directeur de la promotion économique au Ministère de la Jeunesse et de L'Éducation Civique.

⁵² Propos recueilli auprès de Leonel NTOUBA NJOMBE président du bureau exécutif régional du Littoral.

⁵³ Voir l'interview accordée à *Cameroun tribune* du 11 février 2021 par le Ministre de la jeunesse et de l'éducation civique Mounouna FOUTSOU.

⁵⁴ OIM. (Consulté le 03 Mars 2023)

⁵⁵ *Cameroun tribune*, Op.cit.

⁵⁶ Délégué régional de la Jeunesse et de l'éducation du centre.

équipements constitués de matériels divers (tablettes, ordinateurs, matériels de restaurations et de coiffures) que les jeunes ont exprimés leurs gratitudes au chef de l'État pour ce geste qui vient leurs faire sortir de l'oisiveté.

Actuellement implanté dans 360 arrondissement du pays, il a permis de consolider 3200 plans d'affaires issus de toutes les régions du pays⁵⁷ et est orienté vers les six domaines que sont l'artisanat, l'agriculture, l'industrie, l'élevage, l'économie numérique et l'innovation technologique. Selon les dernières statistiques⁵⁸ du Ministère de la Jeunesse et de l'éducation civique, parmi les porteurs d'idées de projets 33,70% sollicitent l'agriculture au sens large, 28,84% l'industrie, 22,85% l'économie numérique, 10,48% l'innovation ainsi que 4,4% d'autres secteurs non répertoriés dans ces domaines de concertations. Ce plan avait d'ailleurs financé et accompagné 8430 entreprises lors de la rencontre du Salon International de promotion des jeunes entrepreneurs à l'hôtel de ville de Yaoundé⁵⁹. Il s'agissait à travers ce salon de faire venir les jeunes bénéficiaires du Plan Triennal Spécial-Jeune⁶⁰ pour qu'ils viennent exposer les produits de leurs micros entreprises. « *Entreprises qui ont été exclusivement créées par financement de ce plan et accompagnées par l'État*⁶¹ ». C'est donc une forme de promotion de l'import-substitution à travers le label du « made in Cameroun ». Une initiative qui se place au bénéfice des jeunes pour lutter contre des départs clandestins et plus loin contribuer à la transformation structurelle de l'économie camerounaise en réduisant la dépendance aux importations.

Sur le terrain, lors du lancement des activités de la 56^{ème} édition de la fête de la jeunesse marquée par le thème « *Jeunesse et participation volontaire aux grands défis du Cameroun* », nous avons pu constater que le Ministre de la jeunesse remettait des appuis aux bénéficiaires du PTS-Jeunes aux jeunes de l'arrondissement de Manjo département du Mounjo. Cette observation participante du 27 janvier 2022 par le biais de l'ancien maire EBAKO nous a permis de rencontrer certains jeunes bénéficiaires de ce plan. C'était l'occasion pour nous d'en connaître plus sur leurs « *succès stories* » après avoir reçu le même financement en 2018. Ayant eu un entretien avec ces deux jeunes, il en ressort ceci : « *j'ai été informé du PTS-jeunes en 2016 et je suis allé m'inscrire à la délégation du MINJEC de Douala. Après plusieurs formations à la délégation du, j'ai été*

⁵⁷ <http://www.minjec.agenceecofin.com/economie/1102-85095/pts-jeune-cameroun/>

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ecomatin du 12 décembre 2021. (Consulté le 03 Mars 2023)

⁶⁰ Rappelons que ce plan a été décidé le 10 février 2016 par le Président de la République Paul BIYA. Et pour bénéficier de ce plan il faut être inscrit à l'observation Nationale de la Jeunesse.

⁶¹ Propos recueilli auprès de KETEM David, chef de la cellule de communication du Ministère de la jeunesse.

transféré au CMPJ de Douala-Bassa pour suivi. Après mon inscription au CMPJ, on m'a attribué un coach pour me montrer comment monter un business plan. J'ai ensuite été formé en réarmement moral, civique et entrepreneurial. S'agissant des financements, au départ plusieurs camarades comme moi pensaient que c'était direct, ce qui n'était pas le cas. Il fallait faire trois, quatre voire cinq plans de décaissement comme moi par exemple. Je suis allé une première fois pour un décaissement pour la construction du bâtiment et après ça une équipe du MINJEC conduit par le délégué régional a fait une descente sur le site à Mouamenang⁶² pour vérifier notre activité et nous avons fourni les factures. C'est avec ces factures que nous avons engagés les dossiers pour le deuxième décaissement. Et après cela nous avons montré les factures pour entrer en possession du troisième décaissement l'élevage des porcs est un projet porteur d'avenir et le marché est ouvert. Une étude menée à Douala a montré qu'au moins 430 bêtes sont égorgées au quotidien. Or, la demande s'élève à plus de 700 bêtes par jours donc le business du porc est ouvert pour tous les jeunes qui aimeraient se lancer dans cette activité. Mon projet répond à un besoin bien précis parce que la production que je fais ici est sollicitée même à Nkongsamba et à Douala. Nous avons la qualité du porc, sa chair qui est sollicitée par les restaurateurs, les événementiels et autres clients. J'ai démarré mon projet avec 75 bêtes et six mois après j'ai écoulé une partie. Depuis que ce projet a été mis en œuvre, les conditions de vie au quotidien ont changé et j'emploie aussi quatre personnes⁶³ ». « Tout commence en 2018, ayant eu l'information de l'existence du PTS-Jeunes par le canal des médias. Je suis allé au MINJEC où on m'a envoyé au niveau des CMPJ. C'est là-bas qu'on m'a fait comprendre que je devais monter un business plan. Ce que j'ai fait. Nous avons fait près de six mois d'incubation, de formation. Et pendant ce temps, la procédure de financement était en cours au niveau du MINJEC. Vous savez la patience est une vertu hein. Quand on est pressé généralement on n'a pas les résultats escomptés. J'ai été patient pendant près d'une année en subissant des formations au niveau du CMPJ qui nous a entretenus sur l'entrepreneuriat. On nous a formés, on nous a donné des bases qui nous servent naturellement aujourd'hui. Le financement du PTS-Jeune est venu accroître notre production au travers des machines que nous avons. Ceci nous a permis d'accroître notre chiffre d'affaire et d'augmenter notre personnel au niveau de la production. Ce qui fait qu'en l'espace de trois ans, l'entreprise a atteint un cap véridique inespéré. Actuellement nous comptons vingt-deux employés et nous sommes en train de

⁶² Village situé dans l'arrondissement de Manjo.

⁶³ Propos recueilli auprès de DAGA Donatien, Manjo, éleveur de porcs et bénéficiaires du PTS-Jeunes, 27 janvier 2022.

voir comment les inscrire à la CNPS. Le conseil que je peux donner à la jeunesse aujourd'hui, est de ne pas hésiter, de se lancer dans une activité car il faut comprendre que l'État ne peut pas employer tout le monde⁶⁴ ».

Page | 415

Ces témoignages sont légions sur toute l'étendue du territoire nationale et surtout dans des activités diversifiées comme l'élevage des poulets par NAMEKOM Rodrigue à la Dibamba, MPOUMI Evaris dans la transformation et le décorticage du pistage rencontré dans les villes de Douala pour le premier et de Yaoundé pour le second. Par ailleurs, la presse écrite⁶⁵ nous fait aussi état de la compétence de LISSOUCK MOUAHA qui fait dans la fabrication des produits cosmétiques et de Emmanuelle Myriam EYENGA chef d'entreprise de la structure « MYRAM POULET » tous bénéficiaire du Plan Triennal Spécial-Jeune. Au regard de tout ce qui précède, le FNE⁶⁶ n'a pas été neutre. Un rapport d'exécution du programme révèle que, le FNE a obtenu en novembre 2002 un accord de financement des fonds PPTE d'un montant de 320.962.520 FCFA⁶⁷ destiné à accompagner et à installer les jeunes en auto-emploi dans les domaines agricoles des régions du pays. Il a permis de former et d'installer en auto-emploi 1100 personnes dans les domaines et régions suivants : Riz 350 personnes à Maga, Ndop et Bandounga⁶⁸ ; Maïs 300 personnes à Nsimalen ; dans le Sud-Ouest et le Mbam⁶⁹ ; Haricot sec 250 personnes à Nanga-Eboko, Nkonbon/Nkienegang et dans le Mounjo⁷⁰. L'objectif était donc de résoudre le problème de l'exode rural progressif des villages vers les villes ; des villes vers l'étranger, le chômage urbain et de contribuer à la croissance en général par le biais du développement des activités du milieu rural.

Entre 2011 et 2018, 348649 emplois⁷¹ ont été créés grâce à l'intervention du FNE⁷². En tant que bras séculier de l'État dans la lutte contre le chômage et par ricochet la lutte contre l'émigration clandestine, le FNE se présente comme l'intermédiaire entre employeurs et employés. Sur ceux, 286388 personnes⁷³ ont été placées dans de nombreuses entreprises. Notons aussi que les actions

⁶⁴ Propos recueilli auprès de MBEGOU Jules, Manjo, propriétaire de plusieurs quincailleries et fabriquant des pavés écologiques, bénéficiaires du PTS-jeunes 27 janvier 2022.

⁶⁵ *Cameroun tribune* N°12071 du 08 avril 2020. (Consulté le 22 Avril 2023)

⁶⁶ <http://www.fnecm.org/index.php/fr/the-nef/programs-67/PNG/> (Consulté le 22 Avril 2023)

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Fond National de L'emploi

⁷³ *Ibid.*

de promotion de l'auto-emploi et de la microentreprise lui ont donné l'occasion d'accompagner 29460 jeunes pour 57436 emplois, soit un total de 343649 emplois⁷⁴. À travers un programme Urbain Spécial Employment Programme (USEP) ; le FNE avait fait bénéficier à 957 jeunes un emploi grâce à un partenariat signé avec dix communes du Cameroun⁷⁵. Autant d'action d'accompagnement et bien d'autres qui ont fait dire au Directeur Général du FNE, Camille MOUTHE à la presse⁷⁶ que : « *le combat est permanent et qu'il continuera tant qu'il restera un chômeur en manque d'emploi* ».

La gestion comme mécanisme de lutte contre l'émigration clandestine nous a permis de voir que, l'argent est une ressource que les acteurs publics mobilisent pour financer et accompagner les jeunes dans leurs projets. Que ce soit pour réduire le chômage des jeunes ou lutter contre les départs clandestins des jeunes, ces acteurs ont su se positionner comme des managers ou des intermédiaires entre employeurs et employés.

Conclusion

Au sortir de cette communication, il s'agissait de comprendre, d'enseigner et de renseigner sur la portée de la gestion de la lutte contre l'émigration clandestine au Cameroun. La gestion analysée ici révèle que les différentes structures en charge ont contribué par ailleurs à favoriser l'auto-employabilité et l'autonomisation des jeunes. Pour ce faire, il nous a été loisible de souligner que ces structures étatiques et non étatique sont régies par des normes qui les encadre. Mais surtout, qu'elle fut une gestion stratégiquement expansionniste en ce sens qu'elle place le potentiel émigrant clandestin ou le jeune au centre du développement local. Cet état des faits fonde la légitimité et la crédibilité des acteurs en renforçant le processus de décentralisation au Cameroun et en promouvant « *le made in Cameroon* » sans occulter qu'elle a été aussi une action publique au service de la bonne gouvernance.

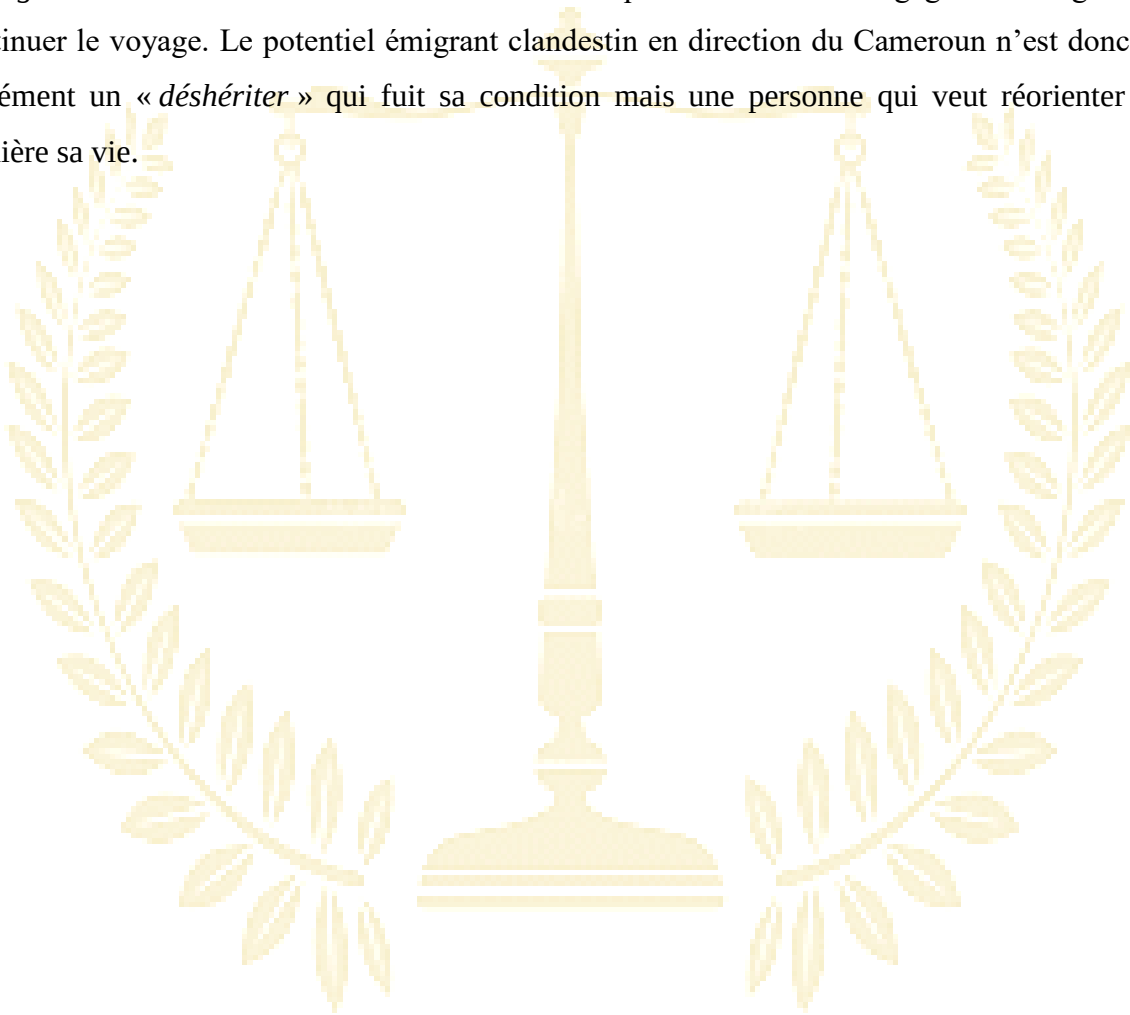
À ce jour, de nombreux obstacles freinent l'évolution de cette action publique de lutte contre ce phénomène au Cameroun. Des acteurs mus par l'envie de gagner mobilisent donc les ressources et des stratégies pour s'emparer des « *zones d'ombres et d'incertitudes* » de cette politique. Ces multiples postures que revêtissent les interventions des différents acteurs a le mérite de différer la trajectoire de cette gestion en troublant et en complexifiant définitivement sa mise

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Cameroun tribune* du 1^{er} Mai 2019. (Consulté le 1^{er} Avril 2023)

en œuvre. D'une manière générale, l'informel prend le pas sur le formel, les pratiques défient les normes et le tout soutenu par une volonté de conserver cet état de lieux qui rend compte d'une théâtralisation de la gestion de la lutte contre l'émigration clandestine au Cameroun. C'est en ce sens que les formations reçues par les jeunes dans ces différentes structures deviennent des atouts pour les émigrants clandestins de départs pour servir et valoir dans les stratégies dites de « *pangolin* » ou mieux dans les villes de transits lorsqu'il faut travailler et gagner de l'argent pour continuer le voyage. Le potentiel émigrant clandestin en direction du Cameroun n'est donc plus forcément un « *déshériter* » qui fuit sa condition mais une personne qui veut réorienter à sa manière sa vie.



Le FMI dans la gouvernance au Cameroun de 1990 à juin 2018 : enjeux et contraintes de l'action de l'institution de Bretton Wood

The IMF in governance in Cameroon from 1990 to June 2018 : issues and constraints of the action of the Bretton Woods institution

Page | 418

Par :

MEYOMESSE MFULA Willy Rameaux

Doctorant en Science politique et diplômé de l'IRIC filière IRMIC

FSJP - Université de Dschang (Cameroun)

Résumé :

Les conséquences liées à la chute des coûts de matière premières, couplées des facteurs internes tels que la corruption, les détournements de deniers publics, les crises de divers ordres ont conduit à l'effondrement des économies de nombreux pays parmi lesquels le Cameroun. Après de nombreuses tentatives d'auto ajustement, cet Etat a dû recourir au Fonds Monétaire International (FMI). Cette institution financière internationale, en charge d'assurer la stabilité économique et financière mondiale a de ce fait signé un premier programme économique avec l'Etat du Cameroun en 1988. Et à ce premier programme, d'autres se sont multipliés. Et depuis 2017, le Cameroun est à de nouveau tombé sous le régime des programmes économiques. Si les rapports dressés par cette institution et entérinés par le Cameroun, font état d'une évolution positive de l'économie dudit Etat, il faut tout de même noter que les populations se plaignent d'une détérioration des conditions de vie. Cela entraîne de vives critiques de la part des observateurs. Mais malgré ces critiques, cette institution reste focus sur ses objectifs. Face à cela, on s'interroge sur ce que peut bien gagner le FMI au Cameroun. Aussi, si la bonne gouvernance est le corollaire de cette institution financière, pourquoi les échecs souvent observés dans la réalisation des programmes ? De ce fait, on note que le FMI a des enjeux tant manifestes que latents au Cameroun. Quant aux contraintes, on note qu'elles sont inhérentes à l'institution et à l'environnement du Cameroun.

Mots clés : Gouvernance, enjeux, contraintes, action, institution

Abstract :

The consequences of falling commodity prices, coupled with internal factors such as corruption, misappropriation of public funds and crises of various kinds led to the collapse of the economies of many countries, including Cameroon. After numerous attempts at self-adjustment, Cameroon had to turn to the International Monetary Fund. This international financial institution, responsible for ensuring global economic and financial stability, signed an initial economic programme with the State of Cameroon in 1988. This first programme was followed by others. And since 2017, Cameroon has once again fallen under the regime of economic programmes. While the reports drawn up by this institution and endorsed by Cameroon point to a positive trend in the country's economy, it should be noted that the population is complaining of a deterioration in living conditions. This has led to sharp criticism from observers. But despite this criticism, the institution remains focused on its objectives. This raises the question of what the IMF stands to gain in Cameroon. Also, if good governance is the corollary of this financial institution, why the failures often observed in the implementation of programmes? As a result, we note that the IMF has both overt and latent stakes in Cameroon. The constraints are inherent to the institution and to Cameroon's environment

Page | 419

Key words : Governance, issues, constraints, action, institution

Introduction

Les années 80 marquent une période importante sur le plan international en général et au Cameroun en particulier. Sur le plan international, elle est dominée par la fin de la bipolarité teintée par la chute du mur de Berlin. En effet, le 9 novembre 1989 on assiste à ce que Francis FUKUYAMA appelle la « fin de l'histoire¹ » mettant ainsi en exergue la dislocation de l'Ex-URSS (Union des Républiques socialistes soviétiques) et par ricochet la victoire de la démocratie libérale au détriment du communisme. Par ailleurs, le monde est frappé par une grande crise économique entraînant la chute des coûts de matières premières et l'effondrement de l'économie de certains Etats. Face à ce choc, de nombreux pays tenteront d'y remédier par des programmes d'auto ajustement. Malheureusement et/ou heureusement, ceux – ci n'y parviendront pas. C'est le cas du Cameroun. En effet, face à la crise économique qui sévissait en cette période, BOUBAKARI OUMAROU nous renseigne que le Cameroun, connaissant la même crise économique mettra d'abord sur pied un programme d'auto ajustement figurant dans la loi des finances 1987 - 1988². Un premier accord sera signé entre ledit acteur allant d'août 1988 à mars 1990 dans le cadre de l'assistance financière. Puis s'en suivront d'autres, en 1991, 1994, 1995 etc., et 26 juin 2017. Ces accords poursuivent tous le même objectif que le premier. Cependant si les trois premiers accords sont marqués par un fort économisme, à partir de 1999 on assiste à une conversion du FMI (Fonds Monétaire International) en introduisant ainsi le « concept de bonne gouvernance » comme condition au développement et comme conditionnalité au décaissement des fonds³. C'est dans cette logique que s'insère la FEC (Facilité Elargie de Crédit) actuellement appliquée au Cameroun depuis le 26 juin 2017. Les consultations du FMI s'inscrivent au terme de l'article I de son statut qui dispose que, le FMI a pour but de rétablir les équilibres budgétaires et la viabilité au sein des Etats membres afin d'instaurer un système multilatéral de commerce⁴.

Le choix de cet acteur, n'est pas hasardeux. Justement, la mauvaise gouvernance qui sévit au Cameroun place le FMI au centre de l'action dans cet Etat, car il est l'un des instigateurs du

¹ FUKUYAMA (F), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, Coll. Histoire, 1992

² BOUBAKARI OUMAROU, « La conditionnalité vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », *AFRILEX* n° 4, p. 140

³ CHEVALIER (S.) « Le concept de bonne gouvernance dans les politiques de développement des institutions de BRETON WOODS et de l'UE ». *MBDE, l'Etat de droit-perspectives internes, internationales et européennes*, 1er décembre 2011, p. 11 disponible en ligne sur <https://blogs.parisnanterre.fr/content/le-concept-de-bonne-gouvernance-dans-les-politiques-de-developpement>, Consulté le 18 juin 2018

⁴Fonds Monétaire International, *Statut du FMI*, Washington, Services de publication, 2011, P 11

concept de bonne gouvernance dans les années 90, qu'il a placé au centre de ses actions, et qui constitue aujourd'hui une conditionnalité de son financement. Aussi le choix de cet acteur est dû à la situation économique du Cameroun ; celui-ci se trouve dans une situation de déséquilibre budgétaire. Cet acteur apparaît une fois de plus comme la solution car il a pour but de rétablir l'équilibre budgétaire. Véritablement, le FMI est un financeur qui grâce au système de financement compensatoire qui consiste à octroyer une aide additionnelle de caractère temporaire aux pays dont les recettes d'exportation ont enregistré des baisses anormales, permet à un Etat de retrouver sa stabilité économique et financière. Mais suite aux critiques contre l'institution de BRETON WOODS en question, tout en améliorant le système économique et financier du Cameroun cette institution participe aussi à la construction de sa gouvernance. Néanmoins, si les rapports de cette institution entérinés par les pays bénéficiaires de programmes font mention de certains résultats positifs⁵, il n'en demeure pas moins de vives critiques sur cette institution. Joseph STIGLITZ relève à cet effet que le bilan des politiques imposées par le « consensus de Washington » est négatif. Et il estime que dans tous les pays qui les ont appliquées, le développement a été lent et les bénéfices de la croissance, quand bien même elle a pu être restaurée, ont été inégalement partagés. Joseph Stiglitz considère par ailleurs que si le FMI a correctement diagnostiqué les crises financières d'Amérique latine dans les années 1980 et imposé à juste titre l'austérité budgétaire et le resserrement des politiques monétaires, il a eu les mêmes exigences en Asie, alors que ces pays étaient en situation d'excédents budgétaires. Ces politiques inappropriées ont alors aggravé la crise⁶. Cette dichotomie nous amène à nous interroger sur les enjeux véritables de cette institution et sur les facteurs qui inhibent les actions de cet acteur. De ce fait, la lecture du statut du Fonds Monétaire international nous permet de comprendre explicitement le but du FMI, il n'en demeure pas moins qu'il existe une face cachée de l'iceberg derrière cette philanthropie masquée. Car Charles de GAULLE nous enseigne qu'en relations internationales, il n'y a pas d'amis, il n'y a que des intérêts. Par ailleurs, la théorie constructiviste nous apprend que la structure idéale (l'espace avec lequel l'acteur interagit) a un rôle constitutif et non seulement constitutif sur les acteurs c'est-à-dire la structure invite les acteurs à redéfinir leurs intérêts et leurs identités tout ceci dans un processus d'interaction. C'est dire que la non atteinte des objectifs escomptés par le FMI

⁵ Voir à cet effet les rapports du FMI disponibles sur son site <https://www.imf.org>

⁶ STIGLITZ (J.), *La grande désillusion*, Fayard, 2002, disponible en ligne sur <https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/marches-financiers> consulté le 9/6/2023 à 12h10

résulte non seulement de son interne, mais aussi de la sphère dans laquelle il se meut. Pour vérifier ces hypothèses, la mobilisation de quelques outils méthodologiques et théoriques est nécessaire.

Notre sujet a pour borne chronologique 1990 – juin 2018. Cette borne chronologique se justifie par le fait que 1990 était l'échéance du premier programme économique entre le FMI et le Cameroun. Nous nous sommes arrêtés à juin 2018 car nous n'avons pas voulu trop nous attarder sur un programme encore en cours d'exécution. Quant à l'espace empirique, nous avons choisi le Cameroun. D'une superficie de 475 650 Km², le Cameroun est un Etat d'Afrique centrale avec pour voisins le Nigéria, la République du Tchad, la République Centrafricaine, la République du Gabon, la République du Congo, et la République de Guinée Equatoriale. Cette position géographique lui donne une position stratégique et fait donc de lui un maillon important dans la sous – région CEMAC (Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale) et région Afrique Centrale. Il dispose d'un relief et d'un climat assez variés. Il dispose de plusieurs ressources minières faisant de lui une potentielle puissance économique. Il dispose d'une économie assez variée avec plusieurs ressources. Le Cameroun est une mosaïque de cultures faisant de lui une Afrique en miniature. D'où cet intérêt pour cet Etat.

Page | 422

Ainsi, pour parvenir à ce résultat, une enquête semi directe a été réalisée auprès de Madame BEKONO Edwige Marie Laure, Ingénieur financier à la Direction de la coopération financière et monétaire. La méthode d'analyse de contenu nous a permis non seulement d'établir une corrélation entre les données de l'entretien et celles des documents, mais aussi de recenser les données, de les catégoriser pour une meilleure compréhension du sujet. A cette méthode, nous avons adjoint l'interaction stratégique avec les auteurs tels que Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, et Jacques ROJOT. Elle nous a permis d'identifier non seulement l'acteur dans le processus de construction de la gouvernance entre le Cameroun et le FMI ; ce qui conduit à conclure que c'est le FMI qui est l'acteur dans cette interaction. Mais aussi, l'interaction stratégique nous a permis de relever les différentes interactions entre ces deux protagonistes, les intérêts qui sous – tendent son action, ses ressources, et de mettre au clair les différentes contraintes qui influencent son action. Quant aux théories, nous avons eu recours à la théorie de la gouvernance. Avec des auteurs tels que Gerry STOCKER, Bob JESSOP, Marie – Claude SMOUTS, François – Xavier MERRIEN, cette théorie nous a permis de comprendre le processus de construction de la gouvernance par le FMI au Cameroun dont : le processus décisionnel, les acteurs qui interviennent, et l'internalisation des programmes du FMI au Cameroun. Nous avons enfin eu recours à la théorie

constructiviste. Avec les auteurs tels que Alexander WENDT, Nicholas ONUF, Peter J. KATZENSTEIN, Michael BARNETT, Kathryn SIKKINK, John RUGGIE et MARHA FINNEMORE, le constructivisme nous a permis de mettre en exergue la dynamique du processus de construction de la gouvernance. Grâce à elle, nous comprenons que la construction de la gouvernance n'est pas figée, elle évolue en fonction des facteurs environnementaux et des logiques qui sous-tendent l'action de l'acteur, ces logiques elles-mêmes étant évolutives. Pour cerner les contours de ce sujet, une définition des concepts est nécessaire.

Ainsi, notre sujet tourne autour du concept de gouvernance. Il faut d'abord noter que le concept de gouvernance est un concept à plusieurs sens, et elle est fonction du domaine dans lequel on se trouve. Selon le FMI, la gouvernance englobe tous les aspects de la gestion des affaires d'un pays, notamment la politique économique, le cadre réglementaire, et l'état de droit⁷. C'est cette définition qui constitue notre postulat de base dans ce sujet. Néanmoins, nous pouvons aussi appréhender la gouvernance comme un ensemble de mécanismes formels et informels qui permettent de satisfaire l'intérêt général et prenant en compte aussi bien le secteur public que le secteur privé dans les politiques publiques et qui sont soumis au contrôle des acteurs internationaux. Nous prendrons donc en compte aussi bien les principes de la gouvernance de l'entreprise que ceux du nouveau management public, et aussi les règles de la gouvernance territoriale. Le critère d'efficience et d'efficacité que recherche cette forme de gestion ne sera pas en reste.

A côté de cette notion, nous avons la notion d'enjeux. Un enjeu selon le dictionnaire Larousse est ce que l'on risque dans un jeu, en particulier une somme d'argent et qui revient au gagnant⁸. Un enjeu est aussi ce que l'on peut gagner ou perdre dans une entreprise quelconque⁹. Souvent assimilé à un objectif, il diffère de celui-ci car ce dernier représente plus et uniquement la finalité à atteindre. Dans le cadre de ce travail, nous limiterons la définition d'enjeux à ce que l'on peut gagner ; donc ce que le FMI pourrait et/ou gagner en agissant au Cameroun.

⁷ Disponible en ligne sur <https://www.imf.org/fr/about/Factsheets/Sheets/2023/The-IMF-and-Good-Governance> consulté le 9/6/2023 à 14h04

⁸ Disponible en ligne sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/français/enjeu> consulté le 9/6/2023 à 14h11

⁹ Ibid.

Aussi, nous avons la notion de contraintes. Selon le dictionnaire Larousse, la contrainte représente l'action de contraindre, de forcer quelqu'un à agir contre sa volonté¹⁰. Elle est appréhendée comme l'obligation créée par les règles en usage dans un milieu, par les lois propres à un domaine, par une nécessité¹¹. Jacques ROJOT, quant à lui définit la contrainte comme l'ensemble de variables qui restreignent l'action de l'acteur. Ces contraintes peuvent être endogènes à l'acteur. Elles peuvent être liées à la nature de l'acteur et ne correspondant pas à l'environnement dans lequel il se meut. Elles peuvent aussi être exogènes à l'acteur. Ces acteurs se meuvent dans des environnements et ces derniers regorgent en leur sein des normes et des valeurs qui limitent les actions des acteurs et ceux-ci sont obligés de s'adapter à ces valeurs et normes¹². C'est cette dernière définition que nous adopterons dans le cadre de notre sujet. Nous appréhenderons les contraintes comme l'ensemble de facteurs internes et externes à l'acteur pouvant inhiber son action.

En plus, nous avons la notion d'action. Selon le Larousse, la notion d'action renvoie au fait ou à la faculté d'agir, de manifester sa volonté en accomplissant quelque chose¹³. En analyse des politiques publiques, l'action publique est un terme générique qui désigne les activités des autorités investies de puissance gouvernementale, ce qui recouvre aussi bien les opérations de régulation développées par les collectivités territoriales, les États ou encore les organisations internationales, que les actions développées plus ou moins directement par les acteurs privés (associations, syndicats, entreprises, etc.)¹⁴. Par là même, l'action publique désigne une grande diversité d'actes ou de décisions prises, qui va de l'élaboration des lois aux actes administratifs les plus communs (exemple (ex) : délivrance de papiers d'identité, arrestations, attribution d'allocations)¹⁵. C'est cette définition de Guy CARCASSONNE que l'on retiendra dans le cadre de notre travail.

Enfin, nous avons la notion d'institution. Guy CARCASSONNE relève qu'au sens courant, le terme désigne les systèmes organisés et stables autour desquels s'organisent les activités sociales. L'analyse classique des institutions privilégie l'étude des systèmes formels et codifiés : les institutions juridiques (ex : le droit, les tribunaux), politiques (ex : le parlement), économiques

¹⁰ Disponible en ligne sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/français/contrainte> consulté le 9/6/2023 à 14h38

¹¹ Ibid.

¹² ROJOT (J.), *Théories des organisations*, Paris, ESKA, 2003, P 215

¹³ Disponible en ligne sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/français/action> consulté le 9/6/2023 à 14h42

¹⁴ CARCASSONNE (G.) et al., sous dir. NAY (O.), *Lexique de Science politique*, Paris, Dalloz, 2017, P. 10

¹⁵ Ibid.

(ex : la monnaie), religieuses (ex : l'Église) ou sociales (ex : le mariage)¹⁶. Il ajoute en définissant les institutions financières internationales qu'elles désignent la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International¹⁷. C'est cette appréhension de cette institution que nous adoptons ici.

Sur ce, pour élucider les tenants et les aboutissants de notre travail, nous présenterons d'une part, les enjeux du FMI dans la construction de la gouvernance au Cameroun (I). Et d'autre part, nous relèverons les contraintes qui inhibent ses actions (II).

I- LES ENJEUX STRUCTURANT LES ACTIONS DU FMI

Selon CROZIER et FRIEDBERG, les enjeux peuvent se dédoubler en enjeux manifestes (A), et enjeux latents (B).

A- Les enjeux manifestes

Plusieurs enjeux se dégagent de manière explicite des actions du FMI. On distingue : l'ambition de transférer le modèle institutionnel libéral à l'Etat du Cameroun (1) et la libéralisation de l'économie de l' « Afrique en miniature »¹⁸ (2).

1- Le vœu de transférer le modèle institutionnel libéral

Plusieurs actions du FMI au Cameroun montrent la volonté de transférer le modèle institutionnel libéral de cet Etat.

Au Cameroun, depuis les années 1990, le FMI par de multiples actions, favorise le développement de la société civile, promeut le multipartisme, les élections transparentes, le renforcement de la population dans la gestion des affaires publiques. En effet en appuyant le Programme national de gouvernance (PNG) dans l'atteinte de ses objectifs d'amélioration de la gouvernance, cette institution internationale est pour l'amenuisement du pouvoir de l'Etat du Cameroun dans l'administration du pays. Ainsi on peut lire dans le document « Cameroun : les chantiers de la gouvernance » que, pour ce qui est des régions, un accent est mis sur leur organisation interne, leurs ressources humaines, leurs domaines et patrimoine particuliers. Pour ce qui est des communes, elle met l'accent sur leurs modalités d'organisation et de fonctionnement,

¹⁶ Ibid. P 553

¹⁷ Ibid. P 554

¹⁸ Nom donné à l'Etat du Cameroun en raison de sa diversité culturelle, géographique.

leurs ressources humaines et matérielles¹⁹. On note l'amélioration du système électoral avec l'adoption de plusieurs lois notamment la loi régissant les partis politiques, la loi fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée nationale, la loi fixant les conditions d'élection des Conseillers municipaux, la loi portant révision de la constitution, la loi portant création de l'organe chargé d'organiser et de surveiller les élections au Cameroun²⁰. En plus, un accent est mis sur le partage du pouvoir décisionnel avec les populations. Dans ce domaine, les actions entreprises, sont les consultations participantes. L'on a vu la prise en compte des avis de nombreuses fractions de la population dans le cadre de l'élaboration du DSRP (Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté). On peut aussi citer la prise en compte des avis de la population lors des missions d'évaluation. Comme autre action entreprise par le FMI dans le but de démocratiser le Cameroun dans le sens de la participation de la population au pouvoir, on a le développement participatif avec la mise sur pied du Programme national de développement participatif (PNDP), le Programme d'appui au développement communautaire (PADC), le Projet d'appui aux capacités décentralisées de développement urbain (PACDDU), le Programme de gouvernance locale. Le développement participatif vise à renforcer les capacités des communautés de base, afin de développer des relations de partenariat avec l'Etat, la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement²¹. Comme autre activité du FMI dans le volet du renforcement des capacités de la population dans la gestion des affaires publiques, nous avons l'information des populations sur les affaires publiques. Cette action répondant à un certain nombre d'impératifs, vise à susciter l'adhésion du corps social dans la mise en œuvre du PNG²². Le FMI a donc pour objectif de faire participer la population camerounaise dans les affaires publiques dudit Etat et par ricochet, démocratiser le Cameroun.

Par ailleurs un pays démocratique est un Etat de droit, c'est-à-dire un Etat dans lequel la séparation des pouvoirs est supposée, car comme le dit MONTESQUIEU dans *L'esprit des lois*, « par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir »²³. Jean-Louis QUERMONNE affirme que la démocratie pluraliste répond à quatre principes qui peuvent constituer d'idéaux des pays occidentaux : la légitimité démocratique, la démocratie représentative, le multipartisme, un

¹⁹République du Cameroun, *Cameroun : les chantiers de la gouvernance*, Yaoundé, Imprimerie Saint-Paul, 8 juillet 2004, P. 63

²⁰Ibid., P. 95

²¹Ibid., P. 123

²²République du Cameroun, *Cameroun : les chantiers de la gouvernance*, Yaoundé, Imprimerie Saint – Paul, 8 juillet 2004, P. 125

²³MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, sur [http://www.le-politsite.com/la démocratie](http://www.le-politsite.com/la_démocratie), consulté le 23 juin 2018

Etat impartial²⁴. La société démocratique est donc une société valorisant l'égalité, une société ouverte et méritocratique. Le FMI au Cameroun depuis les années 1990 s'attèle à transformer cet Etat en un Etat de droit. En effet, cette institution secourt le Programme national de gouvernance (PNG) dans la recherche de la garantie des droits civils et politiques sans discrimination, de l'offre à un accès égal à la justice, et dans l'assurance de la sécurité juridique et judiciaire des investissements ainsi que celle des biens et des personnes²⁵. Le FMI vient en aide au Cameroun dans la lutte contre la corruption en offrant son concours au PNG notamment, dans la mise en place d'un système de transparence et de responsabilité pouvant réduire les opportunités et les possibilités de corruption, dans la conduite des campagnes d'éducation et de moralisation, dans la mise en place des mécanismes d'identification, de prévention et de répression de la corruption, dans l'adoption de législations spécifiques de répression de la corruption au plan pénal, dans la participation des citoyens, du secteur privé et de la société civile de la lutte contre la corruption aux côtés des pouvoirs publics²⁶. Dans le cadre de la FEC, le FMI recommande une meilleure gestion des finances publiques²⁷. Sans énumérer, on peut sous – entendre par cette recommandation, une gestion transparente des finances publiques. Dans un rapport du FMI, il est mentionné que le FMI a apporté de l'aide au Cameroun pour mettre sur pied un système dénommé e-SGDD (Système général de diffusion des données), qui met à la disposition des gouvernants, la population, les investisseurs, des données nécessaires pour prendre des décisions. Ce système permettant d'avoir simultanément des données en temps opportun améliore la transparence des données²⁸. Le FMI appui également le respect des droits de l'homme. En effet, la FRPC (Facilité pour réduction de la pauvreté et la croissance) va à l'encontre de la FASR (Facilité d'ajustement structurel renforcé) qui excluait de son programme toute disposition relative à la protection sociale. Aujourd'hui la FRPC procède à l'ajustement sans toucher aux dépenses sociales. Un accent est mis sur la protection sociale²⁹, fixant ainsi des planchers en dessous desquels elle ne doit pas tomber. On note ainsi dans le cadre d'appui au Programme national de gouvernance, la promotion

²⁴QUERMONNE Jean-Louis, disponible en ligne sur [http://www.le-politiste.com/la démocratie](http://www.le-politiste.com/la_démocratie), consulté le 23 juin 2018

²⁵République du Cameroun-PNG, Cameroun : les chantiers de la gouvernance. Yaoundé, Imprimerie Saint-Paul, 8 juillet 2004, P. 25-26

²⁶Ibid., P. 45

²⁷ZOGO BODI (S.), « Programme économique et financier, le FMI accompagne le Cameroun ». *Bulletin du trésor camerounais*, Magazine bilingue n°15 août 2017, P. 11

²⁸Fonds Monétaire International, le Cameroun va mettre en œuvre un système de diffusion des données, Rapport du 12 juillet 2017, disponible en ligne sur <http://www.imf.org/countries/cm>, consulté le 18 juin 2018

²⁹BEYECK MINKALA (J.), « Relation entre le Cameroun et le FMI, du programme d'ajustement structurel de 1988/1991 au programme économique et financier 2017/2020, qu'est – ce qui a vraiment changé ? », *Bulletin du trésor camerounais*, Magazine bilingue n°15, août 2017, P. 13

d'une meilleure connaissance des textes en matière de défense et de promotion des droits de l'homme. La vulgarisation, la sensibilisation et l'éducation des populations sont ici prônées afin que celles-ci prennent connaissance des prérogatives qui sont leurs. On note en plus le recensement des textes ratifiés par le Cameroun et intégrés dans le droit positif camerounais, la promotion de la culture de la paix, l'assurance de la protection des couches vulnérables et des minorités. L'institution de BRETON WOODS au regard des principes de la démocratie, concourt par de nombreuses actions à la démocratisation du Cameroun. Elle veut rendre la gouvernance du Cameroun comme celle prônée par DESFARGES qui l'appréhende comme « *un système souple de gestion des sociétés, ayant pour but l'épanouissement régulé des créativités et qui requiert un monde pacifié civilisé. Il s'agit de l'enfance de l'abondance et de la démocratie, elle peut être analysée comme un système démocratique de gestion, elle reprend donc dans une perspective du management démocratique* »³⁰. La gouvernance va donc de pair avec la démocratie. Le FMI au Cameroun a donc pour objectif au Cameroun le transfert du modèle institutionnel libéral qui selon Nicolas ROUSSELIER suppose, l'Etat de droit, le rôle pris par le conseil constitutionnel, la nouvelle répartition des pouvoirs née des réformes de décentralisation, et l'horizon d'une indépendance de la justice³¹. Cependant ce rôle est politique, et pourtant ladite institution a un rôle économique, alors il a plusieurs objectifs parmi lesquels l'objectif économique qu'il poursuit manifestement au Cameroun.

2- La libéralisation de l'économie camerounaise

Le libéralisme économique est l'application des principes du libéralisme à la sphère économique. Cette école de pensée dont la dénomination est associée au siècle des lumières, estime que les libertés économiques dont le libre-échange, liberté d'entreprendre, libre choix de consommation, de travail ; sont nécessaires au bon fonctionnement de l'économie et que l'intervention de l'Etat doit y être aussi limitée que possible. Selon MONTIAS, dans le modèle capitaliste par opposition au modèle communiste, la coordination des ressources se fait par le truchement d'un système des prix, établi pour chaque service ou bien économique livré en un lieu et temps donnés. Ces prix communiquent les raretés relatives des biens et des unités (entreprises, consommateurs) qui agissent (produisent, stockent, transportent ou consomment) de manière à maximiser leurs bénéfices ou leurs utilités escomptées, sous la contrainte des ressources limitées

³⁰DESFARGES (Ph. M.), *La gouvernance, Que sais-je*, Paris, PUF, 2001, p. 19

³¹ROUSSELIER Nicolas, « Le libéralisme et institution ». *Mélanges de l'école française de Rome*, n°114 – 2, 2002, P. 634

dont ils disposent. Chaque ressource rare doit être en la possession ou sous la gestion d'un agent économique chargé de l'économiser. Pour que les prix expriment correctement les raretés relatives, il faut qu'ils soient établis librement, sur la base de l'offre et de la demande et sous des conditions concurrentielles. Comme il est bien connu, il faut donc que les prix de chaque paire bien égale leurs coûts marginaux relatifs. Si ce sont des biens de production, les prix doivent aussi être proportionnels à leur productivité marginale dans chaque emploi, si ce sont des biens de consommation, ils doivent être proportionnels à leur utilité marginale relative pour chaque consommateur. Ces équivalences s'imposent à un temps et à un lieu fixe. D'autres équivalences permettent de lier les prix à travers le temps et l'espace³². Pour atteindre le développement dans cette logique où une bonne partie des ressources sont déjà sous contrôle privé, ou gérées par l'Etat, que les droits à la propriété soient assez permanents pour permettre un calcul à long terme. Il faut pour cela une justice impartiale-sauvegarde des contrats, une monnaie à peu près stable, et un système bancaire dans lequel les entreprises et la population puissent avoir confiance. Les banques et les contrats permettent de transférer la possession ou la gestion des ressources à travers le temps et entre les unités économiques. Il faut aussi une administration gouvernementale capable de maintenir des institutions favorables au développement capitaliste³³. Les actions du FMI pour la construction de la gouvernance au Cameroun s'inscrivent dans le registre du libéralisme économique.

En effet, de la FASR à la FRPC jusqu'à la mise sur pied du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance dont l'une des composantes est la FEC, le FMI a toujours demandé au Cameroun de mettre un point d'honneur sur le rétablissement des équilibres externes et internes. Mais dans le cadre de la FEC, ce rétablissement s'accompagne de la viabilité macroéconomique favorisant une croissance forte et durable et la réduction de la pauvreté. Cette viabilisation va créer un cadre propice pour les investisseurs. Ce déséquilibre permet aussi de maintenir une monnaie stable. Ces actions coïncident avec les conditions du développement dans le cadre du capitalisme.

Dans le cadre du capitalisme, la nécessité d'une justice capable de protéger les propriétés privées s'imposent. Dans la construction de la gouvernance au Cameroun, le FMI milite pour la

³²MONTIAS (J. - M.), « Modèles institutionnels et voies de développement économique ». *Revue Tiers monde*, Tome IV, n° 16, 1963, P. 524

³³Idem., P. 524

mise sur pied d'une justice équitable et stable, et pour la protection des droits et libertés de l'homme. En militant pour cet objectif ladite institution veut créer un cadre juridique permettant de protéger les droits et libertés des investisseurs. Sophie CHEVALIER montre que l'affirmation des principes de la bonne gouvernance du FMI masque l'implantation du néolibéralisme dans les pays. Elle relève que, la réforme du système judiciaire est indispensable pour assurer un Etat de droit capable de garantir « *un environnement stable et prévisible pour les transactions économiques et pour garantir la sécurité juridique et pour garantir la sécurité* »³⁴. La sécurité est essentielle pour attirer les investisseurs. L'absence d'un système judiciaire est un obstacle pour le développement. « *Les investisseurs sérieux cherchent un système légal qui protège et respecte le droit de propriété et les contrats, qui échappe à l'action du gouvernement et aux pressions des groupes d'intérêts* »³⁵. La responsabilisation est une notion qui n'a pas été explicitée par ladite institution mais il s'agit avant tout de responsabilisation budgétaire et économique. La participation et la responsabilisation renvoient selon CHEVALIER à un concept de « *managérialisme populiste* »³⁶.

Par ailleurs, le capitalisme promeut le recul de l'Etat au profit du secteur privé dans le domaine économique. La politique de privatisation du FMI au Cameroun dans le cadre de la FASR démontre de cette volonté. Dans le cadre de la FEC, le FMI recommande des réformes visant à accélérer la diversification par le secteur privé et à renforcer la résilience du secteur financier³⁷. Dans le cadre d'appui au Programme national de gouvernance, ladite institution met un point d'honneur au partenariat privé-public. Cette condition laisse place au marché pour réguler les échanges économiques. Sophie CHEVALIER relève que le FMI a pour objectif l'économie de marché déréglementée et insérée dans la mondialisation avec un Etat minimalisé mais normatif. La démocratie est aussi normative mais ne doit pas empiéter sur la liberté de marché. « *La bonne gouvernance est la compétence du gouvernement et des institutions pour administrer le pouvoir et les ressources économiques et des institutions pour administrer* »³⁸.

³⁴CHEVALIER (S.), « Le concept de bonne gouvernance dans les politiques de développement des institutions de BRETON WOODS et de l'UE ». *MBDE, l'Etat de droit-perspectives internes, internationales et européennes*, 1^{er} décembre 2011, Pp 6-11 disponible en ligne sur <https://blogs.parisnanterre.fr/content/le-concept-de-bonne-gouvernance-dans-les-politiques-de-développement>, Consulté le 18 juin 2018

³⁵Idem., P. 11

³⁶CHEVALIER (S.), Op.cit., P. 11

³⁷Communiqué de presse n°17/354 à l'occasion de la visite de MITSUHIRO FURASAWA, Directeur Adjoint du FMI, le 15 septembre 2017, disponible en ligne sur <https://www.imf.org/countries/CM>, consulté le 18 juin 2018

³⁸CHEVALIER (S.), Op.cit., p. 11

TSEMO NOUMEYI, affirme que l'une des principales motivations du FMI est l'ouverture de l'économie camerounaise à la compétition internationale ou la libéralisation de l'économie. En effet, celle-ci consiste en la suppression des barrières douanières, des obstacles à la circulation des personnes, des capitaux et des services³⁹. Cette ouverture internationale prétendent-ils, permettrait une plus grande mobilité des capitaux, une plus grande compétitivité de l'économie camerounaise sur le plan international. En réalité, en poursuivant cet objectif, ces acteurs veulent améliorer la qualité de la production nationale afin de favoriser son intégration internationale. C'est l'une de ses politiques qualifiées d'économiquement improductives⁴⁰. On peut citer les sociétés comme la SONEL devenue ENEO.

De plus, le développement et la lutte contre la pauvreté que le FMI inscrit dans son agenda de construction de la gouvernance camerounaise est un pilier du libéralisme économique. En effet dans le cadre de la FSRP et du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance, le développement et la lutte contre la pauvreté sont inscrits comme objectifs primordiaux. Le document stratégique pour la croissance et l'emploi, vise le développement du Cameroun. Parmi les objectifs de la FEC on peut noter le développement et la réduction de la pauvreté. Le communiqué de presse, ainsi que les multiples rapports du FMI insistent sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Au final, le FMI par ses actions dans la construction de la gouvernance au Cameroun depuis les années 1990 montre sa volonté manifeste de libéraliser l'économie camerounaise. Bien qu'ayant cette volonté de transférer ce modèle institutionnel libéral au Cameroun, la mise en œuvre de ce modèle institutionnel est modelée au contexte camerounais. D'où les différences observées entre les modèles proposés et les modèles observés au Cameroun. SMOUTS relève qu'en situation de gouvernance, laquelle se caractérise par des réseaux d'interactions entre plusieurs partenaires⁴¹, chaque acteur utilise les ressources à sa disposition, en fait un usage stratégique, poursuivant ainsi des enjeux qui, au-delà des valeurs à faire prévaloir (enjeu manifeste) ont des intérêts fixés relativement aux contraintes de l'interdépendance ou de la situation de l'acteur vis-à-vis de ses relations⁴². Il s'agit de manière claire des enjeux latents.

³⁹TSEMO NOUMEYI (F.), Organisations internationales et gouvernance au Cameroun depuis les années 1990 : les cas du FMI, du PNUD et de l'UE. Mémoire de Master en Science Politique, Université de Dschang, 2011 P. 99

⁴⁰ Ibid., P. 99-100

⁴¹SMOUTS (M-C), « Du bon usage de la gouvernance en Relations Internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, 1998, P. 89

⁴²DEGENNE (A.) et FORSE (M.), cité par TSEMO NOUMEYI (F.), op.cit., P. 103

B- Les enjeux latents

Les enjeux latents, contrairement aux enjeux manifestes qui sont clairement exprimés, sont des enjeux qui ne sont pas visibles, ils sont découverts par l'analyse profonde des actions des acteurs. Ainsi pour le FMI dans la construction de la gouvernance au Cameroun, il s'agit de la quête de rétributions financières, de légitimation de soi (1), et de l'accroissement du rôle du FMI dans la gestion publique du Cameroun (2).

1- La quête de rétributions financières et d'une légitimation de soi

La rétribution peut être définie comme la rémunération attribuée pour un travail. Ainsi le FMI dans la construction de la gouvernance au Cameroun est en quête d'une rémunération. Cette rétribution est observable sur le plan financier, et sur le plan de la recherche de la légitimation de ses actions.

Au plan financier, le FMI est en quête d'un capital financier qui lui permettra de mieux fonctionner. En effet, le Fonds fonctionne grâce aux ressources que les Etats versent comme quote - part. De ce fait, cette institution gagne à ce qu'un de ses membres soit en santé économique, car lorsque celui - ci est en santé, il cotise mieux et, il peut augmenter le taux de sa quote - part. Par ailleurs, les conditionnalités relatives à l'ouverture du marché sont favorables aux firmes de ces grandes puissances qui opèrent de plus gros versements au Fonds. Le HCCI (Haut conseil de la coopération internationale) nous renseigne que : « *les nouvelles conceptions internationales en matière de développement ne sont pas dénuées d'arrières plans politiques et dissimulent des non-dits qui nécessitent de vrais débats* »⁴³. L'aide publique selon TSEMO, conçue comme une sorte de charité, semble être un supplément d'âme pour cautériser les plaies créées par les rapports de force⁴⁴. Sans doute comme le relève SANTISO Carlos, ceux qui parlent de lutte contre la pauvreté n'ont pas que cela en tête⁴⁵. Cette rétribution est visible à travers le phénomène de jumelage. Le jumelage induit l'ouverture du marché économique et financier camerounais à la coopération décentralisée et l'intégration régionale permettant ainsi de réduire les tarifs douaniers favorables aux échanges. Les grandes firmes capitalistes bénéficient de cet aspect pour mieux écouler leurs produits. En écoulant leurs produits, les pays propriétaires de ces firmes reçoivent plus de fonds et

⁴³Haut conseil de la coopération internationale (HCCI), les non-dits de la bonne gouvernance, cité par TSEMO NOUMEYI (F.), Op.cit. P. 104

⁴⁴ TSEMO (N.F.), op.cit., P. 104

⁴⁵Ibid., P. 104

par ricochet financent plus le FMI. La libéralisation prônée par l'institution de BRETTON WOODS est au profit des collectivités des pays industrialisés. Kevin DANAHER, l'une des voix les plus passionnées du mouvement international pour la justice économique et sociale, fait voler en éclats les mensonges promulgués par les institutions financières internationales qui prétendent imposer la suprématie du marché sur la vie des gens. Il démontre comment la libéralisation des échanges que défendent les bailleurs de fonds ne redistribue aucune richesse aux nations non industrialisées, comment elle élargit au contraire le fossé, sépare les riches des pauvres dans toutes les nations. Il révèle comment la politique de prêt du FMI n'a pas seulement échoué dans son aide au développement du tiers monde (malgré ce qu'on voudrait nous faire croire), mais, comment elle a surtout contribué à remplir les poches des grandes entreprises occidentales, tout en menaçant les démocraties obligées de réduire leurs programmes sociaux⁴⁶. Par ailleurs, l'immunité fiscale⁴⁷ dont jouit la dite institution lui permet d'acquérir des biens meubles et immeubles sans verser la moindre taxe douanière et fiscale. Elle peut donc décider de faire du commerce sans pourtant s'inquiéter des taxes et se faire ainsi des bénéfices. Aussi selon la section 3 de l'article III du statut du FMI, tout Etat membre s'il consent à une augmentation de sa quote-part conformément aux dispositions A de la section 2 du même article verse au Fonds dans un délai fixé par celui-ci, 25% de l'augmentation en droits de tirage spéciaux, mais le Conseil de gouverneurs peut prescrire que le paiement peut s'effectuer, sur la même base pour tous les Etats membres, en tout ou en partie, en monnaies d'autres Etats membres spécifiés par le Fonds avec l'assentiment de ces Etats membres ou en la monnaie de l'Etat membre. Cet article permet de comprendre que le FMI a intérêt à ce qu'un Etat se développe car en se développant, le revenu de ce dernier augmente et la possibilité de l'augmentation de sa quote-part est envisageable. En outre, l'assistance technique constitue une forme de rétribution pour le FMI. Les experts de ladite institution qui viennent au secours du Cameroun sont rémunérés par le Cameroun⁴⁸. Cela montre que les services d'assistance techniques du FMI ne sont pas réellement des aides mais des services qui sont rémunérés. Bien plus, en accordant d'importants prêts aux pays du tiers monde notamment le Cameroun, cet acteur peut orienter dans les Etats une politique économique qui consiste à permettre l'exploitation de

⁴⁶Cf. avant – propos d'ANUNADHA MILTALIN, dans DANAHER Kevin, *10 raisons d'abolir le FMI et la Banque mondiale*, Le serpent des plumes, Paris, mars 2002, P. 20

⁴⁷Fonds Monétaire International, *Statut du FMI*, Washington, Services de publication, 2011, P. 22

⁴⁸Entretien du 20 avril 2018 avec BEKONO Edwige Marie Laure, Ingénieur-Juriste, Chargé d'étude assistant à la Sous – direction de la coopération financière et monétaire.

leur main d'œuvre et de leurs ressources naturelles au profit des multinationales⁴⁹. A côté de cette rétribution économique, nous avons la volonté de légitimer ses actions.

Le FMI avec les PAS a connu de nombreuses critiques à cause des mesures contenues dans lesdits programmes. Les échecs enregistrés par les PAS notamment le non rétablissement des équilibres externes et internes, l'incapacité à rompre la spirale du surendettement et l'aggravation de la pauvreté dans de nombreux pays ont soulevé de vives critiques à l'égard de l'institution, notamment sur l'inadéquation entre les solutions prônées et le cadre socio-économique des pays en développement⁵⁰. Ce sont ces critiques qui ont conduit l'institution à réorienter ses objectifs. Au départ, les programmes du FMI avaient pour objectifs, la restauration des grands équilibres et le rétablissement des conditions structurelles d'une croissance durable. Les mesures y associées ont principalement consisté en une réduction de la taille de l'Etat et à son retrait de l'appareil et le volet social n'était pas pris en compte. Mais aujourd'hui ces objectifs bien qu'ils n'aient pas changés, incluent la croissance, la réduction de la pauvreté et la préservation des acquis sociaux qui correspondent à la gouvernance. A travers cette réorientation, le FMI veut susciter l'adhésion des populations en mettant donc l'accent sur la gouvernance. Il veut se passer pour une institution humaniste en mettant l'accent sur le développement et la préservation des acquis sociaux. Au total, l'institution de BRETON WOODS a des objectifs qu'il poursuit implicitement, parmi lesquels la quête de la rétribution tant économique que politique. Mais à cet objectif, il est aussi à la recherche de l'influence politique.

2- L'accroissement du rôle du FMI dans la gestion publique

Le FMI à travers ses actions, veut accroître son rôle dans la gestion publique. Le FMI veut accroître son rôle au Cameroun tant sur le plan politique qu'économique. En effet ladite institution promeut le recul de l'Etat, au profit des acteurs divers. A travers ce postulat, il acquiert de l'importance en participant à l'élaboration, à la mise en œuvre de ces documents. On peut ainsi citer le DSRP (Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté), le DSCE (Document de stratégie pour la croissance et l'emploi), la FSRP, et les PAS (Programme d'ajustement structurel). Aussi on peut voir son implication dans la définition des politiques, législations, et programme de

⁴⁹ TSEMO (N.F.), Op.cit., P. 106

développement et de lutte contre la pauvreté. Aussi l'imposition, des choix du FMI au Cameroun montre la volonté de cette institution à s'immiscer dans la gestion publique du Cameroun. L'institution de BRETTON WOODS lors de sa construction de la gouvernance au Cameroun soumet l'aide aux conditions qui doivent être respectées sous peine de non décaissement des fonds. Ce caractère contraignant des dispositions contenues dans le programme est perceptible dès le premier accord entre le FMI et le Cameroun en septembre 1988, lequel accord contraignait ledit Etat à prendre des décisions pour rétablir l'équilibre économique en son sein⁵¹. La FEC actuellement en cours au Cameroun, montre aussi bien ce caractère contraignant des dispositions du programme économique 2017-2020. Dans ce programme, le décaissement des fonds est soumis à la mise en œuvre des dispositions contenues dans le programme. En plus les contrôles menés par le FMI montrent que le Cameroun perd de son poids face à l'institution financière. En effet les experts du FMI passent au peigne fin la politique budgétaire. Ceux-ci font des recommandations, pour améliorer cette politique. Aussi « en accordant d'importants prêts aux dirigeants du tiers monde, ces acteurs peuvent orienter, dans ces Etats, une politique économique qui consiste à permettre l'exploitation de leur main d'œuvre et de leurs ressources naturelles au service des multinationales »⁵². TSEMO relève que l'imposition des choix du FMI au Cameroun est visible dans son initiative de toujours mettre les pays en développement sous tutelle à long terme⁵³. On peut ainsi voir que le programme économique du FMI actuel au Cameroun est de trois ans (2017-2020). Le premier accord entre le Cameroun avait une durée de deux ans allant ainsi d'août 1988 à mars 1990. Cet infléchissement de l'Etat du Cameroun est également perceptible à travers le « consensus de Washington »⁵⁴ qui selon ZIEGLER, vise la privatisation du monde. En toute

⁵¹ BOUBAKARI (O.) « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », *AFRILEX*, n°4, P. 140

⁵² DANAHER (K.), *10 raisons d'abolir le FMI et la Banque mondiale*, Montréal, SERPENT A PLUMES, 2002, disponible en ligne sur <https://www.gallimardmontreal.com/catalogue/livre/10-raisons-d-abolir-le-fmi-et-la-banque-mondiale> consulté le 7/6/2023 à 12h04

⁵³ TSEMO (N.F.), op.cit., 109

⁵⁴ Ibid., p. 109. Le consensus de Washington apparait comme une codification des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds internationaux aux pays demandeurs de l'aide. En effet, il comporte plusieurs principes : 1- dans chaque pays demandeur, il est nécessaire d'engager des réformes fiscales selon deux critères à savoir l'abaissement de la charge fiscale des revenus les plus élevés afin d'inciter les riches à effectuer des investissements productifs, élargissement de la base des contribuables ; en clair, suppression des exceptions fiscales pour les plus pauvres afin d'accroître l'assiette de l'impôt. 2- libéralisation aussi rapide et complète que possible des marchés financiers ; 3- garantie de l'égalité de traitement entre investissement autochtone et investissements étrangers afin d'accroître la sécurité et donc le volume de ce dernier ; 4- démantèlement autant que faire se peut du secteur public : on privatisera notamment toutes les entreprises dont le propriétaire est l'Etat ou une entité publique ; 5- régulation maximale de l'économie du pays afin de garantir le libre jeu de la concurrence entre les différentes forces économiques en présence ; 6- protection renforcée de la propriété privée ; 7- promotion de la libéralisation des échanges au rythme le plus soutenu possible, l'objectif étant la baisse des tarifs douaniers de 10% par an ; 8- le libre commerce progressant par les exportations, il faut en priorité favoriser le développement de ceux du secteur économique qui sont capables d'exporter

circonstance et dans tous les pays débiteurs, il impose le consensus de Washington et l'empire des nouveaux maîtres du monde. Il déclare à cet effet « *les mercenaires du FMI sont un peu les sapeurs – pompiers du système financier international. Mais à l'occasion, ils n'hésitent pas à se faire des pyromanes* »⁵⁵.

A travers ces mécanismes, les Etats ne disposent pas d'une marge de manœuvre large, et ne peuvent donc que subir l'action de cette institution d'autant plus que ceux-ci ont besoin des fonds et le FMI en dispose ; ils sont donc obligés de se partager leur souveraineté avec ladite institution. Cependant les actions du FMI aboutissent à des échecs depuis les années 1990. Ces échecs sont dus à un certain nombre de facteurs qui sont soit inhérents à l'acteur, soit indépendants à cet acteur.

II-LES CONTRAINTES STRUCTURANT SUR LES ACTIONS DU FMI

Les acteurs internationaux dans un système d'interdépendance, ont des objectifs qu'ils poursuivent ; mais la poursuite de ces objectifs est soumise aux aléas du milieu qui sont soit subjectifs, soit objectifs, soit favorables, soit défavorables. ROJOT dit à cet effet que les acteurs inscrits dans un champ d'interdépendance, et relativement aux enjeux, font face « *à des éléments de fait et des données qui vont être favorables ou défavorables à la progression vers leurs objectifs* »⁵⁶. Ainsi, dans le cadre de la construction de la gouvernance par le FMI au Cameroun, cette institution est soumise aux contraintes qui lui sont inhérentes (A) et aux contraintes liées au partenaire camerounais et au concept de gouvernance (B).

A- Les contraintes inhérentes au FMI

De multiples contraintes entravent les actions de l'institution financière en question. Ainsi ces contraintes sont propres à cette institution. On note d'une part le mode de gestion de l'institution, le laxisme sur le non – respect des conditionnalités et la marginalisation des partenaires camerounais (1). Et d'autre part, on relève le problème de décaissement tardif et la lourdeur du processus (2).

leurs biens ; 9- limitation du déficit budgétaire ; 10- création de la transparence du marché : les subsides de l'Etat aux particuliers doivent être partout supprimées. Les Etats du tiers monde subventionnent, afin de maintenir à bas niveau les prix des aliments courants doivent renoncer à cette politique. En ce qui concerne les dépenses de l'Etat, celles qui sont affectées au renforcement des infrastructures doivent avoir la priorité sur les autres.

⁵⁵ZIEGLER cité par TSEMO (N.F.), Op.cit., P. 110

⁵⁶ROJOT (J.), Op.cit., P. 220

1- Le mode de gestion de l'institution, le laxisme sur le non – respect des conditionnalités et la marginalisation des partenaires camerounais

Le FMI est soumis à un ensemble de facteurs qui entravent son action au Cameroun. On note le mode de gestion de cette institution. En effet, les pays industrialisés ont un grand pourcentage de représentativité au sein de ladite institution qui laisse transparaître l'absence de démocratie lors de la prise de décision. Les pays industrialisés sont peu nombreux, mais détiennent 60% du total des voix attribuées. Ce qui montre leur capacité à orienter les décisions du FMI comme ils l'entendent. Léo Van HOUTVEN en résumant les idées qui se dégagent des ouvrages sur l'institution de BRETTON WOODS relève que ladite institution est jugée non démocratique parce que la grande majorité de ses pays membres, c'est-à-dire les pays en développement et les pays en transition, qui sont en fait ceux qui empruntent au FMI, sont des actionnaires minoritaires, tandis que le groupe relativement peu nombreux des pays industrialisés détient 60% du total des voix⁵⁷. Il ajoute, « *qu'au niveau politique, rien ne contrebalance le pouvoir du groupe des sept grands pays industrialisés, et le comité monétaire et financier international (ou son prédécesseur, le comité intérimaire) doit exercer sa fonction de surveillance selon une approche plus participative et en insistant davantage sur les questions systémiques* »⁵⁸. L'impression qui se dégage de cette situation est celle de la prédominance des pays industrialisés dans la conduite des opérations du FMI, assurée par son conseil d'administration et d'une sous – représentation des pays en développement. Cette gestion fait que l'opinion du Cameroun est délaissée lors de la fixation du contenu et des orientations des programmes. Et quand bien même ce dernier y participe, son rôle est marginal car ne représentant pas grande chose dans le processus de décision du FMI. En plus, le FMI dans ses relations ne prête pas suffisamment attention à l'objectif de croissance et aux questions d'équité, notamment à la protection des pauvres contre les effets défavorables de l'ajustement. On a souvent observé le FMI conclure au Cameroun que la croissance est en bonne voie, mais en y regardant de près, l'on constate que les populations qui devraient être les premiers bénéficiaires ne ressentent pas cette croissance. Et parfois, même, on enregistre plus de plaintes de celles – ci. Comme l'illustre ce propos de DELECHAT après une visite au Cameroun « *le programme économique du Cameroun est resté sur la bonne voie, malgré les défis* »⁵⁹. Selon elle

⁵⁷ VAN HOUTVEN (L.), « la gouvernance du FMI, processus de décision, surveillance, transparence et responsabilités institutionnelles », Washington, *Série des brochures*, n°53 – F, août 2002, P. 3

⁵⁸ VAN HOUTVEN (L.), Op.cit., P. 3

⁵⁹ Rapport n° 17/417 de l'équipe du FMI dirigée par DELECHAT du 31 novembre 2017, disponible sur <http://www.imf.org/external/countries/CM>, consulté en juillet 2018

le programme économique dans lequel sont inclus les objectifs de croissance est en bonne voie et pourtant selon le même rapport la croissance décélère. Cela montre que le FMI accorde plus d'importance à l'exécution du programme économique qu'à la croissance économique. La difficulté liée à la détermination du fonctionnement du processus de décision consensuelle au FMI et s'il protège bien les droits des actionnaires minoritaires. Cette disposition laisse planer le doute sur l'équité dans le processus de décision.

Par ailleurs, la marginalisation des partenaires camerounais constitue aussi une contrainte du FMI. En effet, lors de la construction de la gouvernance par le FMI au Cameroun depuis les années 1990 les camerounais n'ont qu'un rôle marginal. Dans la conception des programmes, le rôle octroyé aux acteurs camerounais est minimal car celui – ci se limite à la rédaction des programmes mais la validation de ces programmes revient au FMI. Aussi, lors de l'exécution, les camerounais sont des exécutants, les évaluateurs sont les experts de ladite institution. Cette marginalisation des acteurs camerounais entraîne, la non prise en compte de l'environnement social du Cameroun ; facteur capital à prendre en compte dans la gouvernance. Comme le dit Bob JESSOP *« il y'a plus de chances à piloter le développement général des systèmes en tenant vraiment en compte de leurs codes et logiques internes propres et en modifiant les contextes structurels et stratégiques dans lesquels ceux-ci continuent à fonctionner ; et en coordonnant ces contextes à travers divers systèmes suivant leurs interdépendances substantielles, sociales et spatio-temporelles »*⁶⁰. L'inefficacité de la gouvernance prônée par l'institution de BRETTON WOODS est donc liée à la non prise en compte de l'environnement socio politique et économique du Cameroun, mieux maîtrisé par les acteurs du dit pays. Tels sont les propos obtenus lors de l'entretien avec Madame BEKONO Edwige qui renseigne que l'une des causes de l'échec de l'institution financière en question est la non prise en compte des aspirations camerounaises et de l'environnement du Cameroun⁶¹.

En outre, le laxisme sur le non – respect des conditionnalités constitue aussi une entrave à la construction de la gouvernance au Cameroun. En effet dans la poursuite de ses objectifs, selon l'adage *« l'homme se découvre quand il se mesure avec l'obstacle »*⁶², le FMI lorsqu'il rencontre

⁶⁰ JESSOP (B.), « l'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *Revue internationale des Sciences sociales*, n°155, 1998, P. 32

⁶¹ Entretien avec BEKONO (E.M.L.), du 20 avril 2018

⁶² Saint EXUPERY Antoine, *Terre des hommes*, consulté sur <http://www.nouvelhomme.fr/50-citations-pour-un-homme> le 29 juillet 2018

un obstacle lui empêchant d'atteindre ses objectifs, adopte des méthodes qui peuvent être contraires à la gouvernance. Pour TSEMO, le FMI face à une contrainte qui s'érige contre lui, adopte des attitudes qui parfois ne favorisent pas l'efficacité qu'il cherche⁶³. De même, HIBOU affirme « la logique financière de tout organisme prêteur est à l'origine d'autres contraintes : lorsqu'il subit des pressions pour décaisser les crédits dans les temps et, surtout lorsqu'il est soumis à l'impératif de remboursement, il ne peut que fermer les yeux devant les dérapages ou devant les entorses flagrantes à ses principes d'intervention »⁶⁴. Sophie CHEVALIER relève que le FMI et la Banque mondiale ne favorisent pas l'implémentation de la démocratie dans les pays partenaires, notamment en soutenant le secteur privé et en délaissant les institutions⁶⁵. Pour elle, la privatisation est un frein à la démocratie car avec le secteur privé on est dans une zone d'accord à caractère privé alors que l'influence démocratique s'exerce dans la sphère publique. La privatisation apparaît comme « un système dans lequel un petit groupe fait les règles et une participation massive se limite au choix des dirigeants dans des élections soigneusement gérées par les élites concurrentes »⁶⁶. Avec ce système, on aboutit à l'aristocratie et non pas à la démocratie. Ces contraintes limitent donc l'action et l'efficacité du FMI au Cameroun. Elles ne constituent pas les seules que l'on peut relever.

2- Le problème de décaissement tardif, la lourdeur du processus, et la concurrence des autres partenaires ainsi que d'autres facteurs internationaux

En plus des contraintes sus-évoquées, il y'a d'autres contraintes qui pèsent sur le FMI. En effet, le problème de décaissement tardif des fonds constitue une contrainte car il ralentit le processus de mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun. La mise en œuvre de certains aspects comme les domaines liés aux aspects sociaux, obéit aux contraintes de temps, ce qui fait que les retards accumulés par l'institution dans le décaissement des fonds, vont empiéter sur la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun. Pendant les différents programmes économiques du FMI, l'on observe un écoulement de temps entre la signature des programmes et le décaissement des fonds. Pour ce qui est de la FEC 2017-2020, signée le 26 juin 2017, le premier décaissement a eu lieu en juillet 2017. Ce temps est primordial pour un acteur qui veut véritablement atteindre ses objectifs. Ce retard dans le décaissement empêche la mise sur pied des dispositions contenues dans

⁶³TSEMO (N.F.), Op.cit., P. 123

⁶⁴HIBOU cité par TSEMO (N.F.), op.cit., P. 124

⁶⁵CHEVALIER (S.), Op.cit., P. 11

⁶⁶Ibid.

le programme. C'est ainsi qu'on a pu voir le retard dans le paiement des arriérés décidés par l'Etat du Cameroun comptant pour la dette intérieure du Cameroun estimée à près de neuf cent milliards de FCFA.

En plus de ce retard dans le décaissement des fonds, on note la lourdeur de la procédure de décaissement des fonds. Pour que ladite institution débloque les fonds, il existe un ensemble d'étapes qui alourdissent le processus conduisant parfois au non décaissement de ces fonds. Ce fut le cas avec les premiers accords et même avec la FEC pour le deuxième décaissement. Pour procéder au décaissement, le Fonds procède à une évaluation à l'issue de laquelle un rapport est délivré, lequel rapport est transmis au Conseil d'administration qui examine la cohérence et la corrélation entre les mesures prises par le Cameroun et les mesures inscrites dans le programme ; ainsi que la pertinence de ce rapport. Après analyse du rapport par le Conseil d'administration, celui-ci décide du décaissement ou non des fonds. Toutes ces étapes sont respectées ; ce qui allonge la procédure.

En outre, les contraintes des critères de réalisation ne s'expliquent pas seulement en termes d'objectifs, mais aussi par le fait que les indicateurs n'ont aucune valeur de référence définitive. En effet le Fonds peut décider de changer les clauses contenues dans le programme à tout moment. Cela crée une incertitude dans la construction de la gouvernance au Cameroun car si les clauses peuvent être modifiées à tout moment, on n'est pas sûr de réaliser les projets préfixés. OUMAROU BOUBAKARI relève qu'à tout moment, il est entendu que le Fonds peut revoir avec les autorités camerounaises les assurances de financement et le cas échéant l'opportunité d'ajuster les taux d'intérêt et les plafonds de crédit à la lumière de l'évolution de la demande de la monnaie tout en sauvegardant les objectifs fondamentaux de l'accord⁶⁷. Jean de Dieu BIDIAS relève que dans le cadre de la FEC, le premier montant alloué correspondait à la quote-part du Cameroun ; mais qu'après cela, les autres fonds que ladite institution débloquent seront ceux versés par d'autres pays. Comme ce sera ainsi, on verra apparaître des conditionnalités au fur et à mesure⁶⁸.

Par ailleurs la limitation de l'endettement extérieur par le FMI est une contrainte à la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun. En effet, la gouvernance vise l'amélioration des conditions de vie de la population. Pour parvenir à cet objectif, le Cameroun procède aux emprunts

⁶⁷ BOUBAKARI OUMAROU, Op.cit., P. 143

⁶⁸ Interview de BIDIAS Jean de Dieu contenue dans MUTATIONS n°4403 du mercredi 28 juin 2017. P. 9

pour réaliser les grands projets structurants qui lui permettent d'accroître sa croissance et par ricochet réduire la pauvreté. En limitant donc les emprunts à l'extérieur, le Cameroun n'aura plus les moyens pour réaliser ses projets. Ce fut le cas lors du deuxième accord économique entre le FMI et le Cameroun en novembre 1991. Selon la loi des finances du Cameroun 1991-1992, l'ensemble de besoins financiers à pourvoir durant cet exercice, s'élevait à 690 milliards de FCFA soit 23% du PIB. Pour les satisfaire, le gouvernement avait la possibilité de faire appel aux projets et dons mais seulement à concurrence de 100 milliards. Il était contraint de rechercher des financements-programmes de sources multilatérales et bilatérales dans la mesure où les recettes internes ne pouvaient atteindre 570 milliards. Cette limitation des dettes est aussi visible dans la FEC. SYLVAIN BODI ZOGO renseigne que la gestion de la dette publique se concentrera sur la diminution de la dette, conformément aux objectifs de déficit budgétaire du programme, en veillant à ce que les nouveaux emprunts fassent davantage appel à des concours plus concessionnels, et en suivant de près les passifs conditionnels⁶⁹. Enfin l'insuffisance des montants octroyés par le FMI constitue aussi une contrainte pour la réalisation des objectifs économiques du pays. En fait, les montants qui accompagnent la mise en œuvre des programmes sont insuffisants au regard des objectifs poursuivis. Jean de Dieu BIDIAS relève cette insuffisance du montant alloué par le FMI en soulignant qu'au regard de ce montant 390 milliards de FCFA, la compétitivité ne peut pas être renforcée car il ne permet pas de rembourser la dette que le Cameroun a accumulée envers le secteur privé qui est de 900 milliards⁷⁰.

D'autres facteurs internationaux concourent aussi à la non mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun. En effet, la chute des cours de pétrole, de café, cacao et d'autres matières premières, le désordre monétaire (baisse du dollar) conduisent à une détérioration des termes de l'échange occasionnant la diminution de la valeur des exportations. Selon le rapport pays ODI/BDM, de juin 2001, la chute des cours de pétrole, de cacao, de café, le désordre monétaire (baisse du dollar), ont conduit à une détérioration des termes de l'échange de l'ordre de 60%, occasionnant la diminution de la valeur des exportations qui ont chuté de 27% en un an en passant de 60,2 milliards de dollars à 44, 3 milliards de dollars entre 1985 et 1986 empêchant ainsi de maintenir le processus de gouvernance au Cameroun⁷¹. C'est aussi ce qui ressort du rapport du FMI n°17/389 qui relève

⁶⁹ZOGO (B.S.), Op.cit., P. 7

⁷⁰BIDIAS (J.D.D.), Op.cit., p. 9

⁷¹Equipe pays des Nations Unies du Cameroun, *ODI/BDM : Les Nations Unies et les Objectifs de Développement International (ODI) -Buts de la Déclaration du Millénaire, Rapport pays ODI/BDM République du Cameroun*, Yaoundé, juin 2001 p. 41

comme risque pouvant empêcher la mise en œuvre du programme de la FEC au Cameroun, une nouvelle baisse des cours de pétroliers du fait par exemple d'une diminution de la croissance mondiale qui aggraverait les pressions qui s'exercent sur le solde budgétaire et le solde extérieur. La combinaison d'un assainissement budgétaire vigoureux et d'une politique monétaire restrictive risquerait également d'avoir des répercussions plus négatives que prévu sur la croissance hors pétrole ce qui affaiblirait la dynamique de la dette. Un environnement macroéconomique affaibli mettrait également à mal le secteur financier, ce qui aggraverait les pressions pesant sur le secteur financier, ce qui aggraverait les pressions pesant sur le secteur financier, ce qui aggraverait le secteur public et les comptes extérieurs supplémentaires s'imposeraient. L'insécurité au niveau des frontières, constitue aussi une entrave à la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun. En effet, Hilaire De Prince POKAM, souligne que l'insécurité au Tchad, au Nigéria et en République Centrafricaine, constitue un risque au Cameroun⁷². En effet ces instabilités empêchent de mettre sur pied de manière saine les projets dans les zones du Cameroun rattachées à ces Etats.

Au regard de tous ces faits, l'on comprend la raison des échecs des programmes économiques du FMI qui sont liés à l'institution elle-même. Cependant le FMI construit la gouvernance dans un milieu qui peut aussi porter en lui des faits limitant la réussite du FMI au Cameroun.

B- Les contraintes liées au Cameroun

Dans un système de gouvernance, les acteurs en interactions sont des acteurs divers et proviennent des horizons divers. Cette diversité entraîne des particularismes qui laissent entrevoir que chaque acteur regorge en son sein des éléments favorables et défavorables à la gouvernance. C'est le cas du Cameroun et du FMI qui sont en interaction. Comme souligné plus haut, l'institution financière revêt des contraintes en son sein qui lui empêchent de mieux construire la gouvernance au Cameroun. Tout comme l'institution de BRETON WOODS, l'Afrique en miniature revêt aussi des faits qui lui sont propres et qui lui empêchent de mettre en œuvre la gouvernance prônée par le FMI. Dans ce paragraphe nous présenterons d'une part le mode de gestion du Cameroun, comme entrave à la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun (1) et

⁷²POKAM Hilaire De Prince, *Le Cameroun à l'épreuve de l'insécurité depuis le nouveau millénaire*. Paris, l'Harmattan, février 2018

les contraintes liées au financement, aux ressources et le manque d'appropriation par les bénéficiaires (2).

1- Le mode de gestion du Cameroun

Page | 443

L'article 5 de la constitution camerounaise dispose à son alinéa 2 que le chef de l'Etat définit la politique de la nation⁷³. Cet article montre que le Président de la République au Cameroun contrôle tous les domaines de l'Etat s'il faut prendre le concept de politique au sens de sa trilogie ; la politique, une politique et le politique. Cet aspect des choses montre une omniprésence du Chef de l'Etat et un centrisme du pouvoir. La gouvernance nous dit François Xavier MERRIEN tend à s'inscrire dans une problématique de la perte de centralité de l'instance étatique et de la moindre efficience et efficacité de l'action publique⁷⁴. Avec ce centrisme au Cameroun, la gouvernance devient difficile à appliquer car il faut attendre que la décision vienne du haut. Aussi ce centrisme autour du Président entraîne la lenteur dans la gestion des affaires et la réalisation des programmes économiques. En effet, parce que la décision doit venir du Président, l'on attend que celui-ci prenne la décision avant qu'elle ne soit appliquée. C'est le cas de l'article 66 de la même constitution non encore appliquée car n'ayant pas fait l'objet d'un décret d'application par le Président de la République. Ce centrisme empiète en matière de lutte contre la corruption au Cameroun. Car en matière de détournement de deniers publics il est seul habilité à saisir le tribunal criminel spécial. En plus cette omniprésence est une entorse à la séparation des pouvoirs. Selon l'article 8 (12), le Président peut décider de la dissolution de l'Assemblée nationale. On note d'ailleurs la nomination des Sénateurs par le Président de la République au Cameroun. L'on constate donc que par cet article, le Président peut décider de déformer les clauses du programme économique et les orienter tel qu'il le veut. Ce qui constitue une entorse dans la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun.

Le rapport n° 110907-CM relève que la très forte participation de l'État dans le secteur productif tend à limiter la concurrence locale. Le Cameroun pointe au 109e rang sur 144 pays pour ce qui est de l'intensité de la concurrence au niveau national, à la 65e place en ce qui concerne l'ampleur de la dominance du marché, et au 78e rang s'agissant de l'efficacité de la politique de concurrence. Quelques grandes entreprises seulement opèrent dans la plupart des secteurs et sous-

⁷³République du Cameroun, *Constitution du 18 janvier 1996*. Yaoundé, P. 5

⁷⁴MERRIEN (F-X), «De la gouvernance et des Etats – providence contemporains », *Revue internationale des Sciences sociales*, n°155, 1998, P. 61

secteurs de l'économie : 31 % des entreprises manufacturières opèrent en situation d'oligopole, de duopole ou de monopole, contre 25 % et 22 % seulement au Kenya et au Ghana respectivement. Dans les sous-secteurs représentant des intrants essentiels pour d'autres activités - télécommunications, transports et électricité- une seule entreprise est active. La participation de l'État dans plusieurs sociétés renforce la concentration du marché et limite de ce fait la concurrence entre les entreprises. C'est le cas pour la production d'électricité, d'huile de palme et de bananes. Même lorsque l'État n'est pas l'actionnaire majoritaire, il dispose souvent de droits particuliers qui renforcent son influence sur les décisions de l'entreprise. La forte concentration du marché et les prises de participation de l'État constituent des facteurs limitant de la concurrence locale.⁷⁵

En outre, le système de gouvernance au Cameroun conduit à une neutralisation de la gouvernance prônée par le FMI. En effet le système de gouvernance au Cameroun est hybride, alliant le modèle de production capitaliste qui est le libéralisme et le modèle socialiste ou communiste⁷⁶. Cette forme hybride conduit à une neutralisation car ces deux modèles sont opposés, et les concilier renvoie à ne rien appliquer. Le modèle communiste prône l'interventionnisme de l'Etat ou dirait-on la centralisation de l'Etat, par contre le libéralisme prône la libéralisation de la production, l'économie de marché, l'Etat n'est qu'un coordonnateur. En conciliant les deux on va se retrouver dans l'ambiguïté car l'on pourrait prendre une décision obéissant au modèle libéral mais ne correspondant pas au modèle communiste, ce qui résultera de cela ce sera le délaissement. Le FMI étant libéral, en construisant la gouvernance au Cameroun se retrouve coincé dans ce dilemme. Et si bien même le Cameroun décide d'appliquer le modèle libéral parce qu'ayant besoin des fonds à cet instant, il se reconvertira en communiste d'où la résurgence de la pauvreté au Cameroun après le départ du FMI.

La politisation constitue aussi une contrainte dans la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun. La politisation consiste à donner un caractère politique aux faits. En effet, on note une forte présence de ce phénomène consistant à transformer des actes qui relèvent normalement de la compétence d'une autorité quelconque en des actes politiques. Cette politisation entraîne donc un fort ancrage du politique dans les affaires administratives. La frontière entre la sphère politique et l'administration s'amointrit et on assiste à l'instrumentalisation de l'administration par le

⁷⁵Rapport n° 110907-CM de la Banque mondiale, *Cameroun mémorandum économique, marchés, administration publique et croissance*, Washington, 2016, P. 11

⁷⁶MEBENGA Jean François, *La pensée politique de Paul Biya*. Yaoundé, Edi-action, octobre 2004, p. 59

politique. Ce phénomène retarde le processus de mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun, car à cause de ce phénomène on assiste aux recrutements, non sur la base de la compétence mais sur la base partisane. Ce phénomène empêche une véritable compétition électorale empêchant ainsi un véritable ancrage de la démocratie. C'est un processus qui retarde donc la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun.

A cela s'ajoute le phénomène de corruption au Cameroun. La corruption est un phénomène très répandu au Cameroun ; il attaque autant le secteur public que le secteur privé, chez les adultes comme chez les jeunes et les moins jeunes, les activités politiques que celles économiques. Il se manifeste sous plusieurs formes ; sous forme de pots de vin, sous forme de pression psychique. Ce phénomène est devenu tellement régulier que l'on est tenté de dire qu'il fait partie de nos mœurs ou qu'elle est devenue une institution⁷⁷. Cette corruption crée des inégalités au Cameroun mettant à mal la gouvernance. Aussi, la corruption à cause des inégalités qu'elle provoque, devient une culture de la paresse et par ricochet de l'inefficacité et de l'inefficience. Par ailleurs la corruption entraîne le détournement des deniers publics pouvant servir à la réalisation des infrastructures pour la croissance et la réduction de la pauvreté. La corruption entraîne l'asservissement de la population faible car l'individu en position de faiblesse qui a besoin du service se trouve contraint de faire ce que veut l'individu en position de force. BABISSAKANA souligne que le Cameroun est un Etat bâtisseur et protecteur d'un système de marché au lieu d'un système concurrentiel d'économie de marché. Le dysfonctionnement le plus dévastateur d'une croissance économique est l'entretien, l'encadrement et la protection par l'Etat d'un système de rentes au cœur d'une économie largement libéralisée se traduisant par les pertes annuelles de recettes publiques de l'ordre de 5% de produit intérieur brut soit 780 milliards. Ce système de rente s'exprime par les pratiques commerciales criminelles en l'occurrence la contrebande, la fraude, la contrefaçon, la corruption, et le blanchiment d'argent. Les pratiques commerciales anticoncurrentielles notamment les ententes, les abus de position dominante, prix abusivement bas et les abus de dépendance économique, les pratiques commerciales restrictives notamment l'absence de facturation, la surfacturation, la facturation fictive, la publicité mensongère, les pratiques

⁷⁷L'institution est prise ici dans le sens du néo institutionnalisme. Pour PALIER Bruno et SUREL Yves l'institution se rapporte aux valeurs normatives et culturelles partagées par un groupe et qui déterminent leurs actions, c'est le néo institutionnalisme sociologique. Confer, « Les trois I et l'analyse de l'Etat en action ». *Revue française de science politique*, n°55, février 2005, P. 10

discriminatoires, le dumping et l'abus de subvention⁷⁸. La taille du gouvernement empêche aussi la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun, car avec le nombre élevé de ministères au Cameroun le processus de traitement des dossiers des personnels, de l'ouverture des entreprises, est lourd car la procédure implique plusieurs ministères. Aussi ce nombre élevé de ministères suppose un budget de fonctionnement élevé. BABISSAKANA, mentionne que la taille du gouvernement est surdimensionnée et une source principale d'inefficience et d'alourdissement des charges de fonctionnement. Il relève que sur 3746 milliards qui constituaient le montant du budget de l'Etat en 2015, seulement 30% étaient consacrés aux investissements et 70% pour les dépenses de fonctionnement dont 19% pour les seuls achats des services et biens soit 716 milliards⁷⁹. Au final tous ces faits inhérents au Cameroun constituent des contraintes pour la mise en œuvre de la gouvernance que le FMI construit au Cameroun depuis les années 1990. Cependant d'autres faits concourent à entraver la gouvernance au Cameroun.

2- Les contraintes liées au financement, à l'insuffisance des ressources humaines, financières et le manque d'appropriation par les bénéficiaires

A côté des contraintes sus évoquées il y'a d'autres contraintes qui empêchent la mise en place de la gouvernance au Cameroun.

En effet, la gouvernance est un concept large qui englobe tous les domaines de la société c'est un mot passe-partout⁸⁰. Gerry STOKER relève que la gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement⁸¹. La gouvernance par ce caractère généraliste, ou globaliste nécessite une ressource humaine abondante et qualifiée. Le Cameroun souffre d'une insuffisance du nombre de personnels dans ses services tant administratifs, économiques, que politiques. Ce manque de personnels lui empêche de mettre en œuvre la gouvernance prônée par le FMI. Aussi le concept de gouvernance est un concept technique qui nécessite des experts dans des domaines précis. La formation scolaire ou le système éducatif est souvent critiqué d'être trop généraliste ; ce qui provoque des déficits en matière de gouvernance. Aussi la gouvernance est un concept vague qui nécessite des experts dans

⁷⁸BABISSAKANA, « Ce que je pense du plan d'urgence gouvernemental », disponible en ligne sur <http://www.237online.com/m/article> consulté le 10 juillet 2018

⁷⁹ BABISSAKANA, Op.cit.

⁸⁰ JESSOP (B.), Op.cit., p. 31

⁸¹ STOKER (G.), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, 1998 P. 20

le domaine de la gouvernance, qui peuvent mieux expliquer ce qu'est la gouvernance ainsi que les contours de celle-ci. Au Cameroun des experts en gouvernance sont comptés au bout des doigts, ce qui ralentit la mise en œuvre de ce nouveau management public. Cet aspect des choses ralentit la mise sur pied de la gouvernance au Cameroun.

En plus la conjoncture économique du Cameroun constitue une entrave à l'implémentation de la gouvernance au Cameroun. Le Cameroun est un pays pauvre qui a besoin des fonds pour se développer et réduire sa pauvreté. Le Cameroun est un pays du tiers monde qui depuis son accès à l'indépendance en 1960 recourt aux emprunts publics pour se développer, ses recettes étant insuffisantes pour subvenir aux besoins complets de l'Etat. Ce manque de fonds constitue une entorse à la mise en place de la gouvernance qui nécessite des fonds. Florent TSEMO, relève que le Cameroun dans beaucoup de cas, s'est montré incapable d'honorer à ce qu'il convient d'appeler « les frais de contrepartie »⁸² des projets de gouvernance en sa faveur, ce qui a considérablement réduit l'impact de l'aide au développement⁸³. Malgré l'accord du gouvernement pour poursuivre les activités de certains projets après l'épuisement ou le retrait du soutien de certains de ses partenaires au développement, ces derniers se retrouvent souvent obligés de continuer à financer le projet au-delà des délais initialement fixés, ou de cesser leur soutien au risque de voir le projet tomber en ruine. Cela s'observe à travers l'abandon de certains projets immobiliers ou la prorogation de certains délais de réalisation de certains projets. Comme ce fut le cas avec les projets de réalisation des grandes infrastructures. Le problème de consommation des fonds apparaît aussi comme un possible frein. Il faut relever que dans bien des cas, les fonds alloués pour la réalisation de certains projets de développement sont très faiblement consommés. On peut ainsi citer la sous consommation du BIP en 2014 estimée à 36% à trois mois de la fin de l'exercice et 36% en 2015⁸⁴. Cette sous consommation des fonds entraine la non réalisation des projets à temps. SAATENA DONTSI⁸⁵ sur la base du rapport d'une étude menée sur 535 entreprises formelles, par la Banque Mondiale de 2006 et 2009 montre qu'il existe des contraintes fortes qui pèsent sur les entreprises camerounaises notamment les procédures administratives, le

⁸² PETER cité par TSEMO (N.F.), P. 135-1366

⁸³ Ibid., P. 136

⁸⁴ BAHRI (Y.), « Cameroun : l'intérêt de la dette », *Journal Investir au Cameroun*, n°67, novembre 2017

⁸⁵ DONTSI SAATENA, Les contraintes à la croissance des entreprises au Cameroun. Mémoire présenté au Département d'économie en vue de l'obtention du grade de Maître des sciences, Faculté d'administration, Université de Sherbrooke. Août

manque d'électricité. Bref un ensemble de manquements liés à la gouvernance au Cameroun qui nuisent à la gouvernance des entreprises camerounaises.

On note par ailleurs la non maîtrise des conditionnalités par les camerounais. Cette non maîtrise empêche les camerounais de mettre en œuvre les orientations du FMI en matière de gouvernance. Les camerounais ne maîtrisent pas, ils ne savent pas de quoi il s'agit et ils ne peuvent donc pas bien exécuter. Le FMI, en établissant ses programmes, ne donne pas le temps de mieux assimiler les conditionnalités. Ce qui conduit aux échecs dans la mise en œuvre des programmes. Le rapport n° 110907 révèle que le recours important aux produits et partenaires traditionnels et un port inefficace entravent la concurrence sur le plan mondial. Le Cameroun a tendance à exporter de façon disproportionnée vers les marchés traditionnels et accroît les exportations principalement en introduisant des produits existants sur de nouveaux marchés et en diversifiant sa gamme de produits d'exportation vers les marchés établis. Or, la théorie de l'espace des produits indique que le Cameroun est capable de produire de nouveaux produits à fort potentiel. Pour ce faire, il faut améliorer considérablement l'efficacité à l'importation et à l'exportation du point d'entrée principal du pays. À l'heure actuelle, le fret met plus de temps à quitter Douala après l'arrivée des navires qu'il n'en faut pour traverser l'océan depuis le port d'origine, soit en moyenne 20 jours avec, à Douala, un délai de passage moyen des marchandises d'importation de 20 jours pour les conteneurs et de 30 jours pour le fret non conteneurisé. De plus, ce délai de passage moyen soutient mal la comparaison avec celui d'autres ports africains comme Mombasa (11 jours), Dar es Salam (12 jours) et Durban (4 jours)⁸⁶. Cela retarde le transport et diminue les fonds qui doivent entrer au Cameroun afin de lui permettre de financer la mise en œuvre de la gouvernance. Comme autre contrainte on remarque le déficit d'infrastructures routières, ferroviaires et aéronautiques reliant le Cameroun à ses voisins, qui peuvent lui permettre d'étendre son marché vers ses pays voisins et écouler ainsi ses produits. BABISSAKANA souligne que le Cameroun est un Etat structurellement défaillant dans l'exercice de sa fonction d'actionnaire dans plusieurs entreprises publiques. Le Cameroun est actionnaire à la SONARA à plus de 80% mais les impayés envers cette société s'élevaient à 206 milliards de FCFA en 2013, c'est aussi le cas du chantier naval et industriel du Cameroun⁸⁷. Le problème de déficit énergétique constitue aussi une contrainte à la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun. Enfin le processus d'industrialisation est soumis à la condition

⁸⁶Rapport n°110907-CM, Op.cit., P. 11

⁸⁷BABISSAKANA, Op.cit.

de l'énergie qui fera fonctionner les industries en question. Sans cette énergie, l'industrialisation n'est pas possible. Tous ces facteurs concourent au ralentissement de la mise en œuvre de la gouvernance au Cameroun.

Conclusion

Page | 449

En somme, les Relations Internationales accordent une place de choix aux intérêts. C'est l'une des raisons qui ont poussé De GAULLE à affirmer qu'en relations internationales il n'y a pas d'amis il n'y a que les intérêts. Avec la chute des coûts des matières premières dans les années 1980, et 2010 et plus, les Etats dont les économies en dépendent fortement se sont vus leurs économies dégringolées. Et le Cameroun n'a pas été épargné. Après de nombreuses tentatives de réformes internes, cet Etat ; sans avoir trop de choix, a eu recours au Fonds Monétaire International dont le rôle est d'assurer la stabilité du système monétaire et financier international, et de promouvoir la stabilité économique et prévenir les crises ; contribuer à la résolution des crises lorsqu'elles se produisent ; promouvoir la croissance et alléger la pauvreté⁸⁸. Cette institution de Bretton Woods signera donc son premier accord économique avec le Cameroun en août 1988. Celui – ci devait prendre fin en mars 1990 ; mais ça n'a pas été le cas. Sorti du joug de cette institution en 2008, le Cameroun signera malheureusement ou heureusement un nouvel accord avec cette institution le 26 juin 2017. Si les programmes économiques du FMI ont évolué⁸⁹, l'on remarque toujours cette haine et/ou cette peur des populations, des gouvernants lorsqu'un Etat de façon générale, et le Cameroun en particulier recourt à cette institution. D'où notre interrogation de départ sur le pourquoi de cette attitude. Nous avons donc relevé que les programmes économiques de cette institution ont souvent connu de nombreux échecs. Cependant sans toutefois nous intéresser au listing de ces échecs, nous avons réorienté notre interrogation sur les causes de ces échecs. D'où l'hypothèse, la construction de la gouvernance au Cameroun depuis les années 90 est inhibée par un certain nombre de facteurs internes à l'Etat du Cameroun, et exogènes. Avant de nous intéresser à cette hypothèse, nous avons interrogé les différents enjeux du FMI dans la construction de la gouvernance au Cameroun à l'effet de taire tout soupçon quant aux véritables intentions de cette institution.

⁸⁸ TOSTI (J.), « Le FMI, un ami qui vous veut du mal », *Bulletin de l'association Attac*, n°77, septembre 2009, P 1

⁸⁹ Confer BEYECK MINKALA (J.), Op.cit.

Ainsi, pour ce qui est des enjeux, nous notons qu'ils sont doubles : les enjeux manifestes, et les enjeux latents. Pour ce qui est des enjeux manifestes, on relève que le FMI dans ses interactions avec le Cameroun, envisage transférer un modèle institutionnel libéral. Il s'agit pour cette institution de démocratiser le Cameroun à l'effet d'amoindrir l'omniprésence du pouvoir central et favoriser la participation d'acteurs de divers horizons. A côté de cela, on relève la libéralisation de l'économie consistant à renforcer l'action du secteur privé en assurant par ailleurs le recul de l'Etat dans le fonctionnement du marché. A côté de ces enjeux manifestes, on relève des enjeux latents. Le FMI en agissant au Cameroun recherche une rétribution. Il s'agit pour cette institution d'accroître son capital financier. Mieux les Etats se portent, plus ils contribuent dans le Fonds. En plus, de cette rétribution financière, on relève la recherche de la légitimation de soi. Elle intervient dans un contexte où l'image de cette institution a été ternie par les échecs de ses programmes. A côté de cette recherche de rétributions, on relève l'accroissement du rôle de cette institution dans les affaires internes de cet Etat. Cette institution se veut un acteur majeur dans la gestion des affaires politiques, économiques au Cameroun. Si ces enjeux sous – tendent les actions de cette institution de Bretton Woods, il faut relever que leur atteinte fait face à de nombreux facteurs qui inhibent l'action du Fonds.

De ce fait, on relève des contraintes internes au Cameroun, et les contraintes externes ou internationales. Pour ce qui est des facteurs internationaux et/ou inhérents au FMI, on relève ici le mode de gestion de l'institution qui est favorable aux grandes puissances détenant à elles seules 60% des voix. Or, la majorité constituée des Etats en voie de développement est ainsi marginalisée. Ce qui constitue un désavantage en matière de prise de décision au sein de cette institution ; et le Cameroun n'en est pas épargné. Aussi, on relève le laxisme dans le respect des conditionnalités et de la cohérence des programmes car ceux – ci peuvent être modifiées par l'institution à tout moment. En plus, on note la marginalisation du Cameroun dans la conception des programmes. Par ailleurs, le retard dans le décaissement des fonds, la lourdeur du processus de décaissement, la concurrence des autres partenaires, et les facteurs conjoncturels tels que les pandémies et crises sécuritaires internationales sont autant d'autres facteurs qui inhibent l'action du Fonds. A côté de ces facteurs internationaux, on relève des facteurs internes aux Etats. On note de ce fait le système managérial du Cameroun qui se caractérise par un fort taux de corruption, les détournements de deniers publics, une politisation négative de la société et des problèmes sociétaux, et l'omniprésence du pouvoir central ou à la centralisation du pouvoir. A côté de cela, on relève le manque ou le déficit d'appropriation des programmes par les bénéficiaires, l'insuffisance des

ressources financières pouvant permettre la réalisation des projets et programmes qui sont autant de facteurs inhibant les actions du Fonds.

Si ces enjeux et facteurs conditionnent l'action du Fonds, et constituent parfois des sources de l'échec de ladite institution, il faut noter que ces facteurs sont surmontables par l'observation de ces quelques recommandations. Tous les acteurs impliqués devraient avoir la volonté de véritablement implanter la gouvernance au Cameroun. Sans cette volonté, les programmes pourraient connaître un échec. Par ailleurs, la révision du système de voix du FMI s'impose. Aussi, le renforcement des institutions camerounaises en matière de gouvernance s'impose. Le Cameroun devrait se comporter en acteur stratégique qui se sait sous le joug du nouvel impérialisme car, l'important ce n'est pas ce qu'on fait de nous, mais ce que nous – mêmes nous faisons de ce qu'on a fait de nous⁹⁰.

Page | 451

⁹⁰SARTRE (J.P.), disponible en ligne sur <https://www.dicocitations.com/citations/citation-15322.php> consulté le 8/6/2023 à 22h26

Les Activités Humaines et l'exploitation des réserves forestières dans le département du Mayo-Kani, Région de l'Extrême-Nord du Cameroun

Human activities and exploitation of forest reserves in the departement of Mayo-Kani, in the Far

North region Page | 452

Par :

ABDOUL-AZIZ

Doctorant en Histoire économique et sociale Université Maroua-Cameroun

zouaabdoulaziz237@gmail.com

Résumé :

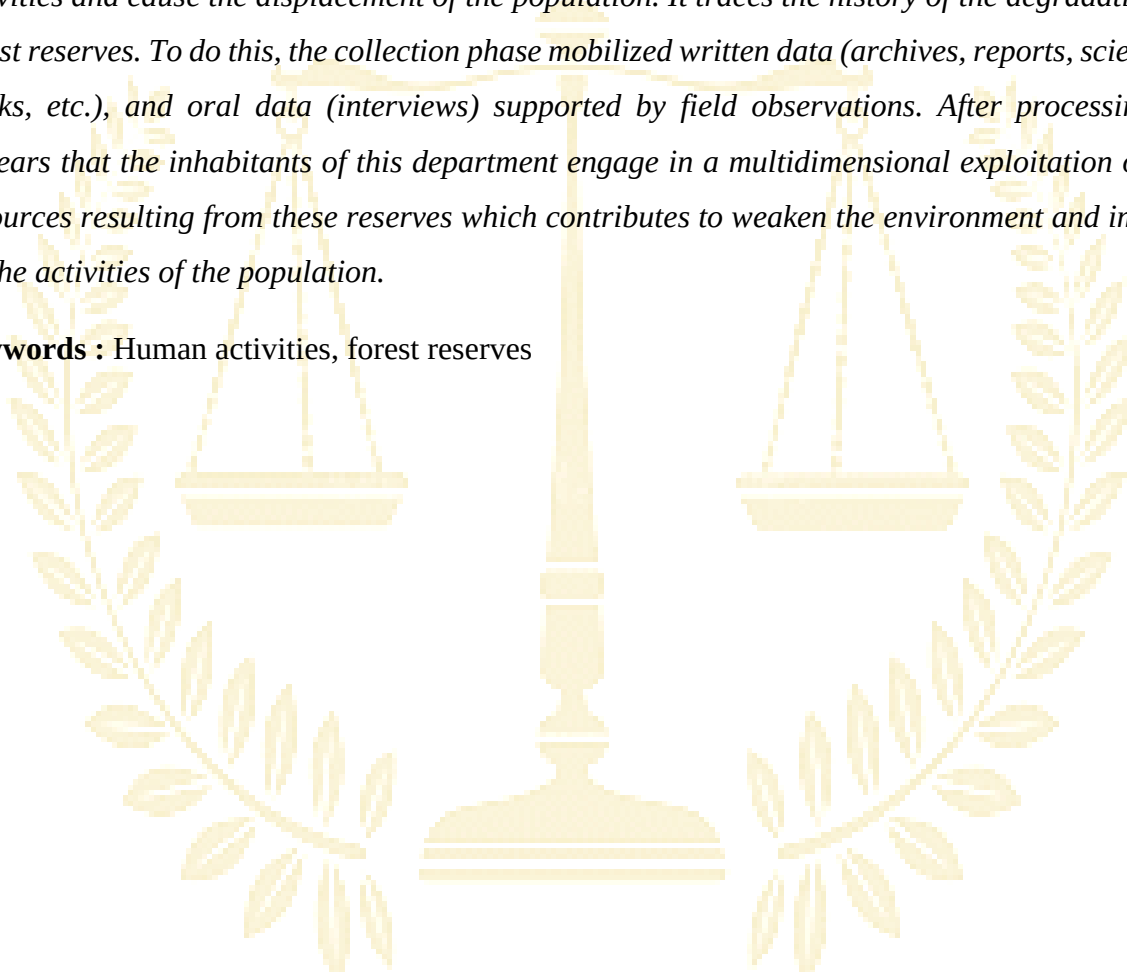
Cet article examine les facteurs liés à l'exploitation des réserves forestières dans le département du Mayo Kani. Les réserves forestières de Laf et de Moumour situé dans le département du Mayo-Kani sont en voie de disparition. Cette situation est due aux facteurs anthropiques et naturels tels que l'extension agricole, le commerce du bois, les feux de brousse, le surpâturage et la récurrence des sécheresses dans cette localité. Ces facteurs engendrent une baisse de la productivité agricole, un bouleversement des activités économiques et occasionnent les déplacements de la population. Il retrace l'histoire de la dégradation des réserves forestières. Pour ce faire, la phase de collecte a mobilisé des données écrites (archives, rapports, travaux scientifiques, etc.), et orales (entretiens) étayées par des observations de terrain. Après traitement, il ressort que les habitants de ce département se livrent à une exploitation multidimensionnelle des ressources issues de ces réserves ce qui contribue à fragiliser l'environnement et impact sur les activités de la population.

Mots clés : Activités Humaines, réserves forestières

Abstract :

This article examines the factors related to the exploitation of forest reserves in the department of Mayo-Kani. The forest reserves of Laf and Moumour located in the department of Mayo-Kani are endangered. This situation is due to anthropogenic and natural factors such as agricultural extension, the timber trade, bush fires, overgrazing and the recurrence of droughts in this locality. These factors lead to a decline in agricultural productivity, a disruption of economic activities and cause the displacement of the population. It traces the history of the degradation of forest reserves. To do this, the collection phase mobilized written data (archives, reports, scientific works, etc.), and oral data (interviews) supported by field observations. After processing, it appears that the inhabitants of this department engage in a multidimensional exploitation of the resources resulting from these reserves which contributes to weaken the environment and impact on the activities of the population.

Keywords : Human activities, forest reserves



Introduction

Depuis 1960, date de son accession à l'indépendance, le Cameroun s'efforce de développer le secteur du tourisme considéré comme un important levier de développement. En effet, dans cette perspective, se succèdent des organes institutionnels mis en place pour booster l'activité touristique. La volonté des pouvoirs publics est davantage affichée à partir de 1989, année de création d'un ministère spécialement en charge du tourisme.¹

Page | 454

En 1997 au Cameroun, le tourisme est classé au 5e rang des priorités à prendre en compte pour développer ce pays. Bien plus, en 2011, à la faveur du décret portant organisation du gouvernement, le ministère du tourisme s'est vu confié une nouvelle attribution relative au développement et à la promotion des activités de loisirs. Malgré tout, force est de constater que le tourisme n'a pas véritablement connu son envol pour se hisser au rang des activités rentables. S'il est rentable sous d'autres cieux, le tourisme semble ne pas bénéficier de l'attention qu'il devrait en principe mériter au Cameroun.

Les guides touristiques camerounais abondent de détails sur certains sites phares du tourisme de cette région à l'instar du Parc National de Waza, la région des Monts Mandara avec la fameuse localité de Rhumsiki, le Parc nationale de Mozogo-Goroko, des réserves, le village d'Oudjila et ses curiosités, entre autres. Si aujourd'hui les réserves ne sont pas à la hauteur d'attirer les visiteurs, c'est parce qu'elles sont soumises à l'activité de l'homme qui parfois à des conséquences néfastes sur elles. L'activité humaine principale qui empêche la visibilité des réserves est la déforestation abusive.

De ce constat, il se pose le problème de l'impact de l'activité de l'homme sur les réserves. Ceci dit, quels sont les facteurs qui occasionnent l'exploitation des réserves par l'homme et quels sont les impacts qui en découlent de ces facteurs ? Il s'agit pour nous d'identifier les facteurs qui sont à l'origine de l'exploitation des réserves dans le Mayo Kani et d'analyser les impacts liés à ces activités. Plusieurs travaux ont abordé la valorisation de l'activité touristique mais n'ont pas abordé les facteurs de l'exploitation humaine des réserves.

Mahamat Djarma, dans ses mémoires de maîtrises et de DEA présente les aspects favorisant le tourisme dans le Nord-Cameroun dans une perspective évolutive. Ses travaux traitent

¹ Bello Jean, « Potentiel touristique du Mayo-Kani dans la Région de l'Extrême-Nord Cameroun : inventaire, état des lieux et stratégies de mise en valeur », Mémoire de fin de formation, Isitut superieure du Sahel de Maroua, 2014, p. 1.

des réserves naturelles et les parcs nationaux du Cameroun comme atouts pour le développement des activités touristiques. Ces travaux nous ont permis de saisir la quintessence des activités touristiques et de leurs apports au rayonnement du tourisme camerounais.²

Noumbissé Arlette, dans son mémoire de master, traite de l'aménagement, de l'équipement et de la maintenance des sites dans la région de l'Extrême-Nord. Il fait un aperçu général des aménagements réalisés dans le parc nationaux. Ce travail est digne d'intérêt car, il nous permet de voir les stratégies d'aménagements des sites mis en place par l'auteur.³

Vandé Pitté Marine, s'est intéressé à l'écotourisme et aux potentialités de sa contribution à la conservation des ressources naturelles au sein du parc national de Waza. Il été question dans ce travail de voir dans quelle mesure le projet éco touristique mis en place au parc national de Waza a-t-il engendré une diminution de la pression humaine exercée sur les ressources naturelles du parc. Dans un premier temps, l'auteur a effectué une synthèse de la littérature relative à l'écotourisme et à la conservation des aires protégées. Ensuite, il s'est consacré à la mise en contexte du cas d'étude qui est le Cameroun. Enfin, la phase d'évolution de la contribution de l'écotourisme à la conservation du parc a été évoquée dans ce travail.⁴ Ces travaux ont donné des résultats qui nécessitent d'être complété et mis à jour du fait de l'intensification de l'homme dans l'exploitation des réserves par le coup abusif des bois.

Pour la réalisation de ce travail, nous avons utilisé les sources orales, écrites, électroniques et une observation participative. L'enquête orale s'est déroulée dans la localité de Mayo Kani auprès des personnes cibles. Pour les sources écrites, nous avons consulté des mémoires, des thèses, des articles et des archives aussi. Les sources électroniques ont été d'un apport considérable. Dans le cadre d'analyse des données, nous avons utilisé une méthode empico-déductive dans le but de déterminer les facteurs liées à l'exploitation des réserves par l'homme. Ces données nous permirent de subdiviser le travail en trois parties. La première partie table sur la

² Mahamat Djarma, « Le parc National de Waza, histoire de la faune et du tourisme de 1962 à 2000 », Mémoire de Maîtrise d'Histoire, Université de Ngaoundéré, 2000.

³ A. Noumbissé, « le tourisme dans l'Extrême Nord Cameroun : état des lieux des sites touristiques, stratégies d'aménagement et d'équipement et impacts sur le développement touristique régional », mémoire de master, ISS, Université de Maroua, 2012.

⁴ Vandé Pitté, « Écotourisme et conservation des ressources naturelles dans le parc national de Waza : états des lieux et perspectives », mémoire de fin d'études présenté en vue de l'obtention du grade académique de master en sciences et gestion de l'environnement, institution de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire, université Libre de Bruxelles, 2011.

généralité et la seconde partie sur les activités humaines issues de l'exploitation de la réserve et la dernière partie fait état de l'impact de ces activités sur les réserves.

I- GENERALITES SUR RESERVES FORESTIERES

Les réserves forestières ont été créées pour la plupart entre 1933 et 1947 par l'administration coloniale française, dans le cadre des projets réserve forestière et de chasse dans la région du Logone, initiés par l'inspection forestières du Nord. Au départ, l'objectif visé par ces projets était d'entourer la plaine du Diamaré d'une ceinture de réserves forestières dont l'influence sur les facteurs climatiques pourra se faire sentir jusqu'à la ville de Maroua au centre. L'Arrêté du Gouverneur général des colonies, Haut- commissaire de la République française au Cameroun stipule par ailleurs que « la création des réserves forestières a pour but d'y favoriser le reboisement naturel et d'y faire exécuter les travaux méthodiques de reboisement ». Par conséquent, les espaces mis en défens étaient fermés à toute exploitation. L'exercice de tout droit d'usage y est également suspendu. L'acte de protection intégrale qui est ainsi décrété unilatéralement par l'administration coloniale, ne donne aucune voie de recours aux populations des localités concernées. Il est probable que le classement de toute ou partie d'un territoire ou d'un terroir d'une localité engendre des perturbations profondes dans les modes d'utilisation de production des populations résidentes⁵.

Cependant, les réserves forestières représentent l'une des plus anciennes catégories d'aires protégées⁶. Ces sanctuaires écologiques font partie du domaine privé de l'Etat, au même titre que les réserves de faune considérées comme « patrimoine collectif national » en 1963, « domaine privé de l'Etat » en 1968 et « domaine national » en 1976. Depuis la loi no 94/01 du 20 janvier 1994⁷, les réserves forestières font partie des « forêts domaniales ». Elles sont soumises à la protection des espaces, à la régénération et au maintien des ressources. Ces espaces boisés (réserves forestières) sont la catégorie d'aire protégée la plus répandue au Cameroun en général et dans la Région l'Extrême-Nord en particulier. L'UICN classe les réserves forestières dans la catégorie VI des aires protégées, dont des espaces contenant des systèmes naturels, en grande partie non modifiés, gérés aux fins d'assurer la protection et le maintien à long terme de la diversité

⁵ GERVAIS (W), 2008 « les aires protégées de l'Extrême-Nord Cameroun entre politiques de conservation et politique locales » science de l'homme université d'Orléon.

⁶ CHAPE et al, 2003 et « Aires protégées de 7 Pays d'Afrique observation » des Forêts d'Afrique Centrale, 2023.

⁷ Régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun, Loi n°94 /01 du 20 Janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun.

biologique tout en garantissant des fonctions et produits naturels nécessaires au bien-être de la communauté. Au Cameroun, on y ajoute en plus des réserves forestières celles de faune et de chasse⁸.

A- Réserve forestière de Laf

Page | 457

La réserve forestière de Laf est située à 45 km au sud de Maroua, le long de la route bitumée Maroua-Garoua. Localisée dans le département du Mayo Kani, elle est partagée entre deux cantons : Midjiving et Moutourwa. Dans sa partie sud, elle est limitée d'ouest en est par les villages de Laf, Djagara, Mahaye et Ligazang. Au nord, par Moulva et Foulou et à l'est par Péténé, Mborora, Modjem et Modjombodi. Cette petite région est peuplée principalement par des populations d'origine Guiziga (80 %), en majorité agriculteurs. On y trouve également des Foulbé éleveurs (9 %), des Toupouri (6%), et des Moufou qui sont venus s'installer dans cette zone à la recherche des terres cultivables ou de pâturages⁹. Le reste de la population est constitué des Moundang, des Matakam, et des Dourou. Cette population est en grande majorité sédentaire. La pratique du nomadisme pastoral, courante chez les éleveurs, est fortement influencée par le rythme des saisons. Le manque d'eau étant un problème ressenti par les populations qui, en saison sèche, font plus de 15 km à la recherche de l'eau pour le bétail. Dans la réserve et les zones environnantes, le réseau hydrographique est constitué de cours d'eau temporaires de très faible importance qui traversent au nord (Mayo Guinnadji) et au sud-est de la réserve. Dans la réserve forestière de Laf, l'entrée principale autrefois carrossable est complètement refermée par la broussaille

B- Périmètre de reboisement de Moumour

Le périmètre reboisement de Moumour est situé dans le département du Mayo-kani Extrême-nord Cameroun il est situé à 15km à l'Ouest de kaélé sur la route bitumée Magada – kaélé- yagoua. Elle fait limite avec l'arrondissement de kaélé, le canton de Midjivin, padam, Tcheode. C'est un d'approvisionnement en bois énergie. Elle s'étend sur une superficie de 600ha avec une superficie de plantation de 600ha. En 1970 la localité de Moumour comptait 923 habitants, des Guiziga et des Moundang. A cette date elle disposait d'une école catholique à cycle

⁸ Rapport d'activité du Ministère de la Forêt et de la Faune, 2008 : p10

⁹ ERIC(F), MAMA(N), AHMADOU(B) « Etat de la réserve forestière de Laf et des zones riveraines : orientations d'aménagement et gestion de l'espace », 2003, 10 p.

complet. Une marche périodique s'y tenait chaque dimanche. Lors du recensement de 2005, 1579 personnes ont été dénombrées¹⁰.

II- LES ACTIVITES HUMAINES ISSUES DE L'EXPLOITATION DES RESERVES FORESTIERES

Page | 458

Les activités humaines ont pour corollaire la disparition de la diversité animale et végétale. Plusieurs causes sont à l'origine de cette disparition d'autres liées aux activités humaines.

A- Activité agricole

Les activités agricoles représentent la plus importante cause de déboisement. Elle englobe tous les aspects de gestion inappropriés des terres agricoles. Elle pèse d'un poids considérable dans l'organisation de l'espace de notre zone d'étude. L'augmentation démographique pousse la population rurale à s'acquérir des nouvelles terres cultivables, les hommes s'intéressent à se procurer des nouvelles terres pour satisfaire les besoins primaires et pour lutter contre la famine. Ici, on trouve l'utilisation inappropriée de l'irrigation et du drainage menant aux problèmes tels que la salinisation. L'absence de mesure pour contrer l'érosion, la diminution des périodes de jachère conduisant à l'épuisement du sol et à l'utilisation excessive des engrais chimiques.

Le Mayo-kani dispose d'importantes superficies cultivables en 2014, la Superficie cultivable en km² est de 3859 et la superficie cultivée en km² estimé à 2059 alors qu'en 2005, la superficie cultivable est de 3859 km² et la superficie cultivée 1459 km² soit une augmentation de parcelle cultivée de 600 km². D'après le recensement général de la population et de l'habitat de 2005¹¹, le nombre d'actifs agricoles dans le Mayo-Kani est de : 273020 et le nombre d'exploitants agricoles : 56910 contre 301720 le nombre d'actifs agricoles et 75430 le nombre d'exploitants agricoles en 2014¹². Le département dispose d'importantes superficies cultivables qui sont estimées et réparties ainsi qu'il suit :

¹⁰ Plan de développement Communal de Kaélé « Rapport d'étude »2005

¹¹ Recensement Général de la Population Au Cameroun, 2005

¹² Archive de la délégation de l'agriculture et du développement rural de Kaélé, Rapport d'activité 2000, Rapport d'activité 2010 et Rapport d'activité 2014.

Photo 1 : extension agricole**B- Commerce du bois**

À l'Extrême-Nord Cameroun, le bois-énergie représente 85 % de la ressource en énergie domestique¹³. Dans cette activité de commerce de bois de chauffe ou bois-énergie, on rencontre plusieurs acteurs dont les principaux sont les bûcherons, les ramasseurs de bois, les transporteurs de bois, les grossistes et détaillants de bois, les consommateurs ou utilisateurs de bois, etc.

Les bûcherons coupent le bois et constituent des tas qu'ils vendent aux grossistes ou commerçants comme nous présente la photo ci-après

Photo 2: commerce du bois

¹³ NTOUPKA, (M), *Impacts des perturbations anthropiques (pâturages, feu et coupe de bois) sur la dynamique de la savane arborée en zone soudano-sahélienne Nord du Cameroun*, Thèse Doctorat, Université Paul Valéry, Montpellier III, France, 1999, 260p



Ils coupent et ramassent les bois, les fendent ou non et les vendent par fagots ou tas dans les villages ou en bordure de l'axe routiers proche. Ces bucherons sont pour la plupart des agriculteurs pour lesquels la coupe et la vente de bois constituent une source de financement. Les femmes sont particulièrement actives dans le ramassage du bois alors que les hommes coupent et fendent le bois sur pied. Le bois est ensuite transporté après négociation du prix vers le bassin d'approvisionnement vers les villes de consommation par (pick-up, moto, tricycle, vélo, pousse-pousse et sur la tête)¹⁴.

Le bois ainsi collecté est transporté et vendu aux semi-grossistes, détaillants et consommateurs en sillonnant les quartiers, ce bois peut aussi être stocké au domicile du commerçant ou dans son dépôt pour une vente progressive aux détaillants et aux consommateurs. Un bon nombre d'employés de retour de leur service ou voyage achètent aussi en bordure de route le bois qu'ils transportent dans le pick-up ou sur les galeries des cars de transport en commun.

Dans la même perspective, les consommateurs ou utilisateurs de bois sont : les rôtisseurs de soya; les brasseries de la bière locale (bil-bil), les boulangeries traditionnelles, les restaurants de la rue. Le secteur brassicole traditionnel de la bière locale (bil-bil) si répandu dans le Mayo-Kani est détenu par les femmes. La préparation de la bière de mil nécessite l'utilisation d'importants bois de chauffe. Le secteur brassicole traditionnel participe indirectement au déboisement dans le Mayo-Kani car les brasseuses utilisent toutes les espèces de bois de chauffe qui proviennent parfois des grands arbres.

Photo 3 : bil bil (bière locale)

¹⁴ Entretien avec Gaspard Wangbe Eco-garde le 14/02/2022 à Kaélé.



L'urbanisation croissante de la population favorise progressivement l'usage du charbon de bois par rapport à celui du bois sec ordinaire. Cette utilisation ne réduit pas le prélèvement sur les ressources des savanes mais conduit à passer progressivement de l'exploitation du bois mort vers la coupe d'arbres verts. Elle conduit en outre au développement de l'exploitation du bois de feu par des bûcherons et charbonniers, c'est à dire par des exploitants spécialisés et non plus, pour l'essentiel, par les familles rurales elles-mêmes¹⁵.

Les activités de la sous-filière charbon de bois sont beaucoup plus discrètes et se déroulent dans la nuit. Le charbon est transporté des zones de production en sac qui sont pour la plupart dissimulés au milieu des produits et effets divers. Cette pratique permet d'échapper aux arrestations pendant les contrôles inopinés des agents du MINFOF. Les principaux utilisateurs de cette sous-filière sont les producteurs locaux de charbon dans la zone d'approvisionnement, les commerçants, transporteurs et détaillants installés dans les quartiers populaires et les consommateurs¹⁶. Ces utilisateurs de charbon sont pour la plus part des microentreprises telles que les braises de poisson, forgeron, blanchisseries, la vente du thé, rôtisseries de maïs frais et nos cuissons des briques pour la construction des maisons car lesdites brique résistent aux pluies autant que les parpaings. À l'heure actuelle, le bois et le charbon répondent encore à plus de 90 % des besoins en énergie des populations rurales et urbaines des pays du Sahel, cette valeur ayant peu évolué sur les 50 dernières années¹⁷.

¹⁵ COLETTE (B) « la déforestation dans les zones de savane humide en Afrique centrale sub-saharienne, la prise en compte des dynamismes sociaux de la déforestation par les projets de développement » UNRISD Discussion Paper N°70.

¹⁶ ONSALA, (P), *Gestion anarchique et dégradation des ressources ligneuses en milieu sahélien : cas de Taibong (Extrême-Nord Cameroun)*, Thèse de Master II Recherche en Géographie de l'Environnement, ENS-Université de Maroua, Cameroun, 2012, 183p.

¹⁷ Entretien avec Bertrand Haiwe junior à GIZ Maroua entretien le 23/04/2021 à Maroua.

C- Feux de brousse

Les feux de brousses sont des phénomènes anciens et habitent en savane Africaine. Généralement ils sont considérés comme les facteurs de perturbation anthropique le plus récurrent de ces milieux¹⁸. Connus, aussi sous l'expression « feux de végétation », ils se déclarent et se propagent dans les formations d'une surface d'où moins un hectare et pouvant être soient des forêts soient des formations Sub-forestières (formation d'arbres feuillus ou broussailles).

On distingue généralement trois types de feux :

- Les feux de sol qui brûlent la couche superficielle d'humus de la forêt ;
- Les feux de surface qui brûlent les broussailles et la litière des forêts ;
- Les feux de feuillage au sommet des arbres ou des buissons par transmission de chaleur.

Les facteurs qui favorisent le déclenchement et la propagation des feux de brousse sont multiples mais trois sont primordiaux. Il s'agit notamment de :

- c- Une source de chaleur qui peut être une flamme ou une étincelle ;
- d- Un apport en oxygène, généralement le vent
- e- L'existence d'un combustible (la végétation).

Les pratiques des éleveurs en matière de feux de brousse semblent avoir des conséquences plus significatives. En effet, en fonction de leurs intérêts à court terme, ceux-ci ont tendance à allumer des feux précoces afin de favoriser une repousse rapide de l'herbe. Mais à moyen terme, cet usage a pour conséquence de favoriser l'embroussaillage des pâturages et donc d'entraver la régénération d'une savane arborée aisément utilisable par les troupeaux¹⁹.

Les pasteurs les allument volontairement en début de saison sèche (début novembre) pour accélérer la repousse de nouvelles herbes. Bien que la pratique des feux de forêt soit reconnue comme nécessaire pour l'entretien des savanes, il n'en demeure pas moins que cette pratique nécessite un suivi et un encadrement rigoureux. Il en est aussi de la destruction de la faune, de la flore, la stérilisation des sols par appauvrissement de la couche arable, la raréfaction du couvert

¹⁸ FRANCOISE VALEA, AZIZ BALLOUCHE, 2012 « les feux de brousse en Afrique de l'Ouest : contraintes environnementales ou outil de gestion environnementale ? L'exemple du Burkina Faso » *territoire d'Afrique*, vol. 3, 2012, p.36-47.

¹⁹ COLETTE BESSAT, « la déforestation dans les zones de savane humide en Afrique centrale sub-saharienne, la prise en compte des dynamismes sociaux de la déforestation par les projets de développement » *UNRISD Discussion Paper*, 1996, N°70.

végétal aggravant l'érosion, la sécheresse et la désertification. Un terrain accidenté brûlé est enclin à réduire la fertilité des sols et la capacité de retenue d'eau en aval, surtout dans la réserve Laf située dans une zone de plate. Les incendies répétés entraînent souvent, l'érosion des sols et le débordement ; ce qui aggrave la rétention de l'eau et la production agricole en aval. L'émission de fumées à grande échelle donne lieu également à une diminution de la visibilité

Photo 4 : Feux de brousse



D- Surpâturage

Le surpâturage résulte d'une densité très importante de bétail qui broute sur un même lieu menant à la dégradation de la végétation et à l'érosion du sol²⁰. Le bétail détruit la végétation et empêche sa régénération. Cela résulte notamment des efforts fournis en matière de santé animale et d'une gestion des troupeaux dans une perspective qui ne privilégie plus la rentabilisation

²⁰ CHASEK, (P). S. « the convention to combat desertification : lessons learned for sustainable development ». *J. Environ. Devel.* 6, 1997, 147-169.

maximale des troupeaux pour la vente rapide des animaux des que ceux-ci ont atteint un poids suffisant.

Dans le Mayo-Kani, la disponibilité du fourrage n'est pas permanente. Elle dépend de la manière dont les pâturages et les champs sont exploités. Dans le cas où la capacité de la charge pastorale est inférieure à l'effectif d'animaux qui peuvent être alimentés par une unité de surface. De ce fait, le surpâturage provoque à son niveau la dénudation des terres et la dégradation de pâturage. Les raisons expliquant cette dégradation des ressources pastorales sont liées à la réduction des surfaces de pâturage, diminution du couvert végétal et la modification des systèmes pastoraux²¹. En effet, cette surcharge entraîne l'apparition des surfaces nues où la végétation a disparu parce que le piétinement du sol par les animaux a été trop important soit parce que la trop grande consommation de l'herbe a empêché la reconstitution du tapis végétal. Le surpâturage affecte la quantité et la qualité de fourrage disponible. Il augmente le piétinement des animaux et contribue à la diminution des surfaces pastorales. De plus, la sédentarisation des nomades occasionne une exploitation agricole abusive des espèces autour des villages. Elle ne favorise pas la reprise du couvert végétal. La dégradation des terres est une cause importante de la disparité du couvert végétal qui assure l'alimentation des animaux²². L'élevage intensif affecte la terre selon plusieurs façons : cause la dégradation de la couverture végétale, le nombre excessif de bétails rend le sol très compact ; donc dans les deux cas la terre devient très vulnérable à l'érosion.

Photo 5 : surpâturage



²¹ AOUDOU (D), S., *et al.*, « Suivi par télédétection des défrichements et de la parcelle agricole dans la haute vallée de la Bénoué », *communication au colloque international du réseau Méga-Tchad*, 2005, 90p.

²² (J) GORMO, *Maroua histoire du reboisement d'une ville sahélienne*, Yaoundé, 2014, Editions CLE.

L'émondage est une technique très utilisée par les pasteurs des zones tropicales sèches pour augmenter la disponibilité en fourrage en fin de saison sèche. Les ligneux apportent près de 50% de protéines en période de soudure, entre la saison sèche et la saison des pluies. Cet apport est vital pour les troupeaux. Les pasteurs ont l'habitude de couper les branches les plus élevées pour les coucher à terre et les mettre à la disposition des bovins, des ovins et caprins. Partout à l'Extrême-Nord, les ligneux subissent ce genre d'émondage en saison sèche car c'est une période de soudure pour les bétails. Les ligneux constituent l'essentiel de leur alimentation pendant cette saison où tout le tapis herbacé disparaît.

Photo 6: Emondage



III- IMPACT DE L'EXPLOITATION FORESTIERE

A- Baisse de la productivité agricole

La baisse de la production est due au fait que le déboisement favorise les changements climatiques bouleversant le cycle des cultures causant ainsi des pertes de rendements. Les causes de la baisse ou du mauvais rendement sont également liées à la

qualité des terres, au mauvais traitement des mauvaises herbes, l'attaque des insectes, la maladie des plantes et l'insuffisance d'eau. En outre, le déboisement dans le Mayo-Kani favorise l'avancée du désert et en même temps laisse le sol nu et susceptible à l'érosion éolienne quand on sait que dans cette zone agro écologique, l'érosion éolienne est prédominante. L'érosion éolienne entraîne l'appauvrissement du sol du fait de l'action du vent (transport de la matière organique et particule fine du sol)²³. Nous pouvons dire aussi que la forêt joue un rôle de brise vent, lorsque la déforestation est accentuée, elle contribue à l'augmentation de la vitesse du vent détruisant ainsi les cultures.

La baisse de la productivité agricole est due aussi au phénomène météorologique tel que la pluviométrie et la dégradation progressive des sols du fait des mauvaises pratiques agricoles. Les effets de la dégradation des terres entraînent une pauvreté grandissante due à la pénurie alimentaire. La terre comme la main d'œuvre est devenue fortement monétarisée. L'accès à ces ressources dépend désormais du pouvoir d'achat des paysans. L'accès aux espaces les plus fertiles est fonction des revenus et du rang social du cultivateur. Ce nouveau système appauvrit les plus démunis et les condamne à vivre dans la misère parce qu'incapables d'accéder aux espaces fertiles (très chers) qui sont pour la plupart accaparés par les fonctionnaires et commerçants résidents en ville.

B- bouleversements des activités économiques

Dans les zones arides, les périodes de sécheresses peuvent conduire à une diminution des ressources se traduisant par une perte des produits agricole et de l'élevage. Les terres arides ne sont pas prédisposées à une productivité considérable. Cette baisse de la productivité est à l'origine des situations de pénurie pouvant aller à des famines car le prix des denrées alimentaire augmente.

Les prix jouent un rôle important au niveau de la consommation alimentaire, en raison à la fois de leur incidence sur les revenus et des effets de remplacement qu'ils exercent. Pour un foyer pauvre, l'augmentation des prix d'un produit alimentaire et en particulier d'une céréale comme le sorgho, ou le maïs, peut avoir une incidence importante sur le pouvoir d'achat familial. Par exemple en diminuant la ration alimentaire, il y a risque

²³ Entretien avec Adama philemon ex délégué Régional de l'Agriculture et du développement rural pour l'Extrême-Nord le 22/03/2022 à Maroua.

de sous ou de malnutrition qui est souvent la prémisse ou un indicateur de l'insécurité alimentaire.

Pour Tchoing (en service à la DDADRMK)²⁴, dans tout le département, on assiste à une variation considérable des prix entre 1990 et 2015, avec des pics observés autour des mois d'août et de septembre. Le prix du sorgho en août par exemple peut augmenter de près de 300 % pendant une année de soudure. Plus précisément, le prix en janvier d'une année d'abondance est de 8300 francs CFA en moyenne tandis qu'en août durant une année difficile ou à faible rendement, le prix est d'environ 24.500 francs CFA en moyenne le sac. L'oignon qui, vient après le coton comme culture de rente connaît une baisse de production significative. D'après les agriculteurs une pluviométrie mal répartie au cours d'une année ne permet pas la bonne pratique de la culture.

Cette situation de crise alimentaire entraîne aussi des problèmes sociaux dans la mesure où les prix des denrées alimentaires augmentent de plus en plus ; la population s'appauvrit et se nourrit moins bien, les tendances à l'immigration se renforcent, les structures sociales s'affaiblissent. Ce sont donc des sociétés beaucoup plus fragiles que par le passé, et sans moyens financiers qui doivent affronter la sécheresse. Une conséquence indirecte de la désertification des zones rurales est la migration massive des populations vers les régions agricoles plus favorables, vers les villes ou vers d'autres pays.

C- Déplacement de la population

Le département souffre de l'insécurité alimentaire dû à l'instabilité climatique. D'après notre enquête terrain menée auprès de la population, plus de 65% affirment qu'ils traversent les moments durs et se rappelle encore des années où la pluviométrie était mauvaise, 1984, 1991, 1992, 1995, 1998, et 2013 qui ont marqué négativement la population du Mayo-Kani. En effet, le déplacement de la population d'après l'enquête terrain 35% des jeunes ont connu l'exode rural pour des raisons du travail ces quinze dernières années.

La rareté des terres fertiles consentie dans la zone, la partie dévolue à l'agriculture et l'élevage connaît des problèmes de surpopulation. La stratégie la plus fréquente est l'émigration vers d'autres zones ou lieux où des terres sont fertiles et la pluviométrie plus favorable. Les

²⁴ Entretien avec Tchoing en service à la délégation de l'agriculture et du développement rural du Mayo-kani Extrême-Nord Cameroun le 16/03/2021 à Kaélé.

migrations saisonnières et circulaires peuvent être considérées comme des stratégies d'adaptation traditionnelles positives à la variabilité climatique dans la région. Les éleveurs font généralement paître leur bétail et migrent durant les mois secs. Les peuls par exemple utilisent depuis longtemps la migration et la transhumance des troupeaux, comme une stratégie d'adaptation contre la variation climatique saisonnière ²⁵.

Certains agriculteurs et éleveurs se déplacent également à la recherche d'emplois à court terme pour compléter leurs revenus et diversifier leurs compétences. Les migrations de travail saisonnières ont lieu par exemple depuis les zones arides vers les zones des plantations comme Mbanjock, Maga dans la rizière, Bibemiré dans le Nord, Maroua, Ngaoundéré, Yaoundé et Douala à la recherche d'un emploi. Une grande partie de la population agricole du Mayo-Kani masculine travaille dans des villes ou métropoles durant la saison sèche avant de retourner à la campagne lors de la saison des pluies. L'émigration concerne plus les jeunes âgés de 23 ans pour aller chercher le travail dans les zones urbaines (Yaoundé, Douala)²⁶. Les autres jeunes, à défaut d'immigrer, s'adonnent de plus en plus à la maçonnerie communément appelée « pointage ». Ces deux derniers facteurs contribueraient à la raréfaction de la main d'œuvre agricole. Elle provoque chaque année dans les terroirs d'arrivée des regains de tension pour la maîtrise de l'espace entre agriculteurs migrants et éleveurs itinérants. On se rappelle encore du déplacement massif des paysans de la zone vers la région du Nord Cameroun respectivement en 1995 et 1998.

D- Destruction de l'environnement

Le déboisement provoque une modification du climat à l'échelle mondiale aussi bien qu'à l'échelle locale. La forêt absorbe la lumière là où le sol nu envoie l'énergie du soleil vers l'atmosphère. La température ambiante moyenne peut localement augmenter de plus de 10 °C après une déforestation en zone tropicale. Ce réchauffement local modifie la pression atmosphérique, qui elle-même influence sur le déplacement des masses d'air et des cellules de tempête. Les cycles pluviométriques sont modifiés à l'échelle mondiale, provoquant la sécheresse et inondation anormales.

²⁵ Entretien avec Ahmadou Hamidou, 1^{er} Adjoint Sous-Préfet de Kaélé, le 09/03/2021 à Kaélé.

²⁶ Entretien avec Sali Moïse 1^{er} au Maire de Kaélé 05/10/2018 à Kaélé.

La déforestation diminue l'évapotranspiration, ce qui pourrait diminuer les précipitations²⁷. Dans le Mayo-Kani la dégradation de l'environnement est visible car ce département a connu une alternance de périodes humides et sèches. Les périodes d'intense sécheresse ont affecté cette zone. Il s'agit de la sécheresse des années 1984 à 1986. La sécheresse des années 1985 a été extrêmement marquée et étendue dans tout le département de 1987 à 2005, le déficit pluviométrique culminant, des pénuries des denrées alimentaire, pénurie d'eau et des invasions des criquets. Il y a la perturbation de découpages des saisons, la période de succession classiques des saisons sèches et saisons pluvieuses sont complètement chamboulées, ce qui a des conséquences sur les couverts végétaux, une des principales bases soin chez la population du Mayo-Kani. La perturbation des espèces phoniques est la cause de la migration de certains animaux comme : Lapin ; Ecureille ; Hérisson ; Hyène ; Antilope ; Tortue ; et certaines espèces d'oiseaux qui sont devenus très rare dans le département du Mayo-Kani. En pratique, la dégradation des sols en général et la désertification pour ce qui est des zones les plus arides, a un impact direct sur la sécurité alimentaire et plus généralement les moyens de subsistance des populations rurales car elle est à l'origine de la réduction de la biodiversité.

Conclusion

En somme, il est important aujourd'hui de promouvoir le reboisement vu le contexte de croissance démographique et de pression croissante sur les ressources naturelles, la redéfinition des règles plus claires et légitimes d'accès aux ressources forestiers apparaît donc comme un enjeu majeur pour la préservation de la biodiversité dans le Département du Mayo-Kani. La régulation de l'accès aux ressources constitue donc une des questions centrales. Il est pour ce faire intéressant d'impliquer de plus en plus les populations dans les prises de décision et de favoriser la vulgarisation des lois, dans la gestion des forêts.

²⁷ TCHOSALA, *Impact des coupes de bois sur la végétation naturelle de la zone périurbaine de Ngaoundéré (Adamaoua)*, Thèse Doctorat Ph.D en Biologie végétale, Université Yaoundé I, 2010, 179p.



A Comparative Study on the Regulation of Genetic Modified Organisms (GMOs) in Cameroon and The United States of America (USA)

Étude comparative de la réglementation des organismes génétiquement modifiés (OGM) au Cameroun et aux États-Unis d'Amérique (USA)

Page | 470

By:

EMMANUEL NEBA KABA

Ph.D Candidate in Law, Department of English Law, Faculty of Law and Political Science,
University of Dschang (Cameroon).

Abstract:

To an extent, Cameroon has established adequate institutional capacity to enable the competent national authority to perform the administrative functions required by the Cartagena Protocol on Biosafety in regulating GMOs. Meanwhile, in America, the three main agencies involved in regulating GMOs are the US Department of Agriculture's Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS), the Food and Drug Administration (FDA), and the Environmental Protection Agency (EPA). The Cameroon Government has enacted legal instruments for the control of Biotechnology and its applications in the country. The United States does not have any federal legislation that is specific to genetically modified organisms (GMOs). Rather, GMOs are regulated pursuant to health, safety, and environmental legislation governing conventional products. The Cameroon approach to regulating GMOs is premised on the assumption that regulation should focus on the process in which they were produced, rather than nature of the products. Whereas, the US approach to regulating GMOs is premised on the assumption that regulation should focus on the nature of the products rather than the process in which they were produced.

Keywords: Regulation, Genetic Modified Organisms, Comparative Study, Institutions, Legal Instruments.

Résumé:

Dans une certaine mesure, le Cameroun a mis en place une capacité institutionnelle adéquate pour permettre à l'autorité nationale compétente d'exercer les fonctions administratives requises par le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques en matière de réglementation des OGM. En Amérique, les trois principales agences impliquées dans la réglementation des OGM sont le Service d'inspection de la santé animale et végétale (APHIS) du ministère américain de l'agriculture, la Food and Drug Administration (FDA) et l'Agence de protection de l'environnement (EPA). Le gouvernement camerounais a adopté des instruments juridiques pour le contrôle de la biotechnologie et de ses applications dans le pays. Les États-Unis n'ont pas de législation fédérale spécifique aux organismes génétiquement modifiés (OGM). Les OGM sont plutôt réglementés conformément à la législation sur la santé, la sécurité et l'environnement qui régit les produits conventionnels. L'approche camerounaise de la réglementation des OGM repose sur l'hypothèse que la réglementation devrait se concentrer sur le processus de production, plutôt que sur la nature des produits. En revanche, l'approche américaine de la réglementation des OGM repose sur l'hypothèse que la réglementation devrait se concentrer sur la nature des produits plutôt que sur le processus dans lequel ils ont été produits.

Mots-clés : Réglementation, organismes génétiquement modifiés, étude comparative, institutions, instruments juridiques.

Introduction

Just as with many modern technological developments, the numerous benefits of biotechnology will not be reaped without corresponding social and environmental risks. Even though some scientists and policymakers have denied to agree earlier predictions of pandemics resulting from the release of Genetically engineered micro-organisms, few maintain that they can predict with certainty the consequences of Genetic Modification to the ecology.

Page | 472

Cameroon and the United States of America have similar views on some aspects and different views on others as far as the Regulation of GMOs is concerned. In Cameroon, people have a lot of fear both for the Introduction of GMOs in the Agriculture Sector and the consumption of the 'Products thereof' than in the USA. This fear is exacerbated by the presumption that GMOs and 'Products thereof' can be very dangerous to the ecosystem and human health. This fear of the unknown can be made to go away from the Cameroonian people through proper communication from the government bench and Stakeholders. Such communications should be centered on proper education to the people as regards the safety measures that government has put in place, the future measures she has in mind, and the role that people of Cameroon have to play, to protect the ecosystem and human health from adverse effects that GMO can cause, if not adequately regulated and managed. If these are done properly with full political will, then the people of Cameroon will reap the benefits of this nascent technology while at the same time keeping the environment and human health safe.

With the expansion of genetic engineering in the USA in the 1970s, the National Institutes of Health (NIH) took over supervisory responsibility and developed research guidelines.¹ The NIH originally refused to allow all GMO releases, but by 1978, the Director of the NIH began approving GMO field tests.² As application of biotechnology increased outside the laboratory, "federal agencies assumed jurisdiction over the products of genetic engineering that fell within their traditional fields of regulation."³ In 1985, the Biotechnology Science Coordinating Committee (BSCC) was set up "to coordinate the policies of the various agencies having authority to regulate

¹ See Judy J. Kim (1992-1993), *Out of the Lab and into the Field: Harmonization of Deliberate Release Regulations for Genetically Modified Organisms*, 16 FORDHAM INT'L L.J. 1160, 1178; David J. Earp (1994), *The Regulation of Genetically Engineered Plants: Is Peter Rabbit Safe in Mr. McGregor's Transgenic Vegetable Patch?* 24 ENVTL. L. 1633, 1640.

² *Id.*

³ *Id.*

biotechnology products."⁴ The following year, the Office of Science and Technology Policy provided the *Coordinated Framework for the Regulation of Biotechnology*.⁵ It was therefore concluded that a new law was not necessary to regulate biotechnology, and the diversity of biotechnology products gave a good reason for dividing supervision among multiple government agencies.⁶ This legacy of the Office of Science and Technology Policy's decision to divide GMO supervision responsibility among several government agencies continues. The United States Department of Agriculture (USDA) makes sure that GMOs are "safe to grow," the FDA makes sure that they are "safe to eat,"⁷ and the EPA oversees the use of new companion herbicides for GMOs and makes sure that the GMOs are "safe for the environment".⁸

Public opinion on GMOs in the USA is not uniform. A number of polls conducted over five years, from 2001 to 2006, found that public understanding of biotechnology was relatively low, and that consumers were relatively not aware of the extent to which their foods included genetically modified ingredients.⁹ Peoples' support for the introduction of genetically modified foods into the food supply held steady at 26 to 27% of respondents in favor over that time period, whereas opposition to the introduction of such foods fell from 58 to 46% over the period.¹⁰ Polls also indicate strong support for labelling of GMO foods; one recent poll found 93% of respondents supporting mandatory labelling.¹¹ It was found from the same poll that three-fourths of Americans express concern regarding GMOs in food; nearly half indicating they knew that many processed or packaged foods contain genetically modified ingredients; around half saying they would not eat genetically modified vegetables, fruits, and grains; three-quarters pointing-out they would not eat genetically modified fish; and two thirds saying they would not eat genetically modified meat.¹²

⁴ *Id.*

⁵ See *Coordinated Framework for the Regulation of Biotechnology* (1986), 51 Fed. Reg. 23, 302.

⁶ See Kim, *supra* note 1 (describing the Coordinated Framework Policy's conclusions).

⁷ USDA, Animal & Plant Health Inspection Service, *United States Regulatory Oversight in Biotechnology* <<http://www.aphis.usda.gov/biotech/OECD/usregs.htm#usdalaw>>. (accessed on May 07, 2023)

⁸ *Id.*

⁹ Memorandum from the Mellman Group to the Pew Initiative on Food and Biotechnology, Review of Public Opinion Research 1, http://www.pewtrusts.org/uploadedFiles/wwwpewtrustsorg/Public_Opinion/Food_and_Biotechnology/2006summary.pdf. (accessed on May 07, 2023)

¹⁰ *Id.*

¹¹ Allison Kopicki, *Strong Support for Labeling Modified Foods*, N.Y. TIMES (July 27, 2013), <http://www.nytimes.com/2013/07/28/science/strong-support-for-labeling-modified-foods.html>; see also *U.S. Polls on GE Food Labeling*, CENTER FOR FOOD SAFETY, <http://www.centerforfoodsafety.org/issues/976/ge-food-labeling/us-polls-on-ge-foodlabeling#> (citing multiple polls showing support for mandatory labeling ranging from 93 to 96% percent). (accessed on May 07, 2023)

¹² *Id.*

Many Scientific Organisations in the USA have issued studies or statements regarding the safety of GMOs indicating that there is no evidence that GMOs present unique safety risks compared to conventionally bred products. The Scientific Organisations include the National Research Council,¹³ the American Association for the Advancement of Science,¹⁴ and the American Medical Association.¹⁵ The Groups in the USA opposed to GMOs include some environmental organizations,¹⁶ organic farming organizations,¹⁷ and consumer organizations.¹⁸ A reasonable number of legal academics have criticized the USA's approach to regulating GMOs.¹⁹ For the sake

¹³Committee on identifying and assessing unintended effects of genetically engineered foods on human health, national research council, safety of genetically engineered foods: approaches to assessing unintended health effects 180 (2004), <http://www.nap.edu/openbook.php?isbn=0309092094> ("No adverse health effects attributed to genetic engineering have been documented in the human population."); committee on environmental impacts associated with commercialisation of transgenic plants, board on agriculture and natural resources, national research council, environmental effects of transgenic plants: the scope and adequacy of regulation 49 (2002), <http://www.nap.edu/openbook.php?isbn=0309082633> ("The transgenic process presents no new categories of risk compared to conventional methods of crop improvement, but specific traits introduced by both approaches can pose unique risks.") (accessed on 13 May, 2023)

¹⁴ AAAS Issues Statement on Labeling of Genetically Modified Foods, California Council on Science and Technology, <http://www.ccst.us/news/2012/1101aaas.php>. ("Crop improvement by the modern molecular techniques of biotechnology is safe. Consuming foods containing ingredients derived from GM crops is no riskier than consuming the same foods containing ingredients from crop plants modified by conventional plant improvement techniques.") (accessed on 13 May, 2023)

¹⁵ American Medical Association, Policy No. H-480.958, Bioengineered (Genetically Engineered) Crops and Foods, <http://www.ama-assn.org/resources/doc/PolicyFinder/policyfiles/HnE/H-480.958.HTM> (reaffirming prior conclusion that "no evidence that unique hazards exist either in the use of rDNA techniques or in the movement of genes between unrelated organisms"). (accessed on 13 May, 2023)

¹⁶ See, e.g., Support Sustainable Agriculture, GREENPEACE USA, <http://www.greenpeace.org/usa/en/campaigns/genetic-engineering/>; Genetic Engineering, SIERRA CLUB, <http://www.sierraclub.org/biotech/> (accessed on 13 May, 2023)

¹⁷ See, e.g., Policy, ORGANIC SEED GROWERS & TRADE ASSOCIATION, <http://www.osgata.org/policy/> (accessed on 13 May, 2023)

¹⁸ See, e.g., Genetic Engineering and Biotechnology, ORGANIC CONSUMERS ASSOCIATION, <http://www.organicconsumers.org/gelink.cfm>; GE Foods, CENTER FOR FOOD SAFETY, <http://www.centerforfoodsafety.org/issues/311/ge-foods>. (accessed on 13 May, 2023)

¹⁹ See, e.g., Gregory N. Mandel, *Toward Rational Regulation of Genetically Modified Food*, 4 SANTA CLARA J. INT'L L. 21 (2006), <http://digitalcommons.law.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=scujil>; Maria R. Lee-Muramoto, *Reforming the "Uncoordinated" Framework for the Regulation of Biotechnology*, 17 DRAKE J. AGRIC. L. 311 (2013), available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2175622; Debra M. Strauss, *Defying Nature: The Ethical Implications of Genetically Modified Plants*, 3 J. FOOD L. & POL'Y 1 (2007), available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1302506; Sheryl Lawrence, *What Would You Do With a Fluorescent Green Pig?: How Novel Transgenic Products Reveal Flaws in the Foundational Assumptions for the Regulation of Biotechnology*, 34 ECOLOGY L.Q. 201 (2007), <http://www.boalt.org/elq/documents/elq34-1-05-lawrence-2007-0430.pdf>. (accessed on 13 May, 2023)

of this paper, we shall look into Regulation of GMOs in Cameroon (I) and Regulation of GMOs in the United States of America (USA).

I- REGULATION OF GENETIC MODIFIED ORGANISMS (GMOs) IN CAMEROON

Page | 475

In Cameroon, the existing framework for the protection of the country's rich biodiversity is characterized by a variety of biodiversity related policies, legislations, regulations and institutions with intervention measures through programs and projects to ensure their implementation. Considering the increasing realization of the importance of biodiversity to livelihoods and the nation's economy, the last decade has been marked by a corresponding increase in the framework of legal norms and modification of the institutional framework with defined roles and responsibilities to ascertain the protection of biodiversity. Programs and Projects of great importance have been designed and implemented with significant achievements in the protection of the nation's biodiversity, specific ecosystems and others in specific thematic areas. Here below, we shall determine the Regulation of GMOs in Cameroon through Institutions (A), and through Legal Instruments (B).

A- Regulation of GMOs in Cameroon through Institutions.

After the year 2000, there has been profound modification of the institutional landscape for biodiversity protection in relation to state and non-state actors in Cameroon. Looking into State Institutions, the Ministry of Environment, Protection of Nature and Sustainable Development (MINEPDED) is the focal institution for biodiversity. MINEPDED's sector plan adopted in 2013 is made up of 4 intervention programs with Biodiversity as a key program. The approved National Focal Points for the Convention of Biodiversity, the UNFCCC (United Nations Framework Convention to Combat Climate Change), UNCCD (United Nations Convention to Combat Desertification), the Cartagena Protocol, the ABS (Access and Benefit-Sharing) Intergovernmental Process and the Focal Point for GEF (Global Environment Facility) are all seated in MINEPDED charged with the national coordination on the implementation of their respective international instruments. A number of ministerial departments are charged with implementing relevant sector programs. MINEPDED²⁰ is in charge of the elaboration and putting

²⁰ Cameroon Decree N° 2011/408 du 09 December 2011.

in place of national policies in matters of the environment and the protection of nature in the perspective of sustainable development and thus coordinates the policy/strategy development and follow up for biodiversity; Coordination and follow up of interventions for regional and international cooperation (MEA) in matters of biodiversity in collaboration with the Ministry of External Relations and other concerned Administrations; Follow up of major projects to ensure environmental compliance. The Cameroonian Government has also assigned the Ministry of the Environment, Nature Protection and Sustainable Development to follow-up the implementation of the Biotechnology Law and issues concerned with Recombinant DNA, genetic modification, genetically modified animals, plants, microorganisms and viruses. MINADER²¹ is in charge of the elaboration and implementation of national policies in matters of agriculture and rural development and thus responsible for the Conception of strategies to guarantee food security, ensure the improvement of production in the agricultural sector. MINADER has supervisory authority over Agricultural Development Authorities, Agricultural Plantations. MINADER oversees the agricultural sector, and is in charge of granting import permit/license before any GMOs and/or 'Product thereof' can be allowed to enter Cameroon. MINRESI²² oversees the elaboration and implementation of national policies in matters of scientific research and innovation and thus charged amongst others with coordination and control of scientific research activities in collaboration with all the national economy sectors, ministerial departments and interested organizations; it has supervisory authority over IRAD²³ created by Decree No. 2002/230 du 6 September 2002 as Research Institute charged with the promotion of agricultural development and to assure food security and reduce poverty. The Ministry of Scientific Research and Innovation (MINRESI), is responsible for granting permission for organizations to conduct research of any kind in Cameroon. All Government institutes that conduct medical and agricultural research are under the supervision of MINRESI. Therefore, any application for the introduction of GMO's would need the clearance of all three ministries mentioned above, since a National Biotechnology Agency, provided for by the Biotechnology Law N° 2003/006 of 21 April 2003 to lay down safety regulations governing modern biotechnology in Cameroon, which could have been in a better

²¹Cameroon Decree N° 2011/408 du 09 December 2011.

²²ibid.

²³Decree No. 2002/230 du 6 September 2002 giving MINRESI supervisory authority over IRAD as Research Institute charged with the promotion of agricultural development and to assure food security and reduce poverty

position to handle clearance for the introduction of GMOs may still require a proposal to be set up.

By obeying the provisions of the Framework Law, a number of consultation and coordination organs relevant for the protection of biodiversity have been instituted in the likes of, the National Consultative Commission for Environment and Sustainable Development with regional level commissions instituted²⁴; the Inter-Ministerial Committee for the Environment charged with ensuring the collaboration of all sectors in the sustainable management of natural resources²⁵; the National Fund for Environment and Sustainable Development charged with centralizing all funds collected for the realization of environmental programs and projects²⁶.

Eventhough the first authorization to cultivate a GM crop (GM cotton) was given to a para-public company, SODECOTON, the private sector and partnerships are not yet very active in the application of Modern Biotechnology. An exception is the Cameroon Academy of Sciences, (CAS), which is officially registered as an NGO and has been very active in sensitizing the public about Biotechnology as a whole, and GMOs in particular. The CAS in 2004 organized a meeting of stakeholders on GMOs. The meeting ended with a cautious endorsement of the use of GMOs subject to the application of the precautionary principle. The African Science Academies Development Initiative (ASADI-2) conference (now known as Annual Meeting of African Science Academies, AMASA) which dealt with the important question of food security in Africa was hosted by CAS in 2005. As one of its recommendations, ASADI-2 called for the exploitation of the opportunities offered by GMO's in improving food security.

In Cameroon, The Biotechnology in agriculture is scaled down to Classical Biotechnology, and does not yet include modern biotechnology (with capacity for the creation of GMOs), the extension services of the Ministry of Agriculture are focused on their traditional tasks, which include advising farmers on agricultural techniques, providing seeds, advising on pest control and

²⁴Decree No. 2011/2492/PM of 18 August 2011 to Amend and Supplement some Provisions of decree No. 94/259/PM of 31 May 1994 to create a National Consultative Committee on Environment and Sustainable Development

²⁵Decree No. 2006/1577/PM of 11 September 2006 to amend and Supplement some provisions of decree No. 2001/718/PM of 3 September 2001 on the Organization and functioning of the Interministerial Committee on Environment.

²⁶Decree No. 2008-64 of 4 February 2008 to lay down the conditions for the Management of the National Environment and Sustainable Development Fund.

post harvest losses etc. Some sensitization is needed for them so that when the time comes, they too can advise farmers on GMOs.

The State of Cameroon benefitted from the Financial and technical support of the United Nations Environmental Fund (UNEF) in preparing the Biotechnology Law of 2003. Also, the USAID (United States Agency for International Development) facilitated a workshop on review, licensing and release of GMOs. On their part, the EU and Green Peace experts participated in various seminars and workshops highlighting the pros and Cons of the use of GMOs. Whereas, the highly publicized campaigns against the GMOs has slowed down progress towards adopting GMOs in Cameroon.

Meanwhile, to an extent, Cameroon has established adequate Institutional capacity to enable the competent national authority to perform the administrative functions required by the Cartagena Protocol on Biosafety as highlighted below.

- Order No 039/CAB/PM of 30th January 2012 carrying the creation, organization, and functioning of the National Biosafety Committee.
- Decision No 00334/D/MINEPDED/CAB of 9th September 2014 constituting the National Biosafety Committee.
- Further capacities can be obtained from Universities, Research Institutes, Reference Laboratories and human resources available.

According to Article 19 of the law governing Biodiversity in Cameroon²⁷, the competent National Authority takes decisions on Biosafety issues upon consultation with the National Biosafety Committee. The National Biosafety Committee is charged with the responsibility of examining requests involving GMOs in Cameroon.

B- Regulation of GMOs in Cameroon through Legal Instruments

Bent to ensure Biosafety, the Cameroon government has enacted Legal Instruments for the control of Biotechnology and its applications in the country as follows: On the 14 June 1992, Cameroon signed the Rio Convention on Biological Diversity, ratified it on 19 October 1994 and enacted Law No. 93/010 of 22 December 1993; the Cartagena Protocol on Biosafety to the

²⁷Law No. 93/010 of 22 December 1993 from the Cameroon Compendium of Legal Instrument on Environment(April 2018)

convention on Biodiversity was signed and ratified by Cameroon on the 11/09/2003 and in 2003 Cameroon enacted Law No. 2003/006 to lay down regulations governing Biotechnology in Cameroon; Decree No. 2007/737 of 31 May 2007 fixing modalities of application of Law No. 2003/006 of 21 April 2003. As we can see, these documents address in some detail the major concerns about the handling of GMOs created by the methods of modern biotechnology at all stages; Law 2020/014 of 17 December 2020, of 17 December 2020, to authorize the President of the Republic to proceed with Cameroon's accession to the Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, adopted in Nagoya, Japan on 15 October 2010. Decree No. 2012/431 of the 1st of October 2012 to organise the Ministry of Environment, Protection of nature and Sustainable Development.

Every import or export as regards Genetically Modified Organisms shall be subject to the issuance of an advance informed agreement or of a prior informed consent by the competent national administration in collaboration with the other services concerned²⁸. Users are obliged to give written notice to the competent national administration of his intention to import or export genetically modified organisms before any deliberate release to the environment²⁹. As concerns the information provided, the applicant shall be held legally responsible for its correctness. Expected of the importing party, is to acknowledge receipt of the notification, in writing, to the notifier within ninety days of its receipt³⁰. In the event that the party of import fails to acknowledge receipt of a notification, this shall not imply its consent to an intentional transboundary movement³¹. It is prayed for, that within two hundred and seventy days of the date of receipt of notification, the party of import shall communicate, in writing, to the notifier and to the Biosafety clearing house as follows³²: Authorising the import, with or without conditions, including how the decision will apply to subsequent imports of the same Living Modified Organism; Refusing to allow the import; Asking for additional relevant information in accordance with its domestic regulatory framework. Cameroon to an extent, has taken measures to ensure that any LMO, whether imported or locally developed, undergoes an appropriate period of observation that is

²⁸Chapter II, Article 30 of Law No. 2003/006 of 21 April 2003 to Lay down safety regulations governing Modern Biotechnology in Cameroon

²⁹Part III, Chapter I, Article 27 of Law No. 2003/006 of 21 April 2003 to Lay down safety regulations governing Modern Biotechnology in Cameroon

³⁰Article 9(1) of the Cartagena Protocol on Biosafety

³¹Article 9(2) of the Cartagena Protocol on Biosafety

³²Article (10) of the Cartagena Protocol on Biosafety

commensurate with its life cycle or generation time before it is put to its intended use³³. In the event of accidental release of GMOs, resulting in an adverse impact on human, animal or plant health or on biodiversity and environment, and that could have been prevented in accordance with the criteria laid down by the competent national administration or the Biosafety Institutional Committee(BIC), the user, persons or institutions informed of such accidental release shall immediately pass over such information to the competent national administration, indicating the place where the said release occurred, detail information on the actions taken and the authorities notified³⁴. The fact that the competent national administration is informed shall in no way relieve the user of any regulation binding him, by virtue of ordinary Law or duty, to give notice to persons likely to be affected³⁵.

Within the meaning of this Law, inspection and control shall refer to the set of operations designed to ensure safety and verify compliance of activities on GMOs and ‘products thereof’ in accordance with the norms and procedures in force³⁶. The duty of inspectors and controllers shall be to check the functioning of establishments responsible for modern Biotechnology and to ensure compliance with the Law. Within the information and awareness raising component of the Cameroon Biosecurity project jointly managed by the Ministry of Scientific Research and Innovation and the Ministry of the Environment, Protection of Nature and Sustainable Development, several outreach materials such as posters, flyers, notebooks and folders have been developed and disseminated. Furthermore, outreach activities such as press interviews, radio and television interviews have been carried out within the same component. With the putting in place of the communications and awareness raising strategy, these activities will be intensified.

3- Offences

The offences against this Act or its regulations apply as follows³⁷: failure to comply with a condition, restriction or direction provided by this Act; refusal to provide information or any

³³A period of observation of LMO is prescribed in articles 41 of the Law N° 2003/006 of the 21st of April 2003 to lay down safety regulations governing modern biotechnology in Cameroon and article 48(3) of the Decree N° 2007/0737/PM of the 31st of May 2007 on the application of the Law.

³⁴Article 28(1) of Law No. 2003/006 of 21 April 2003 to Lay down safety regulations governing Modern Biotechnology in Cameroon

³⁵Article 28(2) of Law No. 2003/006 of 21 April 2003 to Lay down safety regulations governing Modern Biotechnology in Cameroon

³⁶Article 34 of Law No. 2003/006 of 21 April 2003 to Lay down safety regulations governing Modern Biotechnology in Cameroon

³⁷Ibid, Article 56

explanation to an inspector or controller in the discharge of their duties; posing as a sworn inspector or controller. ‘Without prejudice to the prerogatives granted to the prosecution and judicial police officers of general competence, sworn inspectors and controllers of the competent national administration in charge of biosafety or other services concerned shall be responsible for the investigation, establishment and repression of offences against the provisions of this law’³⁸. Page | 481

4- Settlement

The competent national administration in charge of biosafety shall have full powers to work out a compromise. To this end, the accused must refer the matter to the authority concerned³⁹. The amount of money paid as settlement shall be determined in consultation with the authority responsible for finance. The said amount shall not be less than the minimum amount of the corresponding penal fine⁴⁰. Under pain of nullity, the settlement procedure shall be carried out before any possible court proceeding⁴¹. The method of collecting and allocating the proceeds of the settlement shall be determined by regulation⁴².

II-REGULATION OF GMOs IN THE UNITED STATES OF AMERICA (USA)

Although it may sound surprising, it is true that the United States of America does not have any federal legislation that is specific to genetically modified organisms (GMOs). In the United States of America, GMOs are regulated under the Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology, published in 1986, pursuant to previously existing statutory authority regulating conventional products, with a focus on the nature of the products rather than the process in which they are produced.

For Plants, GMOs are regulated by the USA’s Department of Agriculture’s Animal and Plant Health Inspection Service under the Plant Protection Act. As regards GMOs in food, drugs, and biological products, they are regulated by the Food and Drug Administration under the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act and the Public Health Service Act. Also, GMO pesticides and microorganisms are regulated by the Environmental Protection Agency pursuant to the Federal

³⁸Ibid, Article 57 (1)

³⁹Ibid Article 65(1)

⁴⁰Article 65(2) of Law No. 2003/006 of 21 April 2003 to Lay down safety regulations governing Modern Biotechnology in Cameroon

⁴¹Ibid, Article 65(3)

⁴²Ibid, Article 65(4)

Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act and the Toxic Substances Control Act. The form of regulation varies depending on the type of GMO involved. When compared to other countries, regulation of GMOs in the USA is relatively favorable to their development. They are an economically important component of the biotechnology industry, which now plays a significant role in the USA's economy.⁴³ It goes with no doubts that the USA is the world's leading producer of genetically modified (GM) crops. For the year 2012, of the 170.3 million hectares of biotech crops globally, the United States accounted for 69.5 million, over 40% of the total.⁴⁴ Of the several crops grown in the USA, genetically engineered varieties now make up the vast majority of the crop. For 2013, 93% of the soybeans, 90% of the cotton, and 90% of the corn grown in the USA were genetically engineered for either herbicide tolerance or insect resistance.⁴⁵ The USA is not a party to the Cartagena Protocol on Biosafety.⁴⁶ She is a signatory but a non-party to the parent Convention on Biological Diversity, and therefore, cannot become a party to the Cartagena Protocol.⁴⁷ However, the USA has participated in meetings as a non-party observer only.⁴⁸ Here below, we shall determine Regulation of GMOs in United States of America through Institutions (A), and through Legal Instruments (B).

A- Regulation of GMOs in USA through Institutions

The three main agencies involved in regulating GMOs are the USA Department of Agriculture's Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS), the Food and Drug Administration (FDA), and the Environmental Protection Agency (EPA).

⁴³The Biotechnology Industry in the United States, SELECT USA, <http://selectusa.commerce.gov/print/industrynapsshots/biotechnology-industry-united-states> (stating there are 1300 firms and 1.3 million employees in biosciences in the US, and 5.8 million employees in related industry sectors). (accessed 03 May, 2023)

⁴⁴ INT'L SERV. FOR THE ACQUISITION OF AGRI-BIOTECH APPLICATIONS, ISAAA BRIEF NO. 44-2012, GLOBAL STATUS OF COMMERCIAL BIOTECH/GM CROPS, Executive Summary, <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/44/executivesummary/default.asp> . (accessed 03 May, 2023)

⁴⁵ Economic Research Service, *Adoption of Genetically Engineered Crops in the US, Recent Trends in GE Adoption*, UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, <http://www.ers.usda.gov/data-products/adoption-of-geneticallyengineered-crops-in-the-us/recent-trends-in-ge-adoption.aspx#.UobvBXL92Dk>(accessed 03 May, 2023)

⁴⁶ Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Jan. 29, 2000, 39 I.L.M. 1027, <http://bch.cbd.int/protocol/text/>; *Parties to the Protocol and Signature and Ratification of the Supplementary Protocol*, CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, <http://bch.cbd.int/protocol/parties/> (accessed 03 May, 2023).

⁴⁷ Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *Frequently Asked Questions on the Cartagena Protocol on Biosafety (CPB)*, U.S. DEPARTMENT OF STATE (Feb. 23, 2004), <http://2001-2009.state.gov/g/oes/rls/or/2004/29751.htm>. (accessed 03 May, 2023)

⁴⁸ See, e.g., *id.* (noting participation as nonparty in first Meeting of the Parties to the Protocol).

The APHIS is responsible for regulating planting, importation, or transportation of GM plants pursuant to its authority under the Plant Protection Act (PPA),⁴⁹ which authorizes the Secretary of Agriculture to “prohibit or restrict the importation, entry, exportation, or movement in interstate commerce of any plant, plant product etc, if the Secretary determines it is necessary to prevent the introduction of a plant pest or noxious weed within the United States.”⁵⁰ As per the regulation, APHIS classifies most GM plants as plant pests or potential plant pests and as “regulated articles.”⁵¹ In accordance with the PPA, a regulated article must receive prior approval from APHIS before it is introduced.⁵² Hence, APHIS grants authorization to use GM plants in three ways: through a notification process, a permitting process, or a determination of nonregulated status. As concerns the notification procedure, it is available to plants that are not classified as noxious weeds, or weeds in the release area, if certain criteria and performance standards are met.⁵³ The criteria takes into consideration the fact that, the plant must be a species that APHIS has determined may be safely introduced; the genetic material must be stably integrated; the expression of the genetic material must not result in plant disease⁵⁴, etc. The performance standards oversees shipment, storage, planting, and testing, and are intended to prevent the plant from being released from containment.⁵⁵ As soon as the applicant sends a notification to APHIS, APHIS will respond within a prescribed time with an acknowledgement or a denial.⁵⁶ In the event that the notification is denied, the applicant may apply for a permit.⁵⁷ The permit procedure calls for an applicant to submit information concerning, among other things, the donor organism, the recipient organism, the composition of the regulated article; the expression of altered genetic material in the regulated article and the molecular biology of the system used to produce the article; the locality where the donor and recipient organisms and the regulated article were developed; the purpose of the

⁴⁹ 7 U.S.C. §§ 7701–7786 (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title7/chapter104&edition=prelim>. (accessed 03 May, 2023)

⁵⁰ 7 U.S.C. § 7712(a) (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title7-section7712&num=0&edition=prelim>. (accessed 03 May, 2023)

⁵¹ 7 C.F.R. § 340.1 (2013), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2013-title7-vol5/pdf/CFR-2013-title7-vol5-sec340-1.pdf>. (accessed 03 May, 2023)

⁵² 7 U.S.C. § 7711(a) (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title7-section7711&num=0&edition=prelim>; 7 C.F.R. § 340.0 (2013), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2013-title7-vol5/pdf/CFR-2013-title7-vol5-sec340-0.pdf>. (accessed 27 April, 2023)

⁵³ 7 C.F.R. § 340.3 (2013), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2013-title7-vol5/pdf/CFR-2013-title7-vol5-sec340-3.pdf>. (accessed 27 April, 2023)

⁵⁴ 7 C.F.R. § 340.3(b).

⁵⁵ 7 C.F.R. § 340.3(c).

⁵⁶ 7 C.F.R. § 340.3(e).

⁵⁷ 7 C.F.R. § 340.3(e)(5).

regulated article; the quantity to be introduced; processes to prevent release; the intended destination, use, and distribution; and the final disposition of the regulated article.⁵⁸ When the permit is finally granted by APHIS, it is subject to conditions designed to ensure both that the regulated article remains contained and that APHIS can maintain regulatory oversight.⁵⁹ Any non-respect of the conditions can result in withdrawal of the permit.⁶⁰ The GM plants that have been tested and have been shown not to pose a risk may be eligible for a determination of nonregulated status.⁶¹ The petition for determination of nonregulated status must include detailed biological information on the regulated article and the recipient organism, published and unpublished scientific studies, data from field tests, and other information that can be of help to assist APHIS in determining whether the plant constitutes a pest.⁶² Once a petition is received, APHIS publishes a notice in the *Federal Register* and allows sixty days for public comment.⁶³ The APHIS has 180 days to approve in whole or part or deny the petition.⁶⁴

EPA regulates pesticides and microorganisms developed through genetic engineering. It regulates the manufacture, sale and use of pesticides under the Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA).⁶⁵ As required under FIFRA, pesticides must not cause “unreasonable adverse effects on the environment,”⁶⁶ which is defined to include both safety to the environment and safety in food for consumption.⁶⁷ Under FIFRA, it is required that all pesticides be registered with the EPA before they can be distributed commercially.⁶⁸ The Pesticides must be tested and shown to be safe before they can be registered.⁶⁹ Registration application must include information regarding testing, identity of the product, draft labelling,

⁵⁸ 7 C.F.R. § 340.4(b) (2013), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2013-title7-vol5/pdf/CFR-2013-title7-vol5-sec340-4.pdf>. (accessed 27 April, 2023)

⁵⁹ 7 C.F.R. § 340.4(f).

⁶⁰ 7 C.F.R. § 340.4(g).

⁶¹ 7 C.F.R. § 340.6 (2013), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2013-title7-vol5/pdf/CFR-2013-title7-vol5-sec340-6.pdf>. (accessed 27 April, 2023)

⁶² 7 C.F.R. § 340.6(c).

⁶³ 7 C.F.R. § 340.6(d).

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ 7 U.S.C. §§ 136–136y (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title7/chapter6/subchapter2&edition=prelim>. (accessed 27 April, 2023)

⁶⁶ 7 U.S.C. § 136a(c)(5) (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title7-section136a&num=0&edition=prelim>. (accessed 27 April, 2023)

⁶⁷ 7 U.S.C. § 136(bb) (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title7-section136&num=0&edition=prelim>. (accessed 27 April, 2023)

⁶⁸ 7 U.S.C. § 136a(a) (2012).

⁶⁹ 7 U.S.C. § 136a(c)(5) (2012).

information on tolerance of residues, and other safety-related information.⁷⁰ According to its authority under FIFRA, the EPA regulates plants that are genetically modified to produce substances intended to control pests as to both their environmental safety and their safety in food, termed plant-incorporated protectants (PIPs).⁷¹ Worthy to note is the fact that, the standard registration procedures for pesticides apply to PIPs, unless they are made exempt by regulation.⁷² Also, PIPs are exempt from FIFRA registration if the PIP is used in a crop used in food and its residues are exempt from regulation under the FFDCFA,⁷³ if the PIP is an inert ingredient listed as exempt by the EPA,⁷⁴ or if the PIP is from a plant that is sexually compatible with the recipient plant.⁷⁵ Considering those PIPs that are exempt, if the producer of the PIP obtains information regarding adverse effects from the PIP on human health or the environment, it must share it with the EPA.⁷⁶ As concerns *Microorganisms*, the EPA also has authority to regulate GMOs under the Toxic Substances Control Act (TSCA).⁷⁷ The TSCA authorizes the EPA to regulate chemical substances that may cause an unreasonable risk of injury to health or the environment.⁷⁸ It is expected that manufacturers of covered substances must submit a premanufacture notification to the EPA.⁷⁹ The EPA found out that GMO microorganisms are chemical substances subject to regulation under the TSCA.⁸⁰ The EPA has designed regulations specifically for microorganisms that require submission of a Microbial Commercial Activity Notice (MCAN) before they are used

⁷⁰ 40 C.F.R. § 152.50 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=9f032ce863baf7cb8c325ee059e49510&node=40:25.0.1.1.3&rgn=div5#40:25.0.1.1.3.3.1.6>. (accessed 27 April, 2023)

⁷¹ 40 C.F.R. pt. 174 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=9f032ce863baf7cb8c325ee059e49510&node=40:25.0.1.1.23&rgn=div5>. (accessed 27 April, 2023)

⁷² 40 C.F.R. § 174.1 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c72e2a2a61e1ad7b08706bfe11c90051&node=40:25.0.1.1.23&rgn=div5#40:25.0.1.1.23.1.19.1> (“Unless otherwise superseded by this part, the regulations in parts 150 to 180 of this chapter apply to plant-incorporated protectants.”). (accessed 27 April, 2023)

⁷³ 40 C.F.R. § 174.21(b) (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=8263e366359fd60abf234c5e03b502f5&node=40:25.0.1.1.23&rgn=div5#40:25.0.1.1.23.2.19.1>. (accessed 27 April, 2023)

⁷⁴ 40 C.F.R. § 174.21(c) (2013).

⁷⁵ 40 C.F.R. § 174.25 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=8263e366359fd60abf234c5e03b502f5&node=40:25.0.1.1.23&rgn=div5#40:25.0.1.1.23.2.19.2>. (accessed 27 April, 2023)

⁷⁶ 40 C.F.R. § 174.71 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=8263e366359fd60abf234c5e03b502f5&node=40:25.0.1.1.23&rgn=div5#40:25.0.1.1.23.4.19.1>. (accessed 27 April, 2023)

⁷⁷ 15 U.S.C. §§ 2601–2695d (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title15/chapter53&edition=prelim>. (accessed 27 April, 2023)

⁷⁸ 15 U.S.C. § 2605(a) (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title15-section2605&num=0&edition=prelim>. (accessed 27 April, 2023)

⁷⁹ 15 U.S.C. § 2604 (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title15-section2604&num=0&edition=prelim>. (accessed 27 April, 2023)

⁸⁰ 40 C.F.R. § 725.1(a) (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=7c33b229782bc824885546d25f6cf057&node=40:32.0.1.1.13&rgn=div5#40:32.0.1.1.13.1.1.1>. (accessed 27 April, 2023)

for commercial purposes.⁸¹ Such Notice must include information describing the microorganism's characteristics and genetic construction; by-products of its manufacture, use, and disposal; health and environmental effects data; and other information.⁸²

B- Regulation of GMOs in USA through Legal Instruments

It is surprisingly true that there is no comprehensive federal legislation specifically addressing GMOs. Hence, GMOs are regulated under the general statutory authority of environmental, health, and safety laws.

There is this policy statement published in 1986 by the Executive Office of the President, Office of Science and Technology Policy (OSTP) entitled the Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology (Coordinated Framework)⁸³ that sets forth the basic approach to the regulation of GMOs in the USA. The Coordinated Framework was the result of efforts by an interagency working group formed in 1984 to address whether the regulatory framework that pertained to conventional products was adequate for products derived from biotechnology. It was concluded by the working group that existing laws as then implemented, supplemented with new regulations, were adequate to address regulatory needs.⁸⁴ This led to a proposed notice published and comments requested.⁸⁵ The final Coordinated Framework policy notice confirmed that the regulatory jurisdiction over biotechnology products would be allocated in the same manner as conventional products, using existing laws governing conventional products.⁸⁶

In the USA, there is no law requiring that GMO foods or foods with GMO ingredients be labelled to so indicate. Proposed federal legislation, the Genetically Engineered Food Right-to-Know Act,⁸⁷ which would mandate labelling of any GMO food or food with a genetically modified

⁸¹ 40 C.F.R. § 725.100 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=7c33b229782bc824885546d25f6cf057&node=40:32.0.1.1.13&rgn=div5#40:32.0.1.1.13.4.1.1>. (accessed 27 April, 2023)

⁸² 40 C.F.R. §§ 725.155, 725.160 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=7c33b229782bc824885546d25f6cf057&node=40:32.0.1.1.13&rgn=div5#40:32.0.1.1.13.4.1.5>. (accessed 27 April, 2023)

⁸³ Coordinated Framework, 51 FED. REG. 23,302 (June 26, 1986), *available in manuscript format at* http://www.aphis.usda.gov/brs/fedregister/coordinated_framework.pdf. (accessed 27 April, 2023)

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ OSTP, Proposal for a Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology, 49 FED. REG. 50,856 (Dec. 31, 1984).

⁸⁶ Coordinated Framework, 51 FED. REG. 23,302 (June 26, 1986), *available in manuscript format at* http://www.aphis.usda.gov/brs/fedregister/coordinated_framework.pdf. (accessed 27 April, 2023)

⁸⁷ S. 809, 113th Cong. (2013), http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113_s809is/pdf/BILLS-113s809is.pdf. (accessed on 10 May, 2023)

ingredient, has been presented in several Congresses, but has never moved beyond the committee stage in either chamber. As regards the level of the State, a 2012 California initiative mandating labelling of GMO foods, and a similar 2013 Washington State initiative, both failed.⁸⁸ The FDA is endowed with regulatory authority to prevent false and misleading labelling of foods and drugs. As regards genetically engineered foods, the FDA has made it clear in policy documents that if a GM food product is not materially different from its traditional counterpart, there is no need to label or change the name of the product, but name changes are appropriate when a food from a GM plant is so different from its traditional counterpart that the usual name no longer adequately describes the new food, or if there is a safety issue to which consumers should be alerted, such as the presence of allergens.⁸⁹

There is the National Environmental Policy Act (NEPA)⁹⁰ that requires federal agencies in some cases to prepare Environmental Assessments (EAs) of federal actions, such as adopting a policy or approving a permit, to determine if they are likely to significantly impact the environment.⁹¹ In situations where a federal action is likely to have a significant impact, the agency must prepare a more detailed evaluation called an Environmental Impact Statement (EIS).⁹² The Federal agency approvals of GMOs may require an EA or an EIS in some circumstances.⁹³

The various statutory schemes under which GMOs are regulated in the USA provide for civil and criminal penalties with no exception. Taking as an example, violations of the PPA are subject to substantial civil or criminal penalties;⁹⁴ knowingly importing or moving any regulated article for sale or distribution in violation of the PPA is punishable by a fine, imprisonment up to

⁸⁸ Mark Lifsher, *Prop. 37 Backers Vow to Continue Food Regulation Efforts*, L.A. TIMES (Nov. 7, 2012), <http://articles.latimes.com/2012/nov/07/business/la-fi-prop37-genetic-food-labeling-20121108>; Stephanie Strom, *Food Companies Claim Victory Against Labeling Initiative in Washington State*, N.Y. TIMES (Nov. 6, 2013), <http://www.nytimes.com/2013/11/07/us/politics/food-companies-claim-victory-against-labeling-initiative-in-washington-state.html>. (accessed on 10 May, 2023)

⁸⁹ FDA, Statement of Policy: Foods Derived from New Plant Varieties, *supra* note 47, § VI, Labeling.

⁹⁰ 42 U.S.C. §§ 4321–4370h (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter55&edition=prelim> (accessed on 10 May, 2023)

⁹¹ 40 C.F.R. § 1508.9 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=d1401a6ba0ae88ac9dc35920b0670960&node=40:34.0.3.3.9&rgn=div5#40:34.0.3.3.9.0.29.9>. (accessed on 10 May, 2023)

⁹² 40 C.F.R. §§ 1502.1–1502.25 (2013), <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=d1401a6ba0ae88ac9dc35920b0670960&node=40:34.0.3.3.3&rgn=div5>. (accessed on 10 May, 2023)

⁹³ See, e.g., GE Animals Guidance (describing EA requirement in New Animal Drug Application to enable FDA to either prepare an EIS or make a finding of no significant impact).

⁹⁴ 7 U.S.C. § 7734 (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title7-section7734&num=0&edition=prelim>. (accessed on 10 May, 2023)

five years, or both.⁹⁵ It is observed that the liability provisions of the FFDCA list several practices that can lead to significant civil or criminal penalties, including imprisonment.⁹⁶ Therefore, violations of FIFRA and TSCA similarly are subject to civil or criminal penalties.⁹⁷

Conclusion

The fact that the Cameroon administration ratified the Cartagena Protocol on Biosafety and acceded to the Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress, makes it abundantly clear that the authorities are not in disfavour of a very safe agricultural practice of GMOs and consumption of safest 'Products thereof'. Even though it is often considered a world leader in biotechnology, the United States has not yet adopted a comprehensive regulatory scheme expressly addressing biotechnology's unique needs. The congress failed to provide for liability in the event of damage resulting from GMO use by allowing agencies to only modify existing regulations to cover biotechnology in a piecemeal fashion.⁹⁸ It is clear that, neither the regulatory agencies nor citizens may use the various federal laws regulating biotechnology to recover for GMO-caused damage. Some few states have enacted statutes, however, to monitor biotechnology activity within their respective jurisdictions. But unfortunately, these State statutes are generally limited to notification and permit requirements and lack liability provisions. Hence, victims must rely on one of three possible common law doctrines for a remedy namely negligence, strict liability, or nuisance.

⁹⁵ 7 U.S.C. § 7734(a)(1)(B) (2012).

⁹⁶ 21 U.S.C. § 333 (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title21-section333&num=0&edition=prelim>. (accessed on 10 May, 2023)

⁹⁷ 7 U.S.C. § 136l (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title7-section136l&num=0&edition=prelim> (civil and criminal penalties for violating FIFRA); 15 U.S.C. § 2615 (2012), <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title15-section2615&num=0&edition=prelim> (civil and criminal penalties for violating TSCA). (accessed on 10 May, 2023)

⁹⁸ See Lewis, *supra* note 198, at 178. When Congress chooses to regulate activities with environmental implications, Congress generally includes specific liability provisions therein. See, e.g., Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) § 3013(e), 42 U.S.C. § 6934(a) (1995) (imposing civil penalties up to \$5,000 per day for noncompliance); Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) § 107(a), 42 U.S.C. § 9607(a) (1995) (imposing joint and several liability for all cleanup costs); Clean Air Act (CAA) § 113(b), 42 U.S.C. § 7413(b) (1995) (authorizing injunctions and civil penalties up to \$25,000 per day for each violation); Clean Water Act (CWA) § 309(d), 33 U.S.C. § 1319(d) (1995) (imposing civil penalties up to \$25,000 per day for each violation).

R.I.D.S.P

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie

