R I D S P

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

International Journal of Law and Political Science

ISSN : 2790 - 4830

R.I.D.S.P, vol. 5, N°6 – Juin 2025

R.I.D.S.P

Revue Internationale de Droit et Science Politique

Directeur : Pr. AKONO ADAM Ramsès, Agrégé des Facultés de Droit

Comité scientifique

Pr. Najet BRAHMI
Professeur, Université de Tunis El Manar ;

Pr. Eric DEWEDI
Agrégé des Facultés de Droit, Université de Parakou ;

Pr. Loth Pierre DIWOUTA AYISSI
Professeur, Université de Yaoundé II;

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. Guy Florent ATANGANA MVOGO
Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Victorine KAMGOUI KUITCHE
Maître de Conférences HDR, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Serge Patrick LEVOA AWONA
Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université de Ngaoundéré ;

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

Pr. Aron LOGMO MBELECK
Professeur, Université de Douala ;

Pr. Maurice KOM KAMSU
Professeur, Université de Maroua

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

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

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

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

Pr. Fred Jérémie MEDOU NGOA
Professeur, Université de Douala ;

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

Pr. DJONGA Pierre
Maître de Conférences, Université de Bertoua ;

M. Guy Bucumi *Ph.D.*
Professeur associé, Faculté de droit, Centre d'Etudes du Religieux contemporain-CERC, Université de Sherbrooke

R.I.D.S.P

Revue Internationale de Droit et Science Politique
Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie
ISSN : 2790-4830

COMITE DE REDACTION

Rédacteur en Chef

Pr. D**JONGA Pierre**
Maître de Conférences

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. Waraï Michael TAOYANG

Membres :

Dr. Timothée MANGA BINELI
Dr. Sadjo ALIOU
Dr. Joceline Gaëlle ZOA ATANGANA
Dr. Deguia CHECK IBRAHIM
Dr. Josué Eric BOLNDO
Dr. DIGUIR DABOLE

Dr. BAMANGA DAGA Guidakré
Dr. SAPITODEN Elie
Dr. Alexis BAAYANBE BLAMA
Dr. Dieu-Ne-Dort BADAWE KALNIGA
Dr. ARI HAMADOU GUY

Revue Internationale de Droit et Science Politique

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie

ISSN : 2790-4830

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 débuter, 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'Edition, Année, page(s).

Exemples :

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 : KEUBOU (Ph.), « L'évolution de la pratique de l'extradition au Cameroun : de l'arbitraire au timide respect de la réglementation », *RSCrim.*, 1999, p. 565

- **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 XXIe 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 :

- 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

Pr. Djonga Pierre
Maître de Conférences
Université de Bertoua.

R.I.D.S.P

Revue Internationale de Droit et Science Politique

Volume 5, N°6 – Juin 2025
ISSN : 2790-4830

SOMMAIRE

❖ **Droit Public**

Comment détruire l'UE de l'intérieur……..……1
Jean-Louis Clergerie

La dynamique de la politique étrangère de l'afrique sub-saharienne dans le processus de paix au moyen-orient……..……..8
Bilong Salomon

La spécificité de l'autonomie des régions a statut spécial au Cameroun……..…….28
NGONO Flora Nathalie

Le droit d'accès aux soins à l'épreuve des urgences sanitaires : quelques leçons tirées de la pandémie Covid-19 au Togo……..……52
ADJINI Koffi Mawoutodji

Les nouveaux pouvoirs du juge des élections nationales dans les états d'afrique noire francophone.....79
DJEUYA TCHUPOU Jocelyne

Le contentieux des activités pétrolières devant le juge ivoirien……..…….111
Brice KOFFI

L'encadrement juridique des eaux souterraines du bassin du lac Tchad : cas du Cameroun…….140
Ngo Telep Cécile

❖ **Droit Privé**

La libre négociabilité des actions dans l'Acte Uniforme de l'OHADA sur le droit des sociétés commerciales…….……..158

EYANGO DJOMBI André Desmonds

Le juge de la famille au cameroun……..174

DJEUDJO TANKEU Ghislain

Le régime juridique des détroits maritimes : entre liberté de navigation et souveraineté étatique……190

Nasser Mohamed laghdhaf

❖ **English Law**

Public access to government-held information in Cameroon……..……204

Agnes Ngwene-Aneweh MBAH-FONGKIMEH

❖ **Science politique**

Diplomatie développementale et souveraineté nationale au Sahara marocain : vers l'ancrage de l'autonomie comme référentiel onusien de règlement…….……224

Hind SIYOURI

Lutte contre le terrorisme et coups d'Etat militaires au Burkina Faso……248

ABENAM Ferdinand

DROIT PUBLIC

****

****

***

R.I.D.S.P, vol. 5, N°6 – Juin 2025
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

Comment détruire l'UE de l'intérieur

How to destroy the European Union from the inside

Par :

Jean-Louis Clergerie

Professeur émérite des Universités en droit public, Titulaire de la Chaire Jean Monnet Université de Limoges

Résumé :

Les Etats-Unis n'ont jamais accepté l'idée même d'union des pays européens, dans laquelle ils voyaient en effet une menace tant sur un plan économique que politique. L'arrivée à la présidence de Donald Trump, d'abord en 2017, puis en 2025, n'a évidemment rien arrangé. C'est dans ce contexte qu'un rapport intitulé « La Grande Réinitialisation : Rétablir la souveraineté des États membres au XXIème siècle » a été rendu public en mars 2025. Ce texte, rédigé par deux think tanks ultra conservateurs, l'un hongrois et l'autre polonais, s'efforce d'expliquer en 23 leçons « comment détruire l'Europe de l'intérieur », en envisageant pour l'UE deux scénarios : la « réinitialisation », ou un « nouveau commencement ». Il vise en réalité à vider le droit européen de sa substance (fin de la primauté du droit européen sur le droit national) et à enlever tout pouvoir aux institutions, afin d'entrainer l'effacement, voire la disparition de l'UE à plus ou moins long terme.

Mots clés : Détruire l'Europe de l'intérieur, Union européenne, institutions

Abstract :

The United States has never accepted the very idea of European Union, seeing it as a threat both economically and politically. The arrival of Donald Trump as president, first in 2017 and then in 2025, has obviously not helped matters. Against this backdrop, a report entitled "The Big Reset: Restoring Member States' Sovereignty in the 21st Century" was published in March 2025. This text, written by two ultra-conservative think tanks, one Hungarian and the other Polish, sets out to explain in 23 lessons "how to destroy Europe from within", envisaging two scenarios for the EU: "The Great Reset", or "The New Beginning". In reality, the aim is to empty European law of its substance (ending the primacy of European law over national law) and to remove all power from the institutions, in order to bring about the erasure, or even disappearance of the EU in the more or less long term.

Keywords: Destroy Europe from within, European Union, Institutions

Introduction

Le 11 mars 2025, deux think tanks souverainistes et ultra-conservateurs, l'un hongrois, le *Mathias Corvinus Collegium*, proche du Premier ministre Viktor Orbán et l'autre polonais, l'*Ordo Iuris Institute for Legal Culture*, qui finance des activités de recherche sur « la culture juridique et l'héritage spirituel » du pays, remettaient à la *Heritage Foundation*[1] un rapport de quarante pages, intitulé « *La Grande Réinitialisation : Rétablir la souveraineté des États membres au XXIème siècle* »[2].

Ce document, qui s'inscrit dans la droite ligne du *Projet 2025,* destiné à préparer le pays à une nouvelle victoire de Donald Trump à la présidentielle de novembre 2024[3], précise en 23 propositions « *comment détruire l'UE de l'intérieur* ». Il répond aux souhaits de Donald Trump et peut-être surtout de son vice-président J.D. Vance, pour qui la plus grande menace qui planerait sur le « *Vieux Continent* » ne serait « *ni la Russie ni la Chine* », mais « *le recul de l'Europe par rapport à certaines de ses valeurs les plus fondamentales* » (discours de Munich, 14 février 2025). Il intervient d'ailleurs opportunément dans une campagne parfaitement orchestrée, destinée à faire de l'Union et de ses États-membres les cibles privilégiées des Etats-Unis, qui se livrent également à des pressions inadmissibles destinées à favoriser les candidats d'extrême droite à la présidentielle en Roumanie (24 nov. et 8 déc. 2024) et aux élections fédérales en Allemagne (20 février 2025).

De tels actes montrent bien, s'il en était encore besoin, la haine et le mépris des dirigeants américains vis-à-vis d'un continent qui serait selon eux appelé à disparaitre à plus ou moins long terme. Ils ont au moins eu le mérite de faire prendre conscience aux Européens de la nécessité de devoir enfin s'organiser seuls, en particulier pour tout ce qui concerne leur défense et leur sécurité. Il est en tout cas la preuve que l'Europe est devenue une réalité avec laquelle il faudra désormais compter, même si les Européens sont peut-être encore les derniers à en être convaincus…

Il nous a donc semblé intéressant de nous interroger dans un premier temps sur la nature de ce rapport, qui se présente comme une véritable « machine de guerre » dirigée contre l'UE, perçue comme une menace de plus en plus inquiétante face à la volonté hégémonique des Etats-Unis (I), avant de nous intéresser ensuite à son contenu, qui vise d'abord et avant tout à « détricoter », ce qui constitue l'essence même du droit européen[4], sans lequel l'Union telle que nous la connaissons cesserait très rapidement d'exister (II).

[1] Laboratoire d'idées et lobby conservateur, xénophobe et climatosceptique américain, fondé le 16 février 1973 par le multimilliardaire Joseph Coors et basé à Washington. Il exerce un rôle essentiel dans la conception des politiques publiques, particulièrement depuis la présidence de Ronald Reagan (1980-1988), puis sous la première présidence de Donald Trump (2017-2021). Son personnel issu des milieux ultra-réactionnaires est étroitement lié à l'administration Trump.

[2] Cf. texte intégral dans Le Grand Continent, 25 mars 2025.

[3] Ce projet dit « *de transition présidentielle* », présenté le 14 avril 2022 par la Heritage Fondation, rassemble dans plus de 900 pages un certain nombre de propositions ultra-conservatrices visant à transformer le gouvernement fédéral américain et à renforcer l'exécutif au cas où Donald Trump serait réélu en 2024.

[4] Sur ce point, cf. infra.

I -UN RAPPORT DIRIGE CONTRE L'EXISTENCE MEME DE L'UE

Ce rapport qui part d'une vision dystopique de la construction européenne (A), s'efforce de remettre systématiquement en cause les fondements mêmes de l'UE, dans l'espoir de porter atteinte à son existence (B).

A - Une vision dystopique de la construction européenne

Ce texte assimile en effet la construction européenne à une aventure imaginaire, particulièrement difficile à vivre, tant elle présente de dangers pour ceux qui sont contraints de la subir et qui doit donc être abandonnée dès que possible. Il s'inspire d'ailleurs d'une conception pour le moins « *révisionniste* » de la création des Communautés européennes, selon laquelle la Déclaration Schuman (9 mai 1950), qui en constitue incontestablement l'acte fondateur, s'inscrirait dans la mouvance « *fédéraliste-communiste* », déjà présente dans le « Manifeste de Ventotene », rédigé en juin 1941 par trois militants antifascistes (Altiero Spinell, Ernesto Rossi et Eugenio Colorni), qui défendaient « *l'abolition de la division de l'Europe en États-nations souverains* » au profit d'un État fédéral européen, les « *États-Unis d'Europe* » ; cette « *Europe libre et unie* » ne devant pas être créée « *à travers les procédés de la politique étrangère, mais à travers une lutte démocratique de caractère supranational et constitutionnel* »[5].

Il estime que l'UE, qui n'était à l'origine qu'une simple zone de libre-échange entre des Etats qui conservaient encore une grande partie de leur souveraineté et un espace de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, est progressivement devenue une véritable puissance mondiale, tant sur un plan économique que politique, capable de rivaliser avec la Chine et les Etats-Unis. Il constate ensuite qu'elle est paradoxalement de plus en plus confrontée à une « crise existentielle ». Certains de ses membres estimant en effet qu'il faudrait « plus d'Europe » et donc « accélérer le processus d'intégration », alors que d'autres préconisent au contraire un repli à l'intérieur des frontières nationales…

Il s'agit donc pour ses auteurs de mettre radicalement en cause les fondements même de cette UE, vue comme une menace contre les Etats-Unis.

B – Une remise en cause radicale des fondements de l'UE

Ce rapport préconise donc un certain nombre de mesure pour y parvenir. Il s'agit tout d'abord de réduire son influence dans tous les domaines, en vue de son affaiblissement progressif, pour ne pas dire de son effacement.

Il prévoit donc deux scénarios qui lui semblent envisageables à plus ou moins long terme : soit sa « *réinitialisation* » (« *The Great Reset* »), soit un « nouveau commencement » (« *The New Beginning* »).

[5] Rien d'étonnant à ce que la Cheffe du gouvernement italien Giorgia Meloni ait qualifié, le 19 mars 2025, ce manifeste de « *symbole fédéraliste de l'Europe d'après-guerre* ».

Dans le premier cas, il s'agirait d'un « *retour aux fondamentaux* » des premières « Communautés européennes » (CECA en 1951 et CEE-Euratom en1957). Plutôt que de poursuivre « *une **union** toujours plus étroite entre les peuples d'Europe* », il conviendrait donc de privilégier une « ***coopération** étroite entre les peuples et les nations d'Europe* » et de mettre fin au « *déficit démocratique* », au « *recul des souverainetés nationales* », à la « *sur règlementation* » et à « *l'immigration massive* » dont souffrirait l'Europe, du fait de ses politiques.

Le second, qui correspondrait à un « *nouveau départ* », constituerait un changement nettement plus radical. Il faudrait en effet reprendre à zéro l'ensemble de l'organisation européenne sur la base d'un nouveau traité, avec de nouvelles institutions et de nouvelles règles juridiques nettement moins contraignantes pour les Etats, qui pourraient ainsi conserver l'essentiel de leur souveraineté et se voir reconnaître la liberté d'adhérer ou de se retirer à tout moment.

Dans les deux cas, il conviendrait de profondément modifier le droit de l'UE, tout en conservant les institutions actuelles, dont les attributions seraient très largement diminuées, ce qui ne serait pas sans conséquences, dans la mesure où comme le disait très justement Walter Hallstein, le premier président de la Commission CEE (1958-1967), « *La Communauté est en même temps œuvre du droit, soumise au droit et source de droit* ».

Il s'agit donc de détruire le droit de l'UE, en mettant en place un certain nombre de propositions contenues dans ce rapport.

II – DES PROPOSITIONS DESTINEES A METTRE FIN AU DROIT DE L'UE

Pour mettre fin au droit de l'UE ce rapport préconise de réécrire les traités fondateurs de l'UE (**A**) en diminuant sensiblement les attributions des institutions européennes chargées d'appliquer le droit de l'UE (**B**).

A- La réécriture des traités fondateurs (TUE et TFUE)

La première de ces 23 propositions prévoit tout d'abord de renommer « *l'Union européenne* » en « *Communauté européenne de Nations* » (prop.1), contrairement à ce qu'avait prévu le Traité de Maastricht en 1992 ; les suivantes reviennent sur certains principes considérés comme essentiels et exposent leur vision des institutions européennes.

-Ainsi a-t-il été prévu de « *consacrer le **principe de flexibilité** permettant aux États membres d'ajuster leur niveau d'intégration et de coopération au sein de l'Union en fonction de leurs intérêts nationaux* » (prop.2 et 4). Pour y parvenir, serait également introduite dans le traité une ***clause générale d'exemption (« opt-out »)***[6] (prop.3), qu'il suffira aux Etats de notifier au Conseil des ministres pour se voir dispensés de toute obligation vis-à-vis de l'Union, sans pour autant avoir à la quitter, ni empêcher les autres pays d'y participer (« ***abstention constructive*** ») (prop.2 et 4).

[6] Permet depuis le Traité de Maastricht en 1992 aux États membres qui ne le souhaiteraient pas de ne pas participer à certaines politiques communes.

Sont ensuite réaffirmés les principes « ***d'attribution de compétences*** » et de « ***subsidiarité*** »[7], qui devront désormais s'appliquer de façon « stricte » (prop.5 et 7), tout en précisant la « *liste des compétences légalement protégées de toute ingérence de l'Union* » (prop.9). Mais il a surtout été prévu de « *garantir* ***la primauté des constitutions nationales sur le droit européen*** » (prop.12), qui constitue la négation de l'essence même du droit européen depuis plus de soixante ans, qui exige que le droit « communautaire » prime sur toutes les normes de droit national, fussent-elles constitutionnelles (CJCE, aff.6/64, 15 juillet 1964, Costa c/E.N.E.L.)[8] ! Il s'agit en effet d'un principe essentiel, qui avec « l'effet direct » de toute une série de dispositions de droit européen, « *dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants* » (CJCE, aff.26/62, 5 février 1963, Van Gend en Loos), constitue la base de l'ordre juridique européen. Une « Assemblée consultative des Cours constitutionnelles » devrait alors être créée afin de pouvoir faire respecter l'ensemble de ces principes (prop.13). Elle devrait donc contribuer à affaiblir encore un peu plus les autres institutions européennes.

B- La diminution des attributions des institutions européennes

Les attributions des différentes institutions seraient également très sensiblement réduites. Ainsi la ***Commission***, désormais placée « *sous le contrôle strict des Etats membres* » se verrait-elle transformée en un simple secrétariat général, sans rôle législatif ni protocolaire, chargée simplement de mettre en œuvre les conclusions du Conseil des ministres (prop.14). Elle ne disposerait plus la *procédure d'infraction* (art. 258 à 260 TFUE) qui lui permet de prononcer des sanctions financières, dont les montants sont ensuite déterminés par la Cour de justice, à l'encontre des États membres accusés d'avoir enfreint le droit de l'UE (prop.15).

Le ***Conseil européen,*** qui se confondrait avec le ***Conseil des ministres***, ne se prononcerait plus qu'à l'unanimité de façon à protéger la souveraineté nationale et à empêcher l'Union d'étendre son mandat sans autorisation légale explicite (prop.11). Il deviendrait ainsi le seul organe décisionnel de l'UE et disposerait du pouvoir législatif à la place du Parlement européen. Il pourrait aussi contraindre le président de la Commission à démissionner et nommer son remplaçant (prop.17 à 19).

La ***Cour de justice*** continuerait d'exister mais sans aucun pouvoir réel. Elle ne pourrait plus résoudre les conflits de compétences entre la nouvelle « Communauté » et les États membres, ni interpréter les Traités (prop.20). Une ***Cour européenne d'arbitrage*** serait alors créée pour connaitre des différends entre États membres et tout désaccord sur l'interprétation du Traité ne pourra être réglé que par le Conseil statuant à l'unanimité, en appliquant le principe de présomption de compétence de l'État membre.

Le ***Parlement européen***, qui serait appelé à redevenir, comme avant l'Acte unique européen en1987, une assemblée purement consultative, en particulier dans les domaines où les

[7] Cf. sur ce point Jean-Louis Clergerie *Le principe de subsidiarité*, *Ellipses*, Paris 1997.
[8] Confirmé par CJUE, aff.11/70, 17 déc.1970, *Internationale Handelsgesellschaft* et CJUE, aff.106/77, 9 mars 1978, *State Finance Administration c. Simmenthal SpA* (1978),

intérêts nationaux sont en jeu (prop.21). Il serait composé de membres élus au suffrage direct et de délégations issues des assemblées nationales (prop.22).

Pour l'ancien Secrétaire général du Parlement européen, l'allemand Klaus Welle, ce rapport conçu par une « *droite européenne destructrice* »[9] et pro-américaine, qui s'efforce de s'organiser au niveau international, aurait principalement pour objectif de détruire l'Union de l'intérieur, en s'appuyant sur certains de ses dirigeants, comme le premier ministre hongrois Viktor Orbán ou la Cheffe du gouvernement italien Giorgia Meloni, en espérant que le nouveau président de la république polonais l'ultraconservateur et nationaliste Karol Nawrocki, ne remettra pas en cause les choix pro-européens de son Premier ministre, Donald Tusk.

Ce texte, qui n'engage finalement que ses auteurs, devrait constituer pour la très grande majorité des Etats membres une occasion supplémentaire de réagir en s'unissant pour renforcer l'Europe face aux dangers de plus en plus nombreux qui la menacent, à commencer par le domaine de la défense[10]. Il n'aura alors sans doute pas été inutile…

[9] Plusieurs propositions présentes dans ce rapport étaient d'ailleurs déjà dans le programme européen de Marine Le Pen en 2019 (prédominance du Conseil, clause d'opt-out, UE « à la carte », primauté de la constitution nationale sur le droit européen…).

[10] Cf. Jean-Louis Clergerie, *Pour une Europe de la défense*, La Sirène aux Yeux Verts, 2025 (à paraître).

La dynamique de la politique étrangère de l'afrique sub-saharienne dans le processus de paix au moyen-orient

The dynamics of sub-saharian africa's foreign policy in the middle east peace process

Par :

Bilong Salomon

Maître de Conférences de Droit public

Université de Dschang- Cameroun

Résumé :

Pendant longtemps, la question des rapports de la communauté internationale avec celle de la crise israélo-palestinienne, ou plus généralement, la question du conflit au moyen orient a revêtu une connotation de militantisme civil, politique et religieux mélée à l'influence de l'empire colonial sur les Etats africains nouvellement indépendants.

Par la suite, la problématique est devenue intéressée.

Dans cette nouvelle configuration, l'Afrique noire a fait l'objet d'une attraction des parties prenantes, ce qui a donné lieu à une dynamique insoupçonnée dans les différentes positions prises, au point où aujourd'hui, il est difficile de catégoriser ou de situer sa position, les attitudes des uns et des autres variant parfois au gré des intérêts du moment.

Mots-clés : *La ligue arabe, la diplomatie israélienne, l'antisémitisme, la guerre du Kippour, les accords de paix israélo-égyptiens, la coopération arabo-africaine*

Abstract :

For a long time, the issue of the international community's relationship with the Israeli-Palestinian crisis - or more broadly, the Middle East conflict-has become a matter of civil, political, and religious activism merged with the colonial empire's influence on the newly independent African nations.

Subsequently, this issue has become self-interested. In this new configuration, Black Africa was the focus of stakeholder's attention, leading to an unexpected dynamism in the positions adopted. Today, it has become challenging to categorize or pinpoint its stance, as the attitudes of different parties tend to fluctuate in accordance with current interests.

Keywords: Arab League, Israeli diplomacy, Anti-Semitism, the Yom Kippur War, Egypt-Israel Peace agreements, Africa-Arab Cooperation.

Introduction

Il importe tout de suite de se souvenir de ce qu'écrivait avec lucidité en 1905 Naguil Azoury, fondateur à Paris de la ligue de la patrie arabe, à propos de la Palestine : « *Deux phénomènes importants de même nature et pourtant opposés, se manifestent en Turquie d'Asie. Ce sont le réveil de la nation arabe et l'effet des juifs pour reconstituer à très large échelle, l'ancien royaume d'Israël. Ces deux mouvements sont destinés à se combattre jusqu'à ce que l'un l'emporte sur l'autre […] ces deux peuples représentent deux principes contradictoires. Le sort du monde entier dépend de l'issue de leur lutte* ». [1]

Depuis lors, ce constat prémonitoire n'a jamais été démenti. Le discours Président des Etats-Unis au Caire au mois de juin 2009 revenait avec emphase sur cette question et témoignait encore, -s'il en était besoin-, que la paix au Moyen Orient intéresse le monde entier.

Pourtant, la plupart des études sur la paix au Moyen Orient semblent mettre de côté le rôle de l'Afrique subsaharienne, préférant l'envisager sous l'angle Israël/occident ou Orient /Occident. M. Vermont disait que « pour le grand public, l'association des deux termes Moyen-Orient et Afrique est relativement nouvelle. »[2]

C'est-à-dire que l'on n'aperçoit pas à priori l'intérêt des stratégies politiques liées aux rapports entre l'Afrique et le Moyen Orient qui pourtant, dévoilent un jeu intéressant des stratégies des protagonistes en Afrique subsaharienne, les uns dans leur offensive tendant à isoler l'autre qui de son côté s'active pour contrecarrer à cette tendance.

En plein contexte de guerre froide, Israël et le monde arabe ont semblé avoir choisi chacun son camps. Les premiers pour le bloc occidental, les seconds pour l'URSS.

L'Afrique de son côté va entrer dans ce conflit avec un tempérament velléitaire, suite à sa sortie d'une longue période de domination, **(I)** avant de prendre véritablement conscience de son rôle pour adopter une attitude pragmatique conforme à ses intérêts **(II)**.

I- L'ENTREE DE L'AFRIQUE DANS LA SCENE DU CONFLIT AU MOYEN-ORIENT

Dès l'accession de la plupart des pays d'Afrique noire à la souveraineté au début des années 60, le conflit au Moyen-Orient ne semble pas être au premier plan des préoccupations des Etats nouvellement indépendants. Pourtant l'Etat hébreu va rapidement les intéresser à sa cause. Ils vont alors y enter en dilettantes. Le monde arabe quant à lui s'en rendra compte avec un léger retard.

A- La percée de la diplomatie israélienne en Afrique

Les relations entre l'Afrique et Israël ne sont pas très anciennes. Ce n'est pourtant pas pour dire que l'Afrique n'existe pas dans l'échiquier diplomatique israélien.[3] Mais on situe l'intérêt réel

[1] Cité par Derogy (Jacques) et Carmel (Hery), *Le siècle d'Israël. Les secrets d'une épopée, 1895-1995*, Paris Fayard, 1994, P 154.

[2] Vermont (René), « Le Moyen-Orient et l'Afrique », *Revue de Défense nationale*, Paris, janvier 1966, pp 79-93.

[3] Théodore Herzl écrivait déjà en 1889 qu' « il est une question résultant du désastre des nations qui n'est pas résolu à ce jour et dont la profonde tragédie ne peut être comprise que par un juif : c'est la question africaine. Lorsque j'aurai été témoin de la rédemption de mon peuple, j'aiderai à la rédemption des africains », Cité par Liba(Moshé), « Les relations culturelles entre le Togo et Israël », *International problems*, Tel-Aviv, déc. 1969, Vol VII, n° 3-4, pp 71-76.

de l'Etat Hébreu pour l'Afrique après la Conférence de Bandung. En effet, il résulte des résolutions de celle-ci que Israël est exclu du mouvement des non alignés en même temps qu'est condamnée sa politique au Moyen Orient. Un triple constat se dégage contre ce pays :

-La solidarité du tiers monde vis-à-vis du monde arabe,

-L'isolement de l'Asie,

-La dénonciation du bloc de l'Est.

Mais la conférence de Bandung n'aura vu la participation que de 3 Etats africains (Libéria, Ethiopie, Ghana).

Israël comprend très rapidement que l'obtention du soutien de l'Afrique à la veille des indépendances devenait primordiale pour lui, afin de briser à tout prix l'isolement dans lequel voulait le confirmer les Etats arabes.

L'intérêt de ce rapprochement était certain, et ceci à plus d'un titre :

- Politiquement, compte tenu du nombre croissant des Etats africains ayant vocation à accéder à l'indépendance, ceux-ci présentaient un atout numérique considérable dans les instances de l'ONU.

- L'alliance avec l'Afrique noire devait amener l'Egypte d'adoucir sa position afin d'accéder à l'option de coexistence pacifique souhaitée par les discours et démentie par les actes.

- L'Afrique d'avant les indépendances a une position neutre vis-à-vis du conflit israélo-arabe.

Israël va alors engager une offensive diplomatique en direction de ces pays dès la veille des indépendances[4] offensive appuyée par les USA afin de juguler la percée communiste. Les mobiles de l'offensive diplomatique israélienne en direction de l'Afrique subsahariennes sont essentiellement de deux ordres :

Il y a d'abord un élan idéologique, sentimental et moral traduit par la volonté d'un peuple jadis opprimé de venir en aide à un autre sous domination étrangère. Les dirigeants israéliens vont alors constater que l'Afrique a un besoin de techniciens étrangers, de former des cadres et d'un échange commercial ; ils s'engagent dès 1956. Dans cette course, Israël part avec un préjugé favorable. C'est un jeune Etat sans passé colonialiste, et lui-même en voie de développement. Ses méthodes de développement sont simples et peu onéreuses. La qualité de ses experts s'impose dans le domaine de l'agriculture, l'irrigation, la santé et l'enseignement. Ses méthodes d'encadrement des jeunes et ses systèmes de vie communautaire et de production coopérative intéressent les africains. Des écoles spéciales et des centres de formation sont créés en Israël à l'intention des jeunes pays et reçoivent des centaines de boursiers pour des stages. Des sociétés israéliennes de construction et de développement nouent des relations avantageuses pour les pays africains et s'emploient aussitôt à construire des infrastructures lourdes diverses.

Mais, surtout, il y a des considérations d'ordre politique. En effet, Israël, entouré d'hostilité dans son proche voisinage cherchait des amis ailleurs. Aussi, créé par une Résolution de l'ONU, il savait apprécier l'importance des voix dont les nouveaux pays allaient disposer au sein de l'Organisation Internationale.

[4] Dès décembre 1959, le Premier Ministre israélien Golda Meir visite le Cameroun, le Togo, la Siéra Léone, la Gambie et la Guinée.

L'offensive israélienne s'est trouvée d'autant plus facilité qu'elle n'a pas trouvé des répondants sérieux dans le camp arabe, à la mesure des efforts déployés. En effet, L'Egypte, pont naturel entre l'Afrique et l'Asie qui s'est constituée comme chef de file de l'offensive arabe vers l'Afrique noire n'a pas su utiliser les armes adéquates pour contrecarrer les velléités israéliennes.

Globalement, la politique égyptienne en Afrique noire a tourné essentiellement autour de la dénonciation de l'impérialisme et du néocolonialisme. La presse égyptienne clouait volontiers au pilori un certain nombre de dirigeants modérés comme les Présidents Senghor, Houphouët-Boigny, M'ba , Ahidjo, etc. qu'elle traitait de « réactionnaires »[5] M. Froelich souligne ainsi à cet égard : « L'Egypte s'est placée à la tête des Etats révolutionnaires par opposition aux Etats modérés, et elle a soutenu tous les mouvements subversifs, même ceux qui complotaient contre les gouvernements négro-africains parfaitement légaux et indépendants. Un immeuble du quartier Zamalek au Caire a abrité une bonne douzaine de « gouvernements en exil » et des trublions peu représentatifs. Cette erreur a suscité l'hostilité des gouvernements modérés … »[6]

Dans ce cas, l'Egypte est considérée comme un « foyer de subversion »[7], traduit par la naissance du « groupe de Casablanca »en janvier 1961, qui a consacré le rapprochement avec les régimes révolutionnaires d'Afrique noire (Ghana, Guinée et Mali) alors qu'elle élargissait le fossé avec les modérés, nettement plus nombreux. M. Vermont résume ainsi la politique égyptienne vis-à-vis des Etats africains : « *L'Egypte suscite des inquiétudes dans les Etats modérés…En s'attaquant avec virulence au néocolonialisme, en dénonçant le néo-impérialisme, la R.A.U. n'a pas toujours gagné la confiance, car trop souvent elle n'a pas été en mesure d'offrir une assistance comparable à celle qu'elle dénonçait* »[8].

Tout ceci, au bénéfice de l'Etat hébreu. En effet, l'ardente volonté de l'élite africaine de faire le meilleur usage des expériences israéliennes pour accélérer la marche de leur peuple vers le progrès les a amenés à militer pour la paix. D'où la nécessité d'appuyer et de travailler à consolider cette coopération et à l'élargir.

Ainsi donc, tout en restant neutre, en s'efforçant de ne pas intervenir dans les questions idéologiques et en restant à l'écart de l'affrontement des Etats sous développés et des Etats développés de l'occident, Israël s'est fixé des objectifs plus limités et plus susceptibles d'être atteints. Et ce fut le cas. En effet, de 1957 à 1967, 32 Etats africains avaient reconnu Israël et ont établi des relations diplomatiques avec lui. En plus de cela des traités d'amitié ont été signé entre Tel-Aviv et un grand nombre d'Etats africains. Il s'agissait là des compensations incalculables que lui procurait les africains et qui expliquent l'enthousiasme de Tel-Aviv pour la coopération africaine. On a ainsi dénombré 26 missions diplomatiques israéliennes conduites par des ambassadeurs plénipotentiaires résidents et cinq par un ambassadeur non résident.[9] Selon M.

[5] Voir dans ce sens, Vermont (R), « Le Moyen-Orient et l'Afrique »,… Op. cit, p. 7.
[6] Froelich (Jean Claude), « Les rapports de l'Afrique noire avec le monde arabe : les chances du panafricanisme »., *Problèmes politiques et sociaux,* n° 1139-140, p. 36.
[7] Akibou (Naïm), *La politique africaine d'Israël : le cas de l'Afrique noire, 1957-1987* , Thèse IRIC, 1989, 460p., p. 247.
[8] Vermont (R), *L'Afrique noire*… op. cit., p. 8.
[9] Voir à ce sujet le tableau dans, Israël a 38 ans, Jérusalem, Centre d'information d'Israël, 1986, p. 84, Présenté par Akibou (Naïm), *La politique africaine*…. Op. cit., pp. 216-218.

Decalo, le réseau diplomatique d'Israël en Afrique était dépassé seulement par ceux des Etats-Unis, de la France et de la Grande Bretagne.[10] Fait significatif, en 1967, six des huit ambassadeurs africains ayant résidé en Israël avaient leur chancellerie non à Tel-Aviv mais à Jérusalem, ville qu'Israël cherche à faire connaître comme capitale sur le plan international, malgré les positions de l'ONU.[11] Israël réussissait ainsi à « rompre l'encerclement arabe ».[12]

Au vu de cette évolution, on observe une certaine neutralité du continent africain, relativement à la question du conflit au Moyen-Orient, même s'il y a un léger avantage en faveur de l'Etat hébreu, ceci étant facilité par la passivité des arabes à cette époque.[13] René Vermont écrivait ainsi à juste titre : « *Si l'on tente d'établir le bilan et les perspectives des relations entre le Moyen-Orient et l'Afrique ou de chercher quelle est la réponse de l'Afrique aux sollicitations du Moyen-Orient, une conclusion paraît s'imposer : la querelle israélo-arabe demeure extérieure à l'Afrique noire. Ni les israéliens, ni les arabes ne sont parvenus à entraîner les africains à prendre parti. (…) Dans l'état actuel des choses, une stabilisation paraît donc plus probable que des bouleversements spectaculaires* ».[14]

Mais la neutralité observée jusqu'en 1967 était précaire. Et les événements d'après cette date allaient obliger l'Afrique subsaharienne à s'impliquer davantage dans le Conflit.

B- Les initiatives proprement africaines.

Le conflit israélo-arabe embarrasse fortement les africains. Car il les appelle à un choix extrêmement difficile du fait des correspondances fondamentales observées entre les trois peuples, que le Président Senghor a appelé la « Trilogie de peuples souffrants ». L'illustre homme d'Etat et poète africain n'a pas manqué de dire que « ce conflit nous gène » et il ajoutait dans une autre circonstance que : « *Les juifs ont été persécutés pendant deux mille ans, les arabes pendant trois siècle, les noirs ont été opprimés depuis la Renaissance….Alors, il est temps que la civilisation négro-sémitique triomphe de la peur et de l'humiliation* »[15].

Face aux sollicitations aussi bien des israéliens que des arabes, les africains ne pouvaient continuer à rester indifférents. On a vu apparaître tantôt des actions isolées ou semi isolées, tantôt des actions collectives.

---

[10] Décalo (Samuel), « Les Etats d'Afrique noire et le conflit israélo-arabe. Attitude du groupe africain à l'ONU », *Problème politiques et sociaux*, n° 139-140, du 25 août au 1er septembre 1972, pp. 23-26, p. 25.

[11] L'ONU vota le 29/111/1947 un plan de partage de la Palestine, entre un Etat arabe et un Etat juif avec internationalisation de Jérusalem qui serait gouverné par un Conseil de Tutelle de l'ONU, voir dans ce sens, Rodenson (Maxime), *Israël et le refus arabe*, Paris, Seuil, 1968, 249 p. p. 37.

[12] Rash (Joshua), « Israël et l'Afrique », *Les temps modernes*, n° 22 (253 bis), Paris, 1967, pp. 843-854)

[13] Le Président Nasser qui connaissait l'importance des pays africains avait timidement posé le problème à la première Conférence des Etats Indépendants d'Afrique réunie en 1958 à Accra au Ghana. Mais les jeunes Etats d'Afrique noire peu nombreux n'étaient pas prêts à se laisser entraîner dans le conflit. A la Conférence au Sommet de mai 1963 qui donna naissance à l'OUA, il s'abstint de reposer le problème qui ne fut d'ailleurs guère évoqué pendant plusieurs années dans les sphères de l'OUA. Voir dans ce sens, Liba (Moshé), *La mission des sages africains*, PUY, Collection Société. 104p, pp12-13.

[14] Vermont (R), *Le Moyen-Orient et l'Afrique*,…*Op. cit*, p.78.

[15] Senghor (LS) , lors de la visite des chefs d'Etats au Caire en 1971, cité par Liba (M), *La mission des sages africains…Op. cit*., p. 28.

1- Les actions isolées ou semi isolées

Au sein de l'OUA et pendant plusieurs années, la question israélienne n'a guère été évoquée. Mais par la suite, dans les conférences ultérieures, le sujet a été inévitablement abordé par l'un où par l'autre des Chefs d'Etats nord-africains. Cette insistance a d'ailleurs a d'ailleurs suscité une assez grande irritation dans la plupart des pays africains qui considéraient que ce conflit était une affaire propre au Moyen-Orient et qu'il fallait entretenir des relations avec les deux camps, se mettant ainsi en phase avec un des objectifs de l'OUA qui devait « favoriser la coopération internationale »[16], et qui prescrivait le principe de non alignement ou de neutralité à l'égard de tous les blocs[17], position sage qui mettait l'Afrique à l'abris des déchirements.

Au sein des Nations Unies, les Etats d'Afrique noire très importants numériquement ont jusqu'en 1967 généralement été favorables aux thèses israéliennes. L'Afrique a de manière constante milité pour l'ouverture de négociations directes entre Israël et les pays arabes. Dans son premier discours aux Nations Unies, Nkrumah a invité les arabes de reconnaître la réalité de l'existence de l'Etat hébreu[18]. Globalement, les prises de positions de l'Afrique sur ce conflit au niveau de l'Organisation mondiale ont été très souvent favorables à Israël.[19]. Ces actions au sein des instances globales cachent pourtant mal le jeu des actions observées au sein des regroupements d'Etats qui se menaient une guerre en sourdine sur la question.

Il y avait d'abord le Groupe de Brazzaville considéré comme l'aile modérée de l'Afrique[20] et qui, sur la question palestinienne, s'était systématiquement rangé aux côtés d'Israël dans les différents fora internationaux, et notamment à l'ONU. Hippolyte Mirland faisait ainsi remarquer qu' « *Entre la solidarité inconditionnelle avec le monde arabe et l'amitié « raisonnée » avec Israël, les Etats de Brazzaville ont donné l'impression d'avoir opté pour la seconde position* ».[21] Le Groupe de Casablanca issue de la Conférence au Sommet tenue à Casablanca du 4 au 7 janvier 1960 [22] a adopté à l'unanimité une résolution qui « *Constate avec indignation qu'Israël s'est toujours rangé aux côtés des impérialistes, chaque fois qu'il s'est agi de prendre position sur les problèmes vitaux qui se posent à l'Afrique* ».

Enfin, le Groupe de Monrovia, né le 12 mai 1962 à Monrovia lors d'une Conférence qui a réuni 20 Etats modérés[23] a adopté une résolution qui exhortait les Etats africains à constituer un groupe distinct indépendant, manifestant ainsi l'abandon de l'esprit de Bandung par un important

[16] Article2, para 2 alinéa 5 de la Charte de l'OUA.
[17] Art. 3 para. 7 de la Chrte.
[18] Al'Mazrui (Ali), « L'Afrique et le conflit israélo-arabe », in *Les relations historiques et socioculturelles entre l'Afrique et le monde arabe de 1935 à nos jours,* Op. cit, p. 81.
[19] Pour prendre l'exemple de plusieurs cas patents, voir Akibou (Naïm),La politique africaine d'Israël…Op. cit., pp. 257-261 ; Décalo (S), Les Etats d'Afrique noire et le conflit….Op cit. p.26.
[20] Créé le 19 décembre 1960 à la Conférence Brazzaville (Congo), il comprenait l'ensemble des pays d'Afrique noire anciennement colonisé par la France, à l'exception de la Guinée et du Mali.
[21] Mirlande (Hippolyte), *Les Etats du Groupe de Brazzaville aux Nations Unie*s, Paris, A. Collin, 1970, pp. 149-150.
[22] Ce groupe composé essentiellement des pays arabes comportait au plus haut niveau trois pays d'Afrique noire (le Ghana, la Guinée et le Mali).
[23] Ce Groupe comportait 12 Etats du Groupe de Brazzaville plus le Nigeria, le Libéria, la Sierra Leone, la Tunisie, la Libye, l'Ethiopie et la Somalie.

groupe du tiers-monde. En filigrane, on voyait la volonté de ce groupe de faire face à la propagation des idées progressistes en Afrique.

En somme, sur l'échiquier diplomatique africain, jusqu 'en 1967, la coalition modérée avec une vingtaine d'Etats portée à soutenir la cause israélienne était numériquement majoritaire, comparativement aux progressistes qui n'étaient constitués que d'une demi douzaine. Malgré une un fort penchant de la majorité, la position de l'Afrique noire n'était pas clairement perceptible. Les événements qui vont suivre après 1967 vont inciter l'Afrique à plus de cohérence dans son action.

2- L'action collective de l'Afrique dans le conflit au Moyen-Orient.

Au début des années soixante-dix, face à l'embarras provoqué par des sollicitations pressantes et divergentes, l'Afrique noire a pris conscience de la nécessité d'adopter une position d'ensemble sur la question du conflit au Moyen-Orient, afin d'éviter des déchirements en son sein. Au sommet de l'OUA réuni à Addis-Abeba les 21 et 22 juin 1971, les dirigeants africains décident de « *Contribuer aux efforts que déploie l'ONU en vue de trouver une paix juste et honorable au Moyen-Orient* ».

Le Président sénégalais Léopold Sédar Senghor propose une résolution dure à l'égard d'Israël et affirme sa solidarité totale à l'égard des frères égyptiens. Le chef de l'Etat zambien Kenneth Kaunda ajoute à cette résolution, une proposition, à savoir qu'une délégation africaine se rende au Caire et à Jérusalem pour aider à l'application de la Résolution 242 du Conseil de Sécurité du 22 novembre 1967. Il est alors désigné une commission de dix Chefs d'Etats des Etats non arabes sauf une exception[24]. La commission des dix se réunit le 10 août 1971 et désigne une sous-commission de cinq membres présidée par l'empereur d'Ethiopie. Ce dernier s'étant récusé pour cause de maladie, on désigne comme Président le plus âgé, le Président Senghor, les trois autres étant le Général Mobutu du Zaïre, le Général Gowon du Nigeria et le Président Ahidjo du Cameroun.

Cette mission fortement saluée par toutes les parties commence pratiquement le 2 novembre 1971 et il fallait que les quatre Présidents jouent les médiateurs entre Jérusalem et le Caire.[25] Dans son allocution qu'il présenta en qualité de Chef de la délégation, le Président Senghor indiquait nettement que la mission dont il se faisait le porte-parole se fondait sur la décision de la Conférence des Chefs d'Etat africains d'Addis –Abeba et entendait promouvoir l'application de la Résolution 242 du Conseil de Sécurité[26]. Cette démarche traduisait la volonté collective des Etats africains

[24] A savoir Moctar Ould-Dada de Mauritanie.

[25] Pour les détails de la Commission, voir Liba (Moshé), La mission des sages africains, PUY, Collection Société, 104 p., p. 16-25

[26] Prise dans son économie, la Résolution préconise l'objectif d'instauration d'une « paix juste et durable », comprenant la liberté de navigation des voies maritimes internationales (Golfe d'Akaba et Canal de Suez), un juste règlement du problème des réfugiés, l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chacun des Etats de la région, le retrait des forces israéliennes de (ou des) territoires occupés durant le dernier conflit. Il serait mis fin à toute revendication d'Etat de belligérance et chaque Etat de la région devrait reconnaître aux autres « le droit de vivre à l'intérieur des frontières sures et reconnues, libérées de toute menace ou acte de force ». Conformément à la clause opérative, le Secrétaire Général de l'ONU nomma comme son Représentant particulier, le Dr Gunnar Jarring , Ambassadeur de Suède en URSS avec pour mission d'établir et de maintenir des contacts avec les Etats intéressés

de désamorcer cette crise qui, dans une certaine mesure se révélait être un frein à leur épanouissement. Mais dès l'abord, cette « mission des sages » sans être vouée à l'échec, se présentait a priori extrêmement difficile, rendue davantage difficile par la connexité des questions à trancher, mais aussi par l'opposition des points de vue que présentaient les deux camps. Les différences d'interprétation de la Résolution se présentaient à trois niveaux :

D'abord pour l'Egypte, Israël devait retirer ses troupes avant qu'il ne soit question de discuter de quoi que ce soit. Israël de son côté pensait que toutes les dispositions de la Résolution ont la même qualité et la même urgence et devaient par conséquent être exécutées simultanément sans que puisse être établi un ordre de priorité, si ce n'est d'un commun accord entre les parties. Ensuite, sur le retrait des troupes israéliennes, les Etats arabes s'appuient sur les textes précédents de la Résolution qui étaient rédigés sous une forme qui parlait « d'évacuation des territoires occupés », comme pour dire en l'occurrence qu'il s'agissait d'évacuer les troupes armées israéliennes de tous les territoires occupés. Israël pour sa part faisait référence au fait que lors de la réunion finale, le Conseil de Sécurité avait délibérément omis le mot « the » (dans le texte anglais) de la phrase et laissé ainsi le terme « territories », ce qui donnait « évacuation de territoires occupés » en version française, à charge aux deux parties d'ouvrir des négociations à ce sujet, afin de parvenir à un accord.

Enfin, pour l'Egypte et la Jordanie, les lignes d'armistice devaient être établies telle qu'elles existaient avant le 5 juin 1967, alors que pour Israël, celles-ci ne servent pas de base de négociations, étant donné qu'elles n'ont jamais été reconnues comme frontières politiques définitives. L'Afrique se trouvait, à l'instar du Représentant du Secrétaire Général dans une sorte d'impasse. Après plusieurs contacts avec les deux parties par des multiples voyages sur les deux capitales respectives, (Tel-Aviv et Caire), la commission propose l'envoi des Casques bleus africains dans la zone conflictuelle du Canal de Suez.

Cette démarche qui s'est soldée par un échec a néanmoins montré l'intérêt de l'Afrique sur le Moyen-Orient. Exaspérés par le problème, les africains vont adopter par la suite une position spectaculaire. Après la guerre du Kippour, l'OUA se prononce en faveur des pays arabes lors de son Sommet des Chefs d'Etats tenu à Addis-Abeba en 1973, suivi d'une valse des ruptures des relations diplomatiques avec l'Etat hébreu. C'est depuis cette époque jusqu'au début des années 80 que les relations israélo-africaines ont été les plus mauvaises. Par exemple en novembre 1975, l'Assemblée Générale des Nations Unies adopte une résolution assimilant le sionisme à une forme de racisme. Seuls le Malawi, le Lesotho, la République Centrafricaine, le Liberia et la République de Côte d'Ivoire s'y opposent. Cette volte face africain ouvrait une brèche aux pays arabes pour redynamiser leurs actions en direction du continent noir.

C- La contre-offensive arabe

Les liens entre les africains et les pays arabes sont aussi vieux que l'histoire des deux peuples. Mais ils ont été interrompus par la colonisation et ne restaient que très sommaires vers les

afin de promouvoir un accord et aider aux efforts pour instaurer un règlement pacifique et accepté de tous conformément aux dispositions et principes de la Résolution

années 60.Toutefois, lors de la réunion constitutive du Mouvement des Non Alignée en avril 1955 à Bandung, le principe de la solidarité des peuples et des Etats du tiers-monde a été formulé de manière systématique, mouvement qui va connaître une certaine accélération avec l'accession à l'indépendance de beaucoup d'Etats africains dès 1960.

En réalité, c'est surtout à la faveur du choc pétrolier que les africains, qui faisaient alors face à un alourdissement considérable de leur facture pétrolière ont trouvé opportun de développer leurs relations avec les pays arabes, dont la plupart étaient des producteurs de « l'or noir » et qui, de ce fait, connaissaient une croissance considérable de leurs recettes d'exportation. On peut à cet égard dire que la variable économique a largement prédominé dans le choix diplomatique des années 1972 et 1973. Dans le même temps et par coïncidence, les Etats arabes ont pris conscience de l'énorme capacité d'influence potentielle et de puissance qu'allaient pouvoir permettre les excédents pétroliers sur le continent africain, tout ceci au service d'une stratégie collective d'éviction d'Israël du continent noir.

Soucieux donc de sauvegarder et de consolider le succès politique et diplomatique enregistré pendant la guerre du Kippour et forts des nouveaux atouts que leur conféraient les excédents pétroliers, les pays arabes font une entrée remarquée sur la scène diplomatico-politique africaine.

Ainsi, lors du 6ème Sommet arabe réuni à Alger en novembre 1973, les chefs d'Etats arabes, après avoir enregistré avec satisfaction la décision des pays africains de rompre leurs relations diplomatiques avec Israël, exprimèrent leur volonté d'établir des liens privilégiés de coopération avec ces pays. Ils décidèrent à cet effet la mise en place d'un cadre institutionnel multilatéral chargé de la gestion de cette coopération. La Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (B.E.D.E.A.) fut ainsi créée[27]. A cette banque qui, aux dires de M. Boubacar, lance la coopération arabo-africaine[28] s'ajoutent d'autres institutions de coopération.[29] En mars 1977, une nouvelle étape dans la coopération arabo-africaine est franchie avec la tenue au Caire de la 1ère Conférence arabo-africaine au Sommet. La Déclaration et le Programme d'Action sur la coopération arabo-africaine adoptée à l'issue de la rencontre énoncent clairement les domaines et les objectifs de cette coopération. Elle s'inscrit alors dans le cadre de l'action commune des pays en voie de développement, en vue de renforcer la coopération horizontale, d'une part, et d'autre part, de contribuer aux efforts pour l'instauration d'un nouvel ordre économique international.

Au plan politique, les deux parties réaffirment leur adhésion au principe de non alignement et s'engagent en particulier à appuyer leurs causes respectives pour la lutte contre le sionisme et l'apartheid, ainsi que le soutien ferme aux mouvements de libération arabes et africains. Ils décident en outre d'accroître l'isolement politique, économique, diplomatique, culturel et sportif

[27] En 1978, la B.E.D.E.A disposait d'un capital de 1,48 milliard de dollars. Elle aide les pays africains à réaliser des projets spécifiques préconisés par les plans de développement en leur octroyant des prêts à des conditions généralement assez douces.

[28] Boubacar (Soulé), *Israël et l'Afrique noire : 1957-1993. Contribution à l'étude des déterminants* Thèse IRIC, Yaoundé, 1993, 500p. p.331.

[29] C'est notamment le cas du Fonds d'Assistance Technique aux Etats Africains (F.A.T.A.A.) crée en 1974 avec pour mission d'octroyer une assistance technique et culturelle aux pays africains et arabes, puis du Fonds de l'OPEP pour le développement international ((F.O.D.I.) chargé de venir en aide aux pays africains dont les balances de paiement accusent des déficits du fait du renchérissement des prix du pétrole.

d'Israël de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie, « tant que les régimes de ces pays s'obstineront à pratiquer les politiques racistes, expansionnistes et d'agression ». Enfin, la Conférence du Caire adopte un programme global de coopération à long terme qui prévoyait un encouragement des institutions financières nationales et multinationales arabes à fournir une assistance technique et financière aux études de quatre projets de développement proposés par la commission économique pour l'Afrique.(C.E.A.)[30]. A la fin du Sommet du Caire, certains Etats arabes[31] décidèrent déjà d'accorder aux pays africains, une aide financière de 1,46 milliard de dollars dont 11 millions de dollars aux seuls mouvements africains de libération nationale[32]. Le Sommet décida enfin la mise en place d'un dispositif institutionnel chargé de veiller à l'application de la Déclaration et du programme d'action susmentionné.[33]

En somme, nul ne peut manquer d'être impressionné par la densité du travail abattu qui se présente en outre comme un écho exemplaire de la coopération Sud-Sud, réaction normale face à l'échec de la coopération Nord-Sud.

Très rapidement donc, et dans la pratique, le monde arabe s'est positionné en tête des pays fournisseurs d'aide économique et financière aux Etats africains. Et ceci, à juste titre. En effet, pour la seule période 1973-1982, l'aide directe arabe à l'Afrique (non compris les aides à la balance de paiement pour l'année 1982) telle qu'elle a été recensée s'élève à 4428,54 millions de dollars et ce volume n'a cessé de s'accroître d'année en année.[34]

A cette aide bilatérale s'ajoute celle qui est octroyée par les institutions financière multilatérales avec en premier plan, la B.E.D.E.A. qui, en quinze ans a participé au financement de plus de 140 projets de développement en Afrique subsaharienne[35]. Il y a également l'OPEP qui, en 1983 accorde 25% de son assistance financière à l'Afrique noire, ce qui représente alors la somme de 41 millions de dollars, sur une enveloppe globale de 162 millions.

Entre 1975 et 1985, l'ensemble de l'aide économique et financière arabe aux pays d'Afrique noire s'élevait à 9697,7 millions de dollars, auxquels s'ajoutent l'appui à la balance de paiement et l'aide aux projets.[36]

En somme, en dépit de la crise économique qui sévit dans le monde, l'aide arabe à l'Afrique reste à un niveau appréciable. D'ailleurs, les pays arabes exportateurs du pétrole occupent encore aujourd'hui le peloton de tête des pays fournisseurs d'aide à l'Afrique subsaharienne. En effet, jusqu'ici, l'aide économique et financière qu'apportent les pays arabes, pris dans leur ensemble à

[30] Pour les détail sur le rapport de cette Conférence au Sommet, voir Zarour (Charbel), « La coopération arabo-africaine : bilan d'une décennie de coopération » , in *Stratégies pour le futur de l'Afrique*, Dakar, Unitar, 1985, pp. 38-98, p.51.Ces projets concernaient la création d'un réseau routier transafricain de 30.0000km (Coût estimé à un milliard de dollars) l'évaluation des ressources naturelles par télédétection (70 millions de dollars), la mise en œuvre d'un réseau de télécommunication à l'échelle du continent (250 millions de dollars) et la création d'une banque de données (7 millions de dollars).

[31] Il s'agit de l'Arabie saoudite, de l'Egypte, des Emirats arabes Unis, du Koweït, de la Libye, de la Jordanie et du Qatar.

[32] Voir Zarour (Charbel), « La coopération arabo-africaine… » op.cit. p.62.

[33] Ce dispositif comporte la Conférence des Chefs d'Etats, le Conseil des Ministres la Commission permanente de la coopération afro-arabe et le Comité de coordination.

[34] Voir Zarour(Charbel), « La coopération arabo-africaine… » op.cit. p. 89.

[35] Voir à ce sujet, Jeune Afrique Economique, n° 130, avril 1990, p. 79.

[36] Voir Rapport B.E.D.E.A, 1985, Op. cit.

l'Afrique noire se situe entre 0,70 et 1% de leur P.N.B., ainsi que l'affirme M.Gaouar[37]. Ce qui est fortement satisfaisant. Qu'on se souvienne que dans le cadre de ses « *Décennies de développement* » lancées au début des années 70, l'ONU avait assigné un objectif majeur aux pays développés en matière d'aide publique au développement, à savoir que celle-ci devait atteindre au moins 0,7% de leur PNB. Pourtant, certains pays arabes pris individuellement, dépassent largement ce taux.,[38]se mettant très loin devant la plupart des pays développés en dehors des pays scandinaves et le Pays-Bas[39].

Globalement, en termes chiffrés, le bilan de la coopération arabo-africain se révèle positif. Sur cette base, les Etats africains devaient maintenir leur pression sur l'Etat hébreu pour l'amener à infléchir sa position dans le conflit au Moyen-Orient. Pourtant, ce n'est que le côté visible de l'iceberg. En effet, l'aide octroyée, pour autant qu'elle est importante, va porter les germes d'une confusion dans ces relations et ne va pas être capable de faire échec aux mutations de la politique africaine face au conflit au Moyen-Orient.

II -LA NOUVELLE CONFIGURATION DE LA POLITIQUE AFRICAINE AU MOYEN-ORIENT

Le début des années 80 traduit le changement de donne dans les relations israélo-africaines. L'Afrique va prendre conscience des nouveaux enjeux sur cette question pour se repositionner sur la scène au Moyen-Orient, attitude renforcée par trois déterminants, à savoir, les accords de paix israélo-égyptiens, les défaillances de la coopération avec le monde arabe et le réalisme politique.

A- Les accords de paix israélo-égyptiens.

A la fin des années 60, la communauté internationale s'est rendue compte que le conflit au Moyen-Orient s'enlisait et que l'organisation mondiale avait montré son incapacité à y trouver remède[40], ce qui laissa les mains libres aux deux superpuissances. Or, justement, à cette époque, l'Egypte avait des démêlées diplomatiques avec son partenaire soviétique[41], ce qui était de nature à favoriser un rapprochement entre les Etats-Unis et l'Egypte.

Fort de la position privilégiée de son pays, le Secrétaire d'Etat américain Henry Kissinger engagea des consultations avec des dirigeants israéliens et arabes qui aboutirent le 18 janvier 1974 à la signature d'un accord de désengagement entre l'Egypte et Israël, puis à un second accord le 4

[37] Gaouar (Abdelmadjid) , « Réflexions sur la coopération arabo-africaine », *Revue algérienne des relations internationales*, n° 5, 1988, p. 68.

[38] La Libye et l'Arabie Saoudite dépassent parfois le taux de 3%, ainsi le décrit Boubacar (Soulé), op cit, p.347

[39] Brunel (Sylvie), *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, Seuil, 1993,. L'auteur indique que l'aide publique française au développement représentait en 1992, environ 0,57% du PNB (P.7), alors que celles des Etats-Unis et du Japon étaient respectivement de 0,20 et 0,32 de leurs PNB respectifs.

[40] Une conférence sur la paix au Moyen-Orient convoquée à Genève du 21 au 22 décembre 1973 sous les auspices de l'ONU se trouva ajourné sine die au deuxième jour. Voir « Le conflit israélo-arabe », *Notes et études documentaires*, 1974-1984, 1985, n° 4792, p. 16.

[41] L'Egypte dénonça en 1972, les accords passés avec l'URSS, face à la réticence de son allié d'augmenter son potentiel militaire. Celui-ci n'apporta aucun appui aux forces égyptiennes en difficulté au moment de la contre-offensive israélienne, surtout que l'URSS ne put obtenir rapidement un cessez-le-feu qui aurait permis aux arabes de conserver le bénéfice de leurs premières victoires. Voir Bindzi (Léonard Henri), *Les Etats d'Afrique noire face au conflit israélo-arabe*, 1957-1985, Thèse, IRIC, Yaoundé, 1986, 288 p. p.185

septembre 1975[42], engageant par là même les deux pays sur la voie de la paix. Après plusieurs tractations, le Président Sadate se rendit en visite à Jérusalem du 19 au 21 décembre 1977. Ce voyage de part son effet psychologique donna une nouvelle impulsion aux négociations de paix.

D'autres intenses consultations permirent la réunion d'un Sommet tripartite égypto-américano-israélien à Camp David aux Etats –Unis, du 5 au 17 septembre 1978, donnant lieu à la conclusion des accords dits de « Camp David ». Il s'agit en réalité de deux accords –cadres. Le premier accord comportait trois volets dont le premier était relatif à la Cisjordanie (rive occidentale du Jourdain) et à Gaza, le deuxième aux relations égypto israéliennes, qui prévoyait la signature d'un traité de paix entre les deux pays trois mois après la conclusion des accords de Camp David et le troisième qui énonçait les principes qui devaient être contenus dans les traités futurs entre Israël et ses voisins arabes, à savoir la reconnaissance pleine et entière, la suppression des boycott économiques et la protection mutuelle des citoyens des Etats signataires des traités de paix. Six mois après le Sommet tripartite au lieu de trois, le traité de paix égypto-israélien était signé et son application suivit presque sans difficulté, avec la restitution à l'Egypte d'une partie du Sinaï le 25 janvier 1980, suivie, le 26 février, de l'échange d'ambassadeurs entre les deux pays, dont -fait significatif- celui d'Egypte avait résidence à Jérusalem. Enfin, le 25 avril 1982, Israël acheva son retrait du Sinaï, ne conservant que la petite enclave de Taba au sujet duquel un accord de règlement intervint le même jour.

Quelle leçon tirer de tout ce processus ? En fait, le traité de paix israélo-égyptien créait de manière presque irréversible de nouvelles perspectives dans les relations israélo-arabes, ce, d'autant que les Etats –Unis s'engageaient à le garantir et à veiller à son application jusqu'au bout. Mais surtout, il créait une faille dans la stratégie arabe de non reconnaissance d'Israël. En signant une paix qui impliquait reconnaissance de l'Etat hébreu et d'établissement des relations diplomatiques avec ce pays, l'Egypte avait cédé la seule arme dont disposaient encore les pays arabes contre Israël. Les rapports de force venaient ainsi de changer, mettant par la même occasion en lumière d'autres failles du système de pression contre l'Etat hébreu.

B- Les défaillances de la coopération arabo-africaine

L'offensive du monde arabe conçue à l'origine pour sceller à jamais la nouvelle solidarité arabo-africaine née des ruptures israélo-africaines ne semble pas avoir été une barrière suffisante ou solide pour contenir l'offensive diplomatique de l'Etat hébreu qui, depuis les années 80, se déploie avec succès sur la scène politique africaine. Ainsi, lancée dans l'euphorie, la solidarité entre le monde arabe et l'Afrique devait se concrétiser par une coopération dont l'idéologie se voulait fondée sur des facteurs géographiques, historiques, religieuses, cultuelles etc. … mais dont les termes laissaient plutôt apparaître en filigrane la volonté des arabes de se constituer une clientèle africaine pro-arabe et surtout anti-israélienne dans les Organisations internationales, en échange de l'aide financière, comme si la solidarité ne visait qu'à troquer une assistance financière pour service rendu en contrepartie du sacrifice consenti par les pays africains non arabes qui, du fait de la rupture de leurs relations avec Israël avaient renoncé à l'assistance technique israélienne

[42] « Le Conflit israélo-arabe », *Notes et études documentaires*, 1974-1984, 1985, n° 4792, pp 25-35.

généralement citée en exemple. On pouvait d'ores et déjà sentir qu'il s'agissait là d'un pari risqué, déjà du fait du caractère factice des mobiles de cette nouvelle coopération. Des lacunes sérieuses n'allaient pas tarder à apparaître, traduites par des carences structurelles, des divergences et malentendus politiques et la faiblesse des échanges commerciaux.

1- Les carences structurelles de la coopération arabo - africaine

La coopération arabo-africaine, manifestation éclatante de la coopération Sud-Sud est perçue comme un élément d'une stratégie régionale de développement autocentré. Elle était alors censée développer « *Un modèle radicalement nouveau des relations internationales d'où les éléments d'inégalité et d'exploitation seraient totalement absents* »[43].

Pourtant dans notre contexte, les résultats se sont avérés décevants, à cause du caractère discriminatoire de l'aide arabe à l'Afrique et de la « clientélisation du sous-système régional »[44]. S'agissant d'abord du caractère discriminatoire de l'aide arabe, il apparaît à l'examen des répartitions régionales de l'aide, et ceci à deux niveaux :

On observe d'abord un flux plus important pour les pays non africains du tiers monde qui entretiennent pourtant d'excellentes relations commerciales et diplomatiques avec Israël. C'est le cas notamment des pays comme la Turquie qui a reçu beaucoup plus d'argent que les pays d'Afrique subsaharienne. De même, l'aide financière arabe en direction du Brésil, de la Thaïlande, de la Corée du Sud , de la Jamaïque ou du Népal[45] n'a rien de symbolique par rapport à ce qu'ont reçu des pays comme l'Ethiopie, le Nigeria, Sao Tomé, la Guinée Equatoriale ou l'Angola.[46] Proportionnellement, entre 1974 et 1982, l'aide économique financière arabe à l'Afrique n'a représenté que 10% de son assistance au tiers-monde [47] Cette situation était d'autant plus critiquable que la coopération arabo-africaine qui avait été institutionnalisée prévoyait notamment l'accroissement de l'aide financière arabe aux pays africains. Ce qui n'avait pas manqué de révolter certains dirigeants africains. [48]

La seconde discrimination de l'aide arabe porte sur la répartition de cette aide entre les pays africains eux-mêmes. On a en effet remarqué que les arabes ont régulièrement privilégié les pays africains à forte proportion de population musulmane. Ceux-ci occupent alors le peloton de tête des principaux bénéficiaires de l'aide économique et financière arabe au continent noir, ainsi qu'en témoigne le rapport de la B.E.D.E.A. de 1983[49]. On peut alors aisément comprendre que les Etats arabes ont souvent eu à financer certains projets en Afrique noire qui n'avaient rien à voir avec un

[43] Yachir (F), « La coopération Sud-Sud : une alternative », *Bulletin UNITAR*, n° 2, octobre 1983, pp10-14, p.12
[44] Le terme est de Boubacar (Soulé), *Israël et l'Afrique noire, 1957-1993* op cit, p. 361.
[45] Un Tableau de répartition de l'aide accordée aux pays non africains ayant des relations diplomatiques avec Israël est produit par Codo (Léon César) op cit, p. 13
[46] Le Rapport B.E.D.E.A. 1983 présente la répartition de l'aide économique et financière arabe aux 41 pays africains non arabes entre 1974 et 1982 et illustre éloquemment ce propos.
[47] Voir dans ce sens, Akibou (Naïm), op. cit, P. 361
[48] Le Président Abdou Diouf du Sénégal disait d'ailleurs à ce sujet qu' »il est indispensable que les pays arabes et africains aménagent la structure de leurs rapports pour que les fruits légitimes mutuels qu'ils sont en droit d'en attendre bénéficient principalement à leurs peuples au lieu qu'ils aillent accroître périodiquement les avoirs apatrides des entreprises multinationales. » Cité par Zarour(Charbel), op. cit., p. 45.
[49] Ibid.

quelconque développement économique mais plutôt qui sont mus par la volonté de promouvoir la culture et la religion musulmane. A titre d'exemple, plus de 40% de l'assistance libyenne aux pays d'Afrique subsaharienne vise à développer l'islam[50] que le Colonel Kadhafi considère comme « la seule forme de salut pour l'humanité »[51] après l'échec du capitalisme et du communisme. Ce clientélisme panislamique a été violemment critiqué par le quotidien ivoirien Fraternité Matin[52]. Certes, certains auteurs relativisent cette discrimination en montrant que certains pays entièrement chrétiens ont été bien lotis dans la hiérarchie des aides accordées par le monde arabe.[53] On cite généralement le cas du Zaïre, du Kenya et de la Zambie[54]. Et qui plus est, l'aide arabe octroyée est reçue sur un fond de malentendus et de divergences.

2- Les divergences et malentendus dans la coopération.

Les analystes dans leur grande majorité s'accordent aujourd'hui à considérer que la coopération arabo-africaine n'est rien d'autre qu'une « solidarité horizontale clientélisée »[55] traduite par la « dépendance personnelle non liée à la solidarité qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre (…) le patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales »[56]. Cette coopération arabo-africaine est vectrice d'une stratégie arabe d'affirmation de puissance, de domination et d'influence politico-culturelle. En d'autres termes, pour les pays arabes, la scène politique africaine dominée par les pays pauvres est le lieu de prédilection d'expérimentation d'une stratégie d'influence culturelle et politique et surtout de domination. Car, comme nous l'avons précédemment dit, cette coopération a un objectif majeur à savoir la constitution d'une clientèle politique et diplomatique de soutien sans faille à la cause palestinienne. Elle n'a donc pas a priori un but philanthropique, mais surtout, présente deux inconvénients majeurs.

D'une part, une fois que les donateurs atteignent leur objectif de faire complètement défection aux velléités d'alliances en faveur d'Israël, ils sont portés de rester sourds aux besoins exprimés par leurs partenaires africains.

D'autre part et plus fondamentalement, les pays arabes veulent contrôler l'action diplomatique des pays africains et exercent d'énormes pressions sur les candidats à la reprise avec Tel-Aviv, ou encore prennent des sanctions à l'encontre de ceux qui ont franchi la pas. L'exemple du Zaïre, du Libéria et de la Côte d'Ivoire qui ont renoué avec Israël dans les années 80 en est une illustration patente.

---

[50] Otayek (René) , « Libye et Afrique : assistance financière et stratégie de puissance », *Politique africaine*, n°2, mai 1981, pp 80-89.

[51] Cité par Rochot (Philippe), *La grande fièvre du monde musulman*, Le Sycomore, Paris, 1981, p. 120.

[52] Dans sa livraison du 03 septembre 1983, le journal écrit : « les quelques mosquées construites grâce aux capitaux des puissances pétrolières dans nos pays sont plus destinées à renforcer l'influence islamique, pis l'impérialisme culturel du monde arabe chez nous qu'à aider véritablement au développement de nos pays. Elles ne nourrissent pas nos peuples »

[53] Voir par exemple Boubacar (Soulé), op. cit., p. 360.

[54] Voir le Rapport B.E.D.E.A. 1983 précité.

[55] Ndoumbe Eboulé (Jacques Alfred), op. cit, p. 113

[56] Médard (J.F.), « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Rev. Française de science politique*, n° 1, vol 26 fév. 1976 p.103.

Plus grave encore, les dirigeants africains constatent que ces menaces ne concernent pas les pays d'autres continents, ni même les pays d'Afrique blanche, comme si cette politique de deux poids deux mesures faisait des pays africains noirs, les seuls prisonniers de la solidarité avec les arabes face à Israël. Cette situation a d'ailleurs fait l'objet de vives critiques de certains dirigeants africains à l'instar de Mobutu Sessé Séko du Zaïre[57] et de Houphouët Boigny de Côte d'Ivoire[58]. Après tout, le Roi Hassan II a bien reçu officiellement Shimon Péres en 1986 au Maroc sans qu'aucune sanction ne puisse être prise contre lui par la Ligue Arabe. De même, l'Egypte qui a pendant quelque temps fait l'objet de boycott après ses traités de paix avec Israël a réintégré les organisations arabes. Il s'agit donc pour bon nombre de dirigeants africains d'une injustice, pire encore d'une volonté d'asservissement. D'où leur déception.

Enfin, la politique belliqueuse de la Libye suscite des inquiétudes dans certains Etats modérés subsahariens. L'occupation d'une partie du Tchad par ce pays a contribué à renforcer le doute sur la sincérité de la coopération afro-arabe, d'autant plus qu'elle n'a jamais été condamnée par la Ligue arabe, ce qu'a fortement décrié le Président Houphouët–Boigny.[59] Les Etats africains modérés croient alors devoir se protéger[60], et les israéliens toujours à l'affût ne manquent pas de saisir de telles occasions. Certes la Libye peut penser avoir désamorcé cette rancœur à travers de nombreux projets, réalisations[61] et investissements qu'il a disséminés à travers le continent noir. Mais les pessimistes lui rétorqueraient facilement que c'était une contre réaction pour faire face au désaveu que lui ont témoigné les pays d'Afrique du Nord depuis le discours historique de Zouara prononcé par son « guide », le Colonel Mouamar Al-Kadhafi le 15 avril 1973.[62]

C- Le nouveau réalisme pro-israélien en Afrique

Il convient avant tout d'indiquer qu'en aucun moment, les rapports entre Israël et l'Afrique n'ont été véritablement gelés. Même au plus fort de la crise Afro-Israélienne, (1973-1980) on a vu Israël utiliser l'espace militaire Kenyan lors de l'opération de récupération des otages à Entebé en 1976 ou encore, la coopération du président Mengistu dans l'opération de rapatriement des juifs Falashas éthiopiens entre 1984 et 1991.

---

[57] Le Maréchal Mobutu affirmait ainsi : « Nous avons peine à comprendre que tous les Etats du monde ait le droit de coopérer avec qui ils veulent, y compris avec Israël, à l'exception des Etats nègres africains » , cité par Fralon (José Alain), op. cit., p.

[58] Nous voulons jouir totalement de notre droit de nation indépendante et souveraine. Nos frères arabes peuvent donner des milliards de prêt à la France sans lui demander de rompre avec Israël. Alors pourquoi nous le demander à nous qui n'avons rien reçu d'eux . Je n'accepte pas le complexe. » , cité par Codo (Césard), op cit, p

[59] Sur les colonnes du quotidien camerounais « Cameroon Tribune », n° 3408 du 26 octobre 1985 p. 16, il dit : « …ce que nous avons constaté depuis que Kadhafi a pris une partie du territoire tchadien, c'est qu'aucun de nos frères arabes n'a condamné cette occupation ».

[60] Gaillard (P), « Israël en campagne », *Jeune Afrique Spécial*, n°1251/1252, déc-janv. 1985, p. 53.

[61] Entre autres le satellite africain de communication (RASCOM), le Fond Monétaire Africain (FMA), la Banque Centrale Africaine et la Banque Africaine d'Investissement etc., tout cela tel que prévu par l'acte constitutif de l'Unon Africaine.

[62] Pour plus d'informations dans ce sens, voir Pondi (Jean Emmanuel), Vie et mort de Mouamar Al-Kadhafi. Quelles leçons pour l'Afrique ? Editions Afric'Eveil,Yaoundé, Nov. 2012 ; pp. 49 et suiv.

Le Maroc aurait obtenu du recours d'Israël que le gouvernement américain accepte le prétendu plan marocain d'autonomie pour le Sahara occidental par opposition au referendum d'indépendance.

Il y a donc un jeu d'intérêt qui passe par rapport à la paix au Moyen-Orient. On n'a vu les africains brandir la menace du partenariat avec Israël contre un adversaire comme ce fut le cas de l'Ethiopie qui menaça le Soudan et l'Egypte d'ériger un barrage hydraulique sur le Nil avec l'aide technique Israélienne, si certaines revendications n'étaient pas satisfaites. C'est qu'en réalité, les accords israélo-égyptiens n'auront été qu'un prétexte pour la plupart des pays africains de renouer avec Israël. Et certains dirigeants africains ne se le sont pas cachés.[63]Autant dire qu'il y a des déterminants divers qui vont inciter l'Afrique à revenir officiellement sur ses positions envers Israël, avec notamment le contexte économique et socio- politique et la montée de l'instabilité et de l'insécurité en Afrique.

1)- Le contexte économique et socio- politique

La crise économique qui sévit depuis 1980 est mondiale. Mais force est de constater qu'en Afrique subsaharienne, elle est exacerbée par des facteurs à la fois conjoncturels (baisse des recettes d'exportation, hausse des taux d'intérêts, sécheresse, famine, etc.) et structurels (erreurs de gestion)[64] Dans le même ordre d'idées, le secteur agricole a également produit des résultats décevants, surtout pendant la première moitié de la décennie 80, Ainsi que l'a reconnu la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements de l'OUA réunie à Addis–Abeba en Ethiopie du 18 au 20 juillet 1985, à travers leur Déclaration sur la situation économique en Afrique[65]. C'est ainsi qu'en 1985, la région de l'Afrique était devenue la principale bénéficiaire de l'aide alimentaire internationale, la moitié au total, contre 5 à 6% au début des années 70[66].

En dehors du problème alimentaire, il y a également celui des matières premières dont les courts ne cessent de chuter alors que les courts des biens manufacturés importés du nord eux connaissent une hausse vertigineuse quasi permanente, avec comme conséquence immédiate, la détérioration des termes de l'échange.

Aussi, confrontés à une crise majeure sans précédent, les pays d'Afrique subsaharienne vont se lancer dès le début des années 80 à des programmes d'ajustement structurel, afin de rétablir les grands équilibres macro-économiques, mais aussi, de s'adapter aux contraintes d'une économie internationale largement dominée par les pays industrialisés qui véhiculent une seule idéologie, le

[63] Un homme politique nigérian disait à ce sujet : « ce n'est pas parce que l'Egypte ou d'autres pays l'ont fait que nous désirons rétablir les relations diplomatiques avec Israël. Bien au contraire, il y a de bonnes raisons technologiques ou agricoles de penser qu'il y va de notre propre intérêt d'en arriver là. » Voir à ce sujet Agbo (A), « Issues behind the mas, in *Daily Star*, cité par Boubacar (S*), Israël et l'Afrique noire*…Op. cit., p. 307.

[64] Selon la banque mondiale, le taux de croissance moyen du produit intérieur brut des pays africains à faibles revenus qui avait atteint 2,7% par an pendant la période 1973-1980 est tombé à 0,7% en 1982 pour atteindre son minimum historique de 0,2% en 1983. Voir dans ce sens, *Rapport sur le développement du monde*, Washington D.C., Banque mondiale, 1986, p. 26.

[65] Adechoubou (Bouriaminou), *L'OUA face aux problèmes économiques africains*, de 1973 à 1986, Thèse de 3ème cycle, IRIC, Yaoundé, 1988, 323 p, p. 266.

[66] Voir dans ce sens, FAO, *Rapport sur le développement de l'agriculture dans les pays africains victimes de la sécheresse et d'autres calamités*, Rome, FAO, 1985.

libéralisme néo-classique qui soutient que la clé du développement se trouve dans les forces du marché. Curieusement, c'est aussi à cette époque qu'on voit décliner l'aide des pays développés, avec notamment la sensation d'essoufflement de la France et la décrépitude du bloc de l'Est. L'Afrique s'est alors trouvée dans la nécessité de diversifier ses contacts et ses alliés, afin d'amortir le chose de cette crise fulgurante. Pendant ce temps, personne n'oublie qu'Israël possède de nombreuses entrées dans les milieux financiers occidentaux, en particulier américains. Il pourrait plaider leur cause à un moment où ils font face à un tarissement des sources de financement externes. L'Etat hébreu ne pouvait qu'être bien indiqué. Le spectre du désert transformé en verdure à l'image de l'ancienne Cisjordanie désertique pouvait-t-il à cette occasion précise manquer de hanter les pays africains au sud du Sahara ! Ainsi, de nombreux dirigeants africains convertis à un nouveau réalisme au nom de leur survie politique se sont rappelés les capacités d'assistance qu'avait montrée Israël dans les années 60 dans le domaine agricole où ils possèdent des méthodes d'irrigation et d'organisation sociale efficaces. Et l'Afrique n'y allait plus avec les mêmes armes de dissuasion que dans les années 60. Car, les Programmes d'ajustement structurel ont en plus eu pour effet néfaste de toucher à titre principal les populations par le chômage, les licenciements massifs, les baisses drastiques de salaires, etc. lesquels ont contribué pour une large part à exacerber les tensions socio-politiques auxquelles font face les gouvernements d'Afrique noire.

2)- L'instabilité des régimes et la montée de l'insécurité en Afrique noire.

Sans doute, en raison de l'intensification des contestations politiques, ce fléau a connu une ampleur inquiétante au cours de la décennie 80. Le réflexe qui en est résulté s'est traduit par la mise en place des structures de défense et de sécurité collective à travers les régions d'Afrique subsaharienne.[67] Tout ceci traduit à la fois les inquiétudes et la vulnérabilité des régimes africains en proie, pour la plupart, aux revendications séparatistes de certains groupes ethniques nationaux et à de nombreuses contestations émanant d'une population subissant de plus en plus les effets de la crise. Ceci traduit également la crainte des dirigeants africains face aux menaces de déstabilisation provenant de certaines puissances étrangères, en particulier, la Libye du Colonel Kadhafi qui a toujours voulu exporter la révolution islamique vers les franges sud du Sahara. On sait que l'Afrique noire a connu dans la décennie 80, un courant d'instabilité et de déstabilisation à une dimension jamais égalée.[68] Parallèlement, se déploient d'autres formes d'insécurité et de

[67] Par exemple, en 1977, il y a l'Accord ne Non agression et d'Assistance en matière de Défense (ANAD), mis en place en Afrique de l'Ouest, et le P.AM.U.D.(Protocole d'Assistance Mutuelle et de Défense) qui regroupe les 16 membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Pendant ce temps, les Etats de la Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) mettent sur pied un Comité Consultatif chargé des questions de sécurité dans leur région.

[68] A titre d'exemple, entre 1980 et 1987, il y a eu pas moins de 13 coups d'Etats militaires réussis en Afrique noire. (Libéria 12/4/1984 ; Ouganda 11/5/1980 et 1986, Guinée Bissau 19/11/1980Burkina Faso 25/11/1980, 7/11/1982,4/8/1983,15/10/1987, République Centrafricaine 1er /9/1981, Ghana 31/12/1981, Nigeria 31/12/1983, et août 1983, Guinée 3/4/1984), auxquels il faut ajouter les tentatives de coups d'Etats non réussis (Gambie juillet 1981, RCA 1982, Cameroun avril 1984, Guinée mai 1985, Togo 1986, Nigeria octobre 1990). Voir dans ce sens, Gowan (Patrick), Thomas .(Jonhson), "Military coups d'Etats and underdevelopment : a quantitative historical analysis", in *The Journal of Modern africa Studies*, Vol 2, Num 4, déc 1984, pp. 65-66.

déstabilisation telles les rebellions armées et les guerres civiles qui ont éclaté ça et là en Afrique dont les cas les plus marquants à l'époque sont éthiopiens, tchadiens, ougandais et libériens.[69]
Ainsi, le renversement et la déstabilisation étaient devenus la hantise quotidienne des régimes africains et la sécurité, leur préoccupation majeure, avec comme conséquence, la quête d'un parapluie sécuritaire et d'une assurance vie contre la montée des périls internes. Ils vont alors se tourner vers Israël qui représente à leurs yeux la double particularité d'avoir besoin d'un soutien actif ou à défaut de la bienveillante neutralité des africains dans la crise au Moyen-Orient, et de s'y connaître en matière de sécurité et d'aide militaire. Même si officiellement cette réputation agace quelque peu les israéliens, il n'en demeure pas moins qu'ils sont appréciés dans les sécurités présidentielles.[70]

Il faut néanmoins reconnaitre que cette perception est partielle. L'Afrique s'est montrée objective à certains égards, notamment, lorsque l'Union africaine a condamné l'offensive israélienne à Gaza et a soutenu la plainte de l'Afrique du Sud contre Israël devant la CIJ.
Dans le même ordre d'idées, l'Union africaine a appelé à un cessez –le feu permanent et à la fin des hostilités, ainsi qu'à la levée du siège de la bande de Gaza

Conclusion

En conclusion on pourrait être porté à se poser la question suivante : L'Afrique a-t-elle encore une carte à jouer aujourd'hui dans la recherche de la paix au Moyen-Orient ? La réponse assurément n'est pas évidente. Elle est d'autant plus incertaine que les données ont fondamentalement changé. En 1966, un ancien dignitaire du régime américain disait encore que « *tout règlement définitif de paix exige que toutes les parties (…) reconnaissent l'intégrité territoriale d'Israël et ses droits de nation souveraine* ».[71]
En fait, l'élan attendu des américains est déçu, et les événements ont rapidement infirmé l'optimisme de ce postulat. Les premiers accords israélo-arabes ont rendu plus difficile la solution des problèmes fondamentaux.

En effet, l'Egypte n'est pas prête de mettre en péril les bénéfices de la restitution du Sinaï au profit de la Cisjordanie et de Gaza. D'autre part, n'ayant plus à craindre de mener une guerre sur deux fronts, Israël n'éprouvera guère la nécessité d'assouplir sa position en ce qui concerne les territoires occupés.

L'enjeu de la colonisation juive est extrêmement important. On sait qu'au cours des affrontements militaires, Israël conquit des territoires qui quadruplèrent sa surface, mettant ainsi dans son giron, la péninsule du Sinaï qui faisait partie de l'Egypte depuis 1906, la Bande de Gaza

[69] Ibid.
[70] On peut se souvenir à cet égard de leur restructuration de la garde présidentielle du Maréchal Mobutu du Zaïre, de leur rôle joué à la garde présidentielle de feu Samuel Doe au Liberia lors de la tentative du coups d'Etat du Sergent Thomas Quiwonkpa, ou encore de leur débarquement à la Présidence de la République du Cameroun en mai 1984, peu de temps après le coup d'Etat manqué du 6 avril 1984. De même après la défaite de l'armée éthiopienne contre le Front populaire de Libération de l'Erythrée en novembre 1982, les dirigeants éthiopiens décident de refaire appel aux services israéliens. Voir dans ce sens, Boubacar (S), *Israël et l'Afrique noire…*, Op. cit., p. 300 et ss.
[71] Ball (George), Ancien sous sec. d'Etat américain 1961- 1966, in *Jeune Afrique*, n° 961, 6 juin 1979, p.9.

et la Cisjordanie à forte population palestinienne, régions censées former l'Etat arabe aux termes du plan de répartition accepté par les Nations Unies en 1947 mais qui étaient tombées sous dominance égyptienne et hachémite, les hauteurs du Golan, enfin, le plateau frontalier situé entre la Palestine et Damas.[72]

Des considérations stratégiques ainsi que les champs fertiles délaissés par les paysans arabes (en dehors des territoires restitués) attiraient l'attention des israéliens auxquelles s'ajoutent des considérations idéologiques, mais surtout des découvertes archéologiques prouvant le caractère juif antique de la région.

On pourrait alors facilement imaginer que dans la pensée des cadres dirigeants de la société israélienne, le mirage de la judaïsation des terres « libérées »remplaçait graduellement un autre, celui de la paix. Autrement dit, ceux-ci préféreraient désormais conserver les territoires en l'absence d'un traité de paix au moment où paradoxalement, les Etats arabes, aussi bien qu'une fraction importante de la résistance palestinienne, se déclarent en faveur de la reconnaissance et la paix avec Israël, en échange des territoires occupés. [73] Les opérations militaires lancées contre l'Autorité palestinienne entre mars et avril 2002 sous le fallacieux couvert de la « guerre contre le terrorisme » et l'intensification de la colonisation juive dans les territoires occupés en sont une illustration. Il y a donc de part et d'autres une sorte de surenchère qui dilue les actions pour la paix au Moyen-Orient et favorise le statut quo, au (grand) bénéfice d'Israël.

Aujourd'hui, Washington devrait aller au-delà de sa vision classique sur le conflit[74]. Cependant, l'intervention des Etats en Iran le 22 juin 2025[75] à la suite de l'agression d'Israël par celui-ci n'est pas de nature à arranger les choses. Pourtant, il conviendra pour les Etats Unis d'inventer les arrangements diplomatiques à la fois nouveaux et originaux indispensables pour permettre à Israël de vivre sans crainte d'être agressé, à côté d'une Cisjordanie démilitarisée.

Sans doute, le nouveau rôle de l'Afrique subsaharienne dans ce conflit en dépendra.

[72] Voir dans ce sens Demant (Peter), « les implantations israéliennes dans les territoires occupés », *Hérodote*, 2ème-3ème trimestre 1983, pp. 153-186, p. 154.

[73] On considère que Dayan est le chantre de cette pensée. Voir dans ce sens, Dayan (M), *Story of my life* , New-York, 1977 ; Amnon Kapeliouk, *Israël:la fin des mythes*, Paris, 1975

[74] Sous la houlette des Etats-Unis, plusieurs accords sont signés : les accords d'Oslo en septembre 1993, les accords israélo-jordaniens en octobre 1994, les accords intérimaires Oslo II en septembre 1995, En 2000 et 2001, les négociations de Camp David II, Taba et Charm El-Cheikh parviennent à des compromis envisageables mais qui ne peuvent être mis en œuvre, les protagonistes ne se faisant aucune confiance.

[75] Les tensions entre les Etats-Unis et l'Iran ont augmenté en raison du programme nucléaire iranien et des menaces perçues par les Etats-Unis et Israël et ont donné lieu à une opération militaire contre l'Iran dans le cadre de la guerre Israël-Iran. L'opération nommée « Marteau de minuit a atteint de manière significative, plusieurs sites nucléaires iraniens.

La spécificité de l'autonomie des régions a statut spécial au Cameroun

The specificity of the autonomy of regions with special status in Cameroon

Par :

Dr. NGONO Flora Nathalie

Ph.D en Droit public

Assistante à l'Université de Douala (Cameroun)

Résumé :

Créées par la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées, les régions à statut spécial se distinguent des autres institutions décentralisées au Cameroun. Leur spécificité tire son substrat de l'autonomie qui leur est reconnue. Depuis son apparition dans le paysage institutionnel camerounais, cette nouvelle catégorie ne cesse de susciter l'intérêt de la doctrine. Dans cette mouvance, une réflexion sur la spécificité de son autonomie a été jugée opportune. En mobilisant la méthode juridique, avec une emphase sur l'analyse des textes, la réflexion s'est structurée autour de la question suivante : qu'est ce qui fait la spécificité de l'autonomie des régions à statut spécial au Cameroun ? A partir de l'hypothèse d'une autonomie élargie, la recherche aboutit à la conclusion d'une autonomie institutionnelle calibrée et une autonomie fonctionnelle inclusive.

Mots clés : Spécificité, Autonomie, Régions à statut spécial, Tutelle, Collectivités territoriales décentralisées.

Abstract:

Created by the law of December 24, 2019 establishing the general code of decentralized local authorities, regions with special status are distinguished from other decentralized institutions in Cameroon. Their specificity draws its substrate from the autonomy which is recognized to the. Since its appearance in the Cameroonian institutional landscape, this new category has continued to arouse academic interest. I this movement, a reflection o the specificity of its autonomy was deemed appropriate. By mobilizing the legal method, with an emphasis on the analysis of texts, the reflection was structured around the following question: what makes the autonomy of region with special status specific in Cameroun? Based on the hypothesis of expanded autonomy, the research leads to the conclusion of calibrated institutional autonomy and inclusive functional autonomy.

Keywords: Specificity, Autonomy, Region with special status, supervision, decentralize local authorities.

Introduction

La question de l'autonomie constitue généralement un point d'attention dans l'étude des institutions décentralisées. En effet, la décentralisation est en elle-même une technique d'autonomisation à travers le transfert par l'Etat et sous son contrôle, de compétences et moyens aux personnes morales de droit public infra-étatiques[1]. C'est dire, que l'autonomie est le principal critérium de la décentralisation. Cependant, si l'on s'accorde sur le caractère essentiel de l'autonomie en matière de décentralisation, il y a aussi lieu de relever avec Paul LAFARGUE qu'« *il y a autant d'autonomie que d'omelettes et de morales (…). L'autonomie, pas plus que la liberté et la justice est un principe éternel, toujours identique à lui-même, mais un phénomène historique variable suivant les milieux où il se manifeste* »[2]. En d'autres termes, l'autonomie gage de toute décentralisation peut avoir des déclinaisons variables. C'est donc à bon droit que le chercheur peut entreprendre une réflexion sur la spécificité de l'autonomie administrative des régions à statut spécial en droit camerounais.

Dans son acception courante la spécificité s'appréhende comme une qualité distinctive qui appartient précisément à une personne ou une chose[3]. Tel qu'il vient d'être défini, le terme a comme synonymes, les notions de particularité, singularité ou encore originalité. La spécificité n'étant pas une notion juridique, il n'est pas possible en l'état d'avoir sa signification juridique. Dès lors, le sens qu'il convient de retenir est celui dégagé par la langue française. Il s'agira alors d'appréhender la spécificité comme une particularité à mettre en exergue.

La notion d'autonomie administrative ne bénéficie pas d'une définition dégagée en droit positif. Les articles 9 et 10 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées se contentent de lister les effets de cette autonomie. Dès lors, pour clarifier ce concept, il importe de définir au préalable celui d'autonomie.

La notion d'autonomie est polysémique. Dans son sens littéraire, elle renvoie au droit pour un Etat ou une personne de se régir selon ses propres lois[4]. Dans son sens général, l'autonomie désigne le pouvoir de se déterminer soi-même ; la faculté de se donner sa propre loi[5]. La définition juridique de l'autonomie n'éloigne pas de celle qui précède. L'autonomie renvoi aussi à la situation d'une collectivité ou établissement 'ayant pas acquis une pleine indépendance vis à vis de l'Etat dont ils font partie ou auquel ils sont rattachés, mais dotés d'une certaine liberté interne de se gouverner ou de s'administrer eux-mêmes. L'idée de suffisance prime dans l'appréhension doctrinale de l'autonomie. A titre d'illustration, André de LAUBADERE écrit que l'autonomie d'un système de droit par rapport à un autre « *signifie simplement que les règles de droit éditées*

[1] Lire GUIMDO DONGMO (B.-R), « Le droit de la décentralisation à l'ère de la démocratisation au Cameroun », In sous la coordination technique de la Fondation Paul Ango Ela, Les politiques de la décentralisation au Cameroun. Jeux, enjeux et perspectives, 2013, p.19.

[2] LAFARGUE (P.), L'autonomie, l'égalité, organe du parti ouvrier français, 25 décembre 1881,15 janvier 1882. https://www.marxists.org/francais/lafargue/works/1881/12/lafargue_18811225.htm. (15 juillet 2024).

[3] Dictionnaire Larousse Maxipoche, éd. 2017.

[4] ROUSSEAU (J.-J.), Du contrat social, discours sur l'origine des inégalités, discours sur les sciences et les arts, éd. Electronique du contrat social ou principe de droit politique, Paris, union générale d'éd., 1963, 373 p., pp. 1-198, collection le monde en 10 -18 éd. Révisée le 19 janvier 2014.

[5] Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2011, 9e éd., p. 107.

pour régir l'un des deux ne sont pas automatiquement applicables à l'autre. Autrement dit que les deux systèmes sont indépendants, les sources du droit étant distinctes pour chacun d'eux »[6]. Le Professeur Raymond MUSELECK est plus explicite, car pour lui l'autonomie juridique renvoie au pouvoir d'agir[7]. Au demeurant, l'autonomie est le pouvoir reconnu aux personnes publiques autres que l'Etat, de s'administrer librement[8].

Au regard de ce qui précède, l'autonomie administrative se rapporte à la libre administration. Cette dernière notion est appréhendée par la doctrine comme la capacité reconnue à une entité publique de jouir d'une autonomie institutionnelle et d'une autonomie de gestion[9]. D'après le conseil constitutionnel français, l'autonomie institutionnelle implique que les collectivités territoriales soient administrées par des conseils élus conformément aux principes constitutionnels en vigueur et qu'elles jouissent d'un minimum de liberté d'organisation de leurs services[10]. L'autonomie de gestion quant à elle se décline en plusieurs garanties à l'instar de la reconnaissance des compétences propres[11], ainsi que des pouvoirs propres de décision et de gestion[12]. Au total, l'autonomie administrative suppose pour les collectivités territoriales qui en jouissent, de disposer d'une liberté pour choisir leurs organes administratifs, mais également gérer leurs affaires propres en marge du dirigisme de l'administration centrale. Elle est reconnue à la région par l'article 8 de la loi n°2019/024 du 25 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées. Malgré l'avènement de ces contre-pouvoirs, le Professeur BEGNI BAGAGNA note qu'au Cameroun, « *le pouvoir local a encore du mal à s'affirmer ; et pour cause, la liberté d'administration des collectivités locales constitutionnellement garantie, ne s'exprime, ni administrativement du fait de la déconcentration bis, ni politiquement eu égard à l'absence des transferts législatifs* »[13].

La région en ce qui la concerne est la dernière-née des institutions politico-administratives au Cameroun. Il a fallu attendre la constitution du 18 janvier 1996 pour qu'elle fasse son entrée dans le paysage institutionnel. M. Samuel OBAKER BALINAN relève cependant que cette institution ne bénéficie pas d'une définition en droit positif camerounais au regard du silence des textes qui la consacrent[14]. Pour le Professeur Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, au Cameroun, la région est « *après l'administration centrale, le deuxième niveau de l'organisation de l'administrative de l'Etat, suivie du département et de l'arrondissement, et le premier niveau de la décentralisation territoriale, le niveau intermédiaire étant la communauté urbaine, tandis*

[6] DE LAUBADERE (A.), VENEZIA (J.C.), GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, t. I, *organisation et action de l'administration, la juridiction administrative,* L.G.D.J, 15ème éd., 1999, p. 1107.
[7] MUSELECK (R.), Finances Publiques, Paris, Sirey, 14e éd, p. 714.
[8] FERSTENBERT (F.), PRIET (F) et QUILICHINI (P.), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2ème édition, 2016, p.71.
[9] *Ibid.* p.80.
[10] Cons. Const. 18 Nov 1982, n°82-146 DC, cons. n°7, Rec, const. p.66.
[11] Cons. Const. 8 août 1985, n°85-196 DC, cons. n°10, Rec, Cons. Const., p.63.
[12] Cons. Const. 28 décembre 1982, n°82-149, DC, cons n°5 et 6, Rec, Cons. const., p.76.
[13] BEGNI BAGAGNA, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : contribution à l'étude de leurs rapports avec l'Etat », *Juridis Périodique*, n°98, Avril-Mai-Juin 2014, p. 88.
[14] OBAKER BALINAN (S.), « Le renouveau de l'institution régionale en droit », *RADP*, Vol. X, N° 21, Spécial, 2021 p.216.

que le niveau de base est la commune »[15]. En tant que collectivités territoriales décentralisées, les régions sont des « *entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national auxquelles l'Etat a, en vertu du principe de décentralisation, conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par les autorités élues* »[16].

La région à statut spécial souffre elle aussi d'un déficit de définition légale en droit camerounais. En effet, le législateur se contente d'affirmer que le statut spécial se traduit, au plan de la décentralisation, par des spécificités dans l'organisation et le fonctionnement de ces deux Régions[17]. A l'analyse, la loi camerounaise crée deux régions à statut spécial. Le statut spécial renvoie alors à la prise en compte des spécificités culturelles et linguistiques dans l'organisation et le fonctionnement de ces deux régions. En définitive, la région à statut spécial dans le contexte camerounais peut être appréhendée comme une région se distinguant des autres dans son organisation et son fonctionnement du fait de la prise en compte de ses spécificités culturelles et linguistiques. Il s'agit des deux régions anglophones du pays à savoir, la région du Nord-Ouest et la région du Sud-Ouest.

La région à statut spécial est une nouveauté dans le paysage institutionnel camerounais. En effet, l'article 55 (1) de la constitution ne crée pas expressément une région à statut spécial. Toutefois, on peut dire qu'elle tire son fondement de l'alinéa 62 (2) de la constitution qui dispose que « *sans préjudice des dispositions prévues au présent titre, la loi peut tenir compte des spécificités de certaines Régions dans leur organisation et leur fonctionnement* ». C'est donc à bon droit que la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 reconnaît « *un statut spécial aux Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest* ». A côté de ces fondements juridiques, l'on peut voir en la reconnaissance de ce statut spécial, la solution trouvée par les pouvoirs publics pour préserver l'unité nationale mise à mal par la question anglophone[18]. Le Professeur Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO écrit à propos que « *malgré le désir exprimé par certains camerounais d'avoir leur Etat et les revendications clairement et ouvertement formulées par des associations créées par des camerounais originaires de la partie anglophone, le pouvoir central est resté ferme dans sa position, à savoir que l'unité et l'indivisibilité telles qu'inscrites dans le texte constitutionnel doivent être plus une réalité qu'une fiction* »[19]. Au demeurant, la région à statut spécial apparaît comme une institution juridiquement et politiquement justifiée dans le contexte camerounais.

Comme le relève fort opportunément le Professeur Christian ATIAS, « *l'office du juriste doit demeurer la recherche des « questions agitées » et des « raisons de décider pour et contre » »*[20]. Dès lors, proposer une réflexion sur la spécificité de l'autonomie administrative de la région à

[15] GUIMDO DONGMO (B-R) « La région en droit public camerounais : quel Janus juridique ? », *Afrilex*, 8 décembre 2021, p.4.
[16] GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, 13e éd., Paris, Dalloz 2001, p.1253.
[17] Article 327 (2) de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des CTD.
[18] Lire OLINGA (A. D.), « La « question anglophone » dans le Cameroun d'aujourd'hui », *RJPIC*, n° 3, Octobre Décembre, 1994, pp.292-308.
[19] GUIMDO DONGMO (B-R), « Constitution et décentralisation au Cameroun depuis la réforme constitutionnelle de 1996 », in *Revue Juridique et Politique des Etats francophones*, n°2, 2005 p. 221.
[20] ATIAS (Ch.), *Science des légistes, savoir des juristes*, 3ème éd. Marseille, PUAM, 1993, p.103.

statut spécial s'avère intéressant à plus d'un titre. En effet, les régions sont devenues opérationnelles avec l'élection des conseillers régionaux du 6 décembre 2020. Depuis lors, l'intérêt de la doctrine pour l'institution régionale semble s'être ravivé[21].

Cependant, on n'enregistre pas des travaux scientifiques d'envergure sur la problématique l'autonomie administrative de ces institutions spéciales. En outre, les régions à statut spécial représentent beaucoup dans l'économie nationale. D'après le Groupement Inter-Patronal du Cameroun (GICAM), le Nord-Ouest et le Sud-Ouest (NOSO) représentaient en 2017, 20% de la production agricole du pays et une grande partie des filières d'exportation : 45% de la production cacaoyère nationale provient du Sud-Ouest, 70% de la production nationale du café arabica provient du Nord-Ouest, et les deux régions représentent plus de la moitié de la production nationale d'huile de palme et 20% des productions nationales de féculents (mais, manioc, pomme de terre, haricot et banane douce)[22]. Ces données ont régressé avec les troubles sécuritaires alimentés par les séparatistes. Le processus de reconstruction de ces deux régions a néanmoins été lancé par les pouvoirs publics et depuis 2020 elles fonctionnent sans incident. Parvenu pratiquement à la fin de la première mandature, il serait intéressant de s'intéresser à la question de leur autonomie.

Dès lors, qu'est ce qui fait la spécificité de l'autonomie des régions à statut spécial au Cameroun ? A cette question, la présente réflexion avance l'hypothèse d'une autonomie élargie. En mobilisant la méthode propre au positivisme juridique avec une emphase sur l'analyse des textes juridiques, l'on note une autonomie institutionnelle amplifiée **(I)** et un fonctionnement dérogatoire **(II).**

I- UNE AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE AMPLIFIEE

L'autonomie est le droit de se régir par ses propres lois. Le pouvoir de se déterminer soi-même[23]. C'est donc au final, la situation des collectivités ou établissements n'ayant pas acquis une pleine indépendance dont ils font partie ou auquel ils sont rattachés, mais dotés d'une certaine liberté interne de se gouverner ou de s'administrer eux-mêmes[24]. C'est le principe de libre administration qui traduit de la plus forte manière l'autonomie d'une collectivité. Ce principe de libre administration évolue avec la reconnaissance d'une faculté d'expérimentation en matière législative et règlementaire[25].

---

[21] On note plusieurs productions scientifiques sur l'institution régionale. Voir, OBAKER BALINAN (S.), « Le renouveau de l'institution régionale en droit », op.cit., ; GUIMDO DONGMO (B-R) « La région en droit public camerounais : quel Janus juridique ? », op.cit., ; ASSIENE NGON (P-H), «Les collectivités à statut spécial dans les Constitutions des Etats unitaires d'Afrique noire francophone » *RGDL*, N°2/2021 ; MBAKE NYAKANG (H-J) « La responsabilité disciplinaire du chef de l'exécutif régional au Cameroun » *RADP*, vol XI N°26, 2022, pp. 305-329.

[22] GICAM, *Insécurité dans les régions du Sud-Ouest du Nord-Ouest ; conséquences économiques et impacts sur* l'activité des entreprises, juillet 2018.

[23] CORNU (G), (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Association Henri Capitant, 11ème édition, 2016, p. 106.

[24] *Idem*.

[25] Articles 37-1 et 72-4 de la Constitution française. Voir également sur la question SCHOETTL (J-E), « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *Petites Affiches*, 30 Septembre 2003, n°1995, pp. 6-9.

Les régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du fait de leur spécificité bénéficient d'une organisation calibrée qui tient compte de leur particularité sociologique. En effet, les principaux acteurs locaux sont impliqués dans le processus de décisions. La possibilité pour les autorités traditionnelles d'être désignées sénateurs et membres de l'assemblée régionale de laquelle sont issues les autorités dirigeantes des plus hautes instances de la région fait d'eux, au pire, des collaborateurs privilégiés, au mieux, des décideurs desdites régions. L'attribution d'une autonomie politique organisationnelle par l'Etat se décline en l'institutionnalisation d'une assemblée régionale (**A**), en l'instauration d'un conseil exécutif régional, ainsi que d'un conciliateur indépendant (**B**), qui sont des instances locales dans lesquelles les autochtones ont le pouvoir de décisions.

A- L'institutionnalisation d'une Assemblée Régionale

L'autochtonie comme la région se présente en droit public camerounais tel une hydre, un Janus juridique[26]. Plutôt qu'une assemblée nationale visible dans les Etats ayant fait le choix du fédéralisme [27] . L'assemblée régionale existante dans ces deux régions du Cameroun bien qu'obéissant globalement aux règles applicables dans les huit (08) autres régions, notamment en ce qui concerne aussi bien les modalités d'éligibilité de ses membres que son organisation, comporte une texture particulière. Elle est l'organe délibérant dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest[28]. Elle exerce l'ensemble des attributions dévolues aux conseils régionaux par la législation en vigueur[29]. Concrètement, elle gère les affaires de la région. Elle est composée de quatre-vingt-dix (90) conseillers régionaux dont le mandat est de cinq ans[30]. Elle comprend deux chambres : la House of divisional representatives (**1**) et la house of chiefs (**2**)[31].

---

[26] GUIMDO DONGMO (B-R), « La région en droit public camerounais : quel Janus juridique ? », Afrilex, déc. 2021, p. 21.

[27] Le fédéralisme est selon les termes d'une certaine doctrine, « *au goût du jour en Afrique. Il est agité dans la plupart des États en tension ou post-conflits comme un gri-gri, dont personne ne sait vraiment ce qu'il signifie* » (SCHMITT (E), « Le fédéralisme : plus fragile et plus nécessaire que jamais. Quelques réflexions illustrées par la Suisse et les pays d'Afrique », *L'Europe en formation*, n° 363, 2012/1, p. 151.), *« mais auquel on attribue une force mystérieuse de conjuration de tous les maux et de pacification de l'État. Ce qui pose la question du rôle du fédéralisme dans la résolution des conflits identitaires et des enjeux économiques du continent* » (NGANGO YOUMBI (E-M), « L'illusion fédéraliste : réflexions à partir des expériences africaines », *Étude en l'honneur du Professeur Frédéric Joël AÏVO*, R.I.D.C. 1-2023, p. 3.) Il est comme environné d'un narratif laudatif. On loue ses vertus à grand renfort d'expériences étrangères (Cette conception trouve ainsi un écho favorable dans les propos de Bernard CHANTEBOUT lorsqu'il observe en ce sens que, « *parmi la vingtaine d'États fédéraux existant dans le monde, figurent les États les plus puissants et les plus vastes tels que les États-Unis, la Russie, l'Inde, le Canada, l'Australie, le Brésil, l'Argentine* » (CHANTEBOUT (B), *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2015, p. 62.) Idée reprise en chœur dans le contexte de nos États.

[28] Article 331 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

[29] Article 331 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

[30] Article 332 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

[31] Article 332 alinéa 2 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

1- La House of divisional representatives

La gouvernance tant classique que moderne a démontré qu'il n'est pas de réel développement durable sans la prise en compte des minorités. Car, dans un monde ou les idéaux de démocratie sont prônés çà et là, il est important que la majorité ne néglige pas les doléances ou la situation des minorités au risque de faire face à des revendications pouvant aboutir à de farouches résistances de la part de ces derniers. Dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler « mondialisation », si à une échelle mondiale, les Etats ont besoin les uns des autres à cause de l'interdépendance de plus en plus en plus grandissante entre eux, les uns étant d'une manière ou d'une autre, contraints, de s'allier ou d'échanger avec les autres malgré leurs disparités, leurs oppositions, la divergence de leurs idéologies et politiques. Cette nécessité est plus que pressante sur le plan interne, où il émerge de plus en plus des notions telles que le développement inclusif[32]. Si le phénomène prend de l'ampleur aujourd'hui et la notion une forme plus ambitieuse, il convient de préciser qu'il n'est pas à proprement parler d'une nouveauté. En effet, déjà en 1961, le soutenait le premier président de la République du Cameroun, « *le Cameroun de demain a besoin de tous ses enfants* »[33]. Le développement inclusif garantissant la cohésion sociale territoriale est une priorité sociale[34].

Le Cameroun est en pleine mutation[35]. Pour s'en convaincre, la stratégie de développement 2020-2030 interpelle les collectivités territoriales décentralisées à prendre une part active au processus de développement, notamment économique du pays. C'est dire que les résultats ne sauraient être escomptés sur le pan en question si la participation des territoires à ce mouvement crédible et porteur d'espoir manque de capitaux concrets[36]. C'est dans ce sens que le Doyen Georges Vedel affirmait que « *la décentralisation a une valeur démocratique puisqu'elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants* »[37]. Cette mutation observée depuis quelques décennies prend une dimension pour le moins

[32] Le développement inclusif garantissant la cohésion sociale territoriale est une priorité sociale. Il repose sur le principe du respect des droits humains et met l'accent sur l'égalité des chances et la participation non discriminatoire. Il est à la foi un objectif et un processus. Le concept de réhabilitation en est particulièrement approprié pour la mise en œuvre du développement inclusif. Son but est de réaliser une société inclusive, capable de s'adapter aux différences et de valoriser la diversité. Son appréciation consiste en l'évaluation des politiques publiques en tenant compte de leur impact sur les minorités. Ses principes clés sont : la participation, la non-discrimination et l'accessibilité. La participation garantit la pertinence et la pérennité des actions publiques de développement. La non-discrimination est liée au concept d'égalités d'opportunités. L'accessibilité quant-à elle, permet à des personnes ou communautés initialement marginalisées ou défavorisées de participer pleinement à tous les aspects de la vie.
La participation Il implique donc le développement de tous, développement pour tous et l'inclusion des sociétés traditionnellement exclues, marginalisées ou considérées comme telles.

[33] Allocution du Président Amadou AHIDJO à la conférence constitutionnelle de Foumban, in la presse du Cameroun, n°3.372-34ème année, Jeudi 20 Juillet 1961.

[34] Rapport sur les objectifs de développement durable adoptés par les Nations Unies, Centre International de Hautes études agronomiques méditerranéennes, Paris, 2019, p. 12.

[35] MBALLA EFFA (J), (dir.), *Les régions constitutionnelles : Essai sur l'évolution, les missions et le fonctionnement une institution nouvelle au Cameroun*, Yaoundé-Cameroun, édition 003/RNPBGC,2022, p. 14.

[36] MBALLA EFFA (J), (dir.), Les régions constitutionnelles : Essai sur l'évolution, les missions et le fonctionnement une institution nouvelle au Cameroun, *op.cit.*, p. 15.

[37] VEDEL (G), *Droit administratif*, Paris, PUF, Coll. « Thémis », 1973, p. 639.

inattendue[38], dépossédant l'Etat de son monopole historique en matière politique pour le mettre dans une situation de collaboration avec les collectivités territoriales décentralisées, notamment les régions.

La nouvelle architecture politique du Cameroun confère aux deux régions méridionales à statut spécial du Cameroun une marge de manœuvre plus élargie que celle accordée aux huit autres régions. Bien que l'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi[39], il tient compte, des spécificités de certaines régions dans leur organisation et leur fonctionnement[40]. Alors que la déconcentration administrative à travers la région s'inscrit dans le cadre du rapprochement du pouvoir central des administrés, la décentralisation régionale quant à elle, s'inscrit dans le cadre du transfert d'une parcelle de pouvoir aux entités locales nommées régions[41]. Ainsi, en tant que technique de transfert par l'Etat et sous son contrôle, de compétences et moyens aux collectivités territoriales décentralisées, personnes morales de droit public, jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux[42].

La controverse longtemps entretenue par la doctrine camerounaise relative à la garantie constitutionnelle des droits des minorités et des peuples autochtones, contrariée par l'unité et l'indivisibilité de la République, semble aujourd'hui revitalisée par le retour des notions livrées aux tourments, en l'occurrence l'équilibre régional, l'exigence de composantes sociologiques, la citoyenneté multiculturelle et l'universalité de contiguïté[43]. En effet, « *dams le souci d'accélérer son projet de décentralisation et d'améliorer les conditions de vie des populations locales, le gouvernement camerounais va mettre en place un système d'organisation administrative visant a priori à implanter à la tête des institutions locales de développement les ressortissants de la région. Si l'autochtonisation du phénomène constitutionnel qui en découle participe à l'enracinement de la démocratie locale, il faut dire qu'elle questionne et laisse questionner sur la citoyenneté multiculturelle qui est une valeur républicaine garantie par la Constitution et sur la pertinence même de la place de l'autochtonie dans l'effectuation de la gouvernance locale au Cameroun. L'autochtonie se présente donc comme un Janus juridique, biface. Si elle paraît contribuer à l'énoncé de la gouvernance locale, il ne faut pas perdre de vue qu'elle est aussi à l'épreuve de l'énonciation de ladite gouvernance* »[44].

---

[38] Le vent de démocratisation et de réforme de l'Etat engagé au Cameroun depuis les années 1990, a certes connu un tournant décisif avec la loi constitutionnelle du 18 Janvier 1996, motivée par la faible croissance, traduite en général, le niveau de pauvreté. Mais également un coup d'accélérateur est également venu la crise dite anglophone. La recherche d'une solution à cette dernière a conduit au grand dialogue national, qui lui a entrainé l'octroi d'un statut spécial aux régions méridionales du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Voir utilement à ce sujet MBALLA EFFA (J), (dir.), Les régions constitutionnelles : Essai sur l'évolution, les missions et le fonctionnement une institution nouvelle au Cameroun,

[39] Article 55 alinéa 3 de la Constitution du 18 Janvier 1996, modifiée et complétée par la loi n°2008/001 du 14 Avril 2008.

[40] Article 62 alinéa 2 3 de la Constitution du 18 Janvier 1996, modifiée et complétée par la loi n°2008/001 du 14 Avril 2008.

[41] GUIMDO DONGMO (B-R), « La région en droit public camerounais : quel janus ? », p. 4.

[42] NGANE (S), *La décentralisation au Cameroun. Un enjeu de gouvernance*, *op.cit*., p. 9.

[43] SOBZE (S-F), « Autochtonie et gouvernance locale : réflexion à partir de l'exemple du Cameroun » R.I.D.C. 3-2022, p. 1.

[44] *Idem*.

Présidée par le president du conseil regional, la house of divisional representatives comprend soixante-dix (70) membres élus par les conseillers municipaux de la region au scutin de liste mixte à un tour comprenant un système majoritaire et un système de representation proportionnelle[45]. Dans cette tache, il est assisté par le sécretaire du conseil exécutif, du sécretaire général de la region et des membres de l'exécutif régional n'appartenant pas à la house of chiefs. La house of divisional representatives donc une chambre à forte coloration sociologique et prend fortement en compte dans sa composition, la question du genre. Elle statue sur toutes les matières relevant de la competence de l'Assemblée régionale. Elle dispose de cinq (05) commissions:la commission des affaires administratives juridique et du règlement interieur, la commission de l'éducation, la commission de la santé, de la population, des affaires sociales, cuturelles, de la jeunesse et des sports, la commission des finances, des infrastructures, du plan du développement économique, la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domainesn, de l'urbanisme et de l'habitat[46].

Outre les membres de plein droit de la house of divisional representative qui composent les différentes commissions, les sénateurs de chaque region ont également la possibilité d'y prendre part, avec voix consultative[47]. C'est également le cas des membres de la société civile qui peuvent y être associés, sans pour autant avoir voix délibérative, par le Président de la house of divisional representatives sur des questions déterminées[48]. Si le rôle de la house of divisional representatives jouit ou bénéficie d'importants pouvoirs dans la gestion des régions à statut spécial au Cameroun, la house of chiefs n'en joue pas moins un rôle négligeable. En effet, pour le législateur, et à travers diverses lois, elle traduit la volonté ou mieux la stratégie des pouvoirs publics à renforcer la participation des populations à la gestion de leurs propres affaires et à se confronter aux exigences de la gouvernance[49]. Elle sert, à ce titre, de bras séculier à la matérialisation de la décentralisation et de « *poutre maîtresse de la promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local* »[50].

2- La House of Chiefs

Loin, d'être une originalité du législateur camerounais, ni, au sens large, une innovation de la loi portant décentralisation, la House of Chiefs a existé dans le Cameroun post- colonial[51], même si elle n'était pas investie de la même fonction ou des mêmes pouvoirs que ceux à lui conférés dans le contexte camerounais actuel. En effet, elle a déjà existé au Cameroun dans les décennies

[45] *A*rticle 333 alinéa 3 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.
[46] *A*rticle 334 alinéa 2 loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.
[47] *A*rticle 334 alinéa 3 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.
[48] *A*rticle 334 alinéa 4 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.
[49] SOBZE (S-F), « Autochtonie et gouvernance locale : réflexion à partir de l'exemple du Cameroun », *op.cit*., p. 3.
[50] OYONO (D), *Cameroun : les chantiers de gouvernance*, Yaoundé, Imprimerie Saint-Paul, 2004, p. 258.
[51] CHEM-LANGHEE (G), « The origin of the the southern Cameroons House of Chiefs », *Revue internationale des études historiques*, vol. n°4, 1983, p. 683.

70 et 80, à une échelle plus grande. Elle était alors nommée la Southern Cameroon House of Chiefs (SCHC), dont l'implantation était favorisée par le mode d'administration indirect de la grande Bretagne. L'on pourrait à juste titre parler plus rénovation que d'innovation de la loi du 24 décembre2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

La house of Chiefs est présidée par le vice-président du conseil régional, assisté du conseil exécutif régional. Elle est composée de vingt (20) membres issus du commandement traditionnel, élus conformément à la réglementation en vigueur. Bien que statuant, comme la house of divisional representatives, sur toutes les matières relevant de la compétence de l'Assemblée régionale, elle y a néanmoins une compétence résiduelle. Pour n'en point douter, la loi n°2019/024, du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées procède à une énumération des questions relevant de sa compétence. Il s'agit notamment des questions suivantes : le statut de la chefferie traditionnelle, la gestion et la conservation des sites, monuments et vestiges historiques, l'organisation des manifestations culturelles et traditionnelles dans la région, la collecte et la traduction des éléments de la tradition orale.

La house of chiefs dispose de deux commissions :la commission des affaires administratives, juridiques, du règlement intérieur, de l'éducation, de a santé, de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports[52], la commission des finances, des infrastructures, du plan et du développement économique, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines et de l'urbanisme et de l'habitat[53]. L'importance de cette instance est due au fait que « *proches des populations que les maires et les conseillers, les préfets et les sous-préfets, (…) ils connaissent dans les détails les problèmes et besoins de la populations* »[54]. L'autochtonie est bien un enjeu discuté de la gouvernance locale[55]. En effet, elle est, pour certains, le moyen le plus démocratique d'[humanisation] de la décentralisation[56], et le reflet de ce que Henri MENDRAS qualifiait de « fort sentiment de participation »[57] des citoyens à la chose publique. L'autochtonie se doit d'être l'incarnation des libertés locales auxquelles différents courants politiques sont attachés[58]. Elle constitue un enjeu majeur des démocraties modernes, une modalité de résolution

[52] 334 alinéa 5 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

[53] NGO TONG (M-C), « l'intégration des chefs du traditionnel dans le paysage institutionnel de la décentralisation au Cameroun : cas spécifique du Noun », *Cahiers administratifs et politiques du Ponant*, n°2009, p. 146. Cité par GUIMDO DONGMO (B-R), Les régions en droit public camerounais : quel janus juridique ? », *op.cit*., p. 18.

[54] *Idem.*

[55] NGANE (S), *La décentralisation au Cameroun, un enjeu de gouvernance*, *Afrédit*, mai 2008, p. 38.

[56] À l'ouverture du sommet Africités III de Yaoundé du 2 au 6 décembre 2003, Peter Mafany Musonge, alors Premier ministre, chef du Gouvernement, du haut de la tribune du Palais du congrès, déclarait que : « Parce qu'elles impliquent la participation effective des populations à la gestion de leurs affaires, leurs besoins », cité par SOBZE (S-F), « Autochtonie et gouvernance locale : réflexion à partir de l'exemple du Cameroun », *op.cit*., p. 3.

[57] MENDRAS (V-H), *Éléments de sociologie*, Paris, A. Colin, éd. 2002, p. 255. Pour une discussion sur ce concept, v. également GIDDENS (H), *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987. p. 23.

[58] GROSHENS (J-C), « Les problèmes actuels de l'administration locale en France », Revue administrative, 1967, p. 377. Les collectivités territoriales sont devenues un cadre de vie administrative quotidienne et, partant, l'incarnation des libertés locales auxquelles différents courants politiques sont attachés. Cette réalité est loin d'être partagée en Afrique et en particulier au Cameroun où la décentralisation rencontre encore de nombreuses difficultés. Lire Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, « L'emprise de l'État sur l'exécutif communal au Cameroun. Regard sur la dynamique des rapports entre l'administration communale au Cameroun », Lex Lata, n° 21, déc. 1995, p. 5 ; J. Fr.

des crises politiques[59], un instrument de développement équilibré du territoire[60] et, enfin, l'un des objets au moyen duquel la décentralisation se réalise et se consolide[61].

B- L'instauration d'un Conseil Exécutif Et D'un Conciliateur Indépendant

Afin de marquer d'une emprunte forte l'implémentation du statut juridique spécial des régions méridionales du Nord-Ouest et du Sud-Ouest Cameroun, instaurer non seulement un organe exécutif, à savoir le conseil exécutif (A), mais également organe spécial, atypique, devant servir de d'intermédiaire entre les populations locales et l'Etat central. Il s'agit du public independant conciliator (B).

1- Le Conseil exécutif régional

Pour éviter que la multitude d'institutions locales et pour suivre la logique des sociétés modernes qui voudrait que chaque société ait une personne ou un organe à sa tête, le législateur camerounais a institué un organe précis, à savoir : le conseil exécutif régional. Le conseil exécutif régional est la plus haute instance de la région. Il est composé : d'un président, un vice-président ; d'un commissaire chargé du développement économique, d'un commissaire chargé du développement sanitaire et social, d'un commissaire chargé du développement éducatif, sportif et culturel, deux (02) secrétaires, d'un questeur.

Les membres du conseil exécutif régional sont élus au cours de la première session, parmi les conseillers régionaux de la Région et pour la durée de leur mandat[62]. L'élection a lieu au scrutin de liste, et à la majorité absolue des membres de l'Assemblée Régionale présents et votants. Toutefois, lorsque suite à deux (02) tours de scrutin aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité simple. En cas d'égalité des suffrages, la liste présentant la moyenne d'âge la plus élevée est déclarée élue. Dans ce dernier cas, l'Assemblée Régionale ne peut délibérer que si les deux tiers (2/3) de ses membres sont présents. Dans le cas contraire, la séance est convoquée de plein droit huit (08) plus tard, et n'est pas absolument soumise aux conditions de quorum.

L'élection des membres du Conseil Exécutif Régional est constatée par arrêté du Ministre en charge des collectivités territoriales[63]. Comme toute élection, elle peut faire l'objet d'un recours suivant les prescriptions légales. En effet, tout électeur ou candidat et ou le représentant de l'Etat peut saisir la juridiction administrative compétente, sur simple requête, d'une demande en

---

WANDJI K., « La décentralisation du pouvoir au Cameroun, entre rupture et continuité. Réflexion sur les réformes engagées en 1996 et 2009 », Revue camerounaise de Droit et de Science Politiques, n° 3, déc. 2010, pp. 105-156.

[59] NGANDO SANDJE (R), « Le statut spécial des régions anglophones du Cameroun » : chronique d'une exigence de l'Assemblée Générale des Nations Unies, *op.cit*., p. 123.

[60] NACK MBACK (C), *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala-PDM, 2001, p. 483.

[61] TRÉGUIER (M-L), « Flux et reflux de la décentralisation », *in RFDA*, 1994, p. 218.

[62] Article 253 alinéa 1 de la loi n°2019 / 024 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

[63] Les contestations relatives à l'élections des conseillers régionaux au Cameroun sont prévues aussi bien dans la loi N°2006/004 du 14 Juillet 2006 fixant le mode d'élection des conseillers régionaux que dans la loi N°2006/022, du 29 Novembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs, notamment en son article 2 qui dispose que « *les tribunaux administratifs connaissent en premier ressort, du contentieux des élections régionales* (…) ».

annulation totale ou partielle des opérations électorales de la région concernée[64]. Le recours doit intervenir dans un délai maximum de cinq (05) jours à compter de la date de proclamation des résultats[65]. La juridiction saisie statue dans un délai de quarante jours[66].

Le président et son vice-président de sont des personnalités autochtones élues au sein de leurs assemblées régionales d'origine. A cause de l'omniprésence de l'autochtonie exige que la répartition des postes doit autant que faire se peut, refléter la configuration de l'assemblée régionale. Plus précisément, trois (03) de ses membres ne peuvent être originaires du même département. Lors de la première session, pendant laquelle le Président doit être désignée, la fonction de président est assurée par le doyen d'âge et la fonction de de secrétaire par le plus jeune membre. Ainsi, il apparait clairement que la désignation des autorités locales au Cameroun est caractéristique de la spécificité que lui accorde l'esprit de la loi portant décentralisation, de sorte que « *la spécificité de la décentralisation au Cameroun va se justifier in concreto par le fait que certains statuts dans l'exécutif local sont réservés à une catégorie de personnes qualifiées d' Autochtones* »[67]. C'est le cas du maire de la ville et du président du Conseil régional matérialisé par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 en des termes suivants : « *le Président du Conseil régional est une personnalité de la région élue en son sein pour la durée du mandat du conseil* »[68]. Il en est de même de la prise en compte du genre ou plus exactement de ce que le constituant camerounais de 1996 qualifierait d'exigence de composantes sociologiques. Cette sorte de gouvernance peut porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité des droits politiques parce qu'elle va à l'encontre du concept dit de citoyenneté. Ce concept a pour principale destinée d'assurer « *l'égale admissibilité des citoyens aux places et emplois publics selon leurs capacités et sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents* »[69]. En d'autres termes, le mode de choix discriminatoire du président du conseil régional et du maire de la ville situe tout simplement le concept de tribu ou d'ethnie au-dessus de celui de citoyenneté et donne à constater que l'adage selon lequel « *nul n'est prophète chez soi* » peut bien être relativisé en droit camerounais de la décentralisation[70]. Il y a donc entorse sur la gouvernance locale au bénéfice de l'autochtonie. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre cette doctrine camerounaise qui décrit le phénomène par « l'entorse à la démocratie régionale portée par les concepts discriminants d'autochtonie et d'allogènie »[71]. Cette asphyxie de la gouvernance locale par l'autochtonie s'explique par des revendications identitaires fortes émanant de diverses composantes de la société camerounaise et orchestrées par les acteurs sociaux variés. Il faut préciser que ces revendications ont trouvé dans les soubresauts et atermoiements du processus de tensions démocratiques des

[64] Article 27 alinéa 1 de la loi N°2006 / 004 du 14 Juillet 2006 fixant le mode d'élection des conseillers régionaux.
[65] Article 27 alinéa 2 de la loi N°2006/004 du 14 Juillet 2006, fixant le mode d'élection des conseillers régionaux.
[66] Article 27 alinéa 3 de la loi N°2006/004 du 14 Juillet 2006, fixant le mode d'élection des conseillers régionaux.

[68] Article 57 alinéa 3 de la Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 portant révision de de la constitution du 2 juin 1972 modifiée et complétée le 14 avril 2008.
[69] Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
[70] SOBZE (S-F), « Autochtonie et gouvernance locale : réflexion à partir de l'exemple du Cameroun », *op.cit*., p. 21.
[71] WANDJI (J- Fr), « La décentralisation du pouvoir au Cameroun, entre rupture et continuité. Réflexion sur les réformes engagées en 1996 et 2009 », *Revue camerounaise de Droit et de Science Politiques*, n° 3, déc. 2010, pp. 105-156.

années 1990 au Cameroun, un terrain d'expression favorable à la résurgence ethnique. Elles contribuent, *nolens volens*, à l'autochtonisation des valeurs culturelles et cultuelles de la cité[72]. Cette participation à la construction de la gouvernance locale oblige à rendre compte des réalités ambiantes et à faire échec à la greffe[73].

2- Le conciliateur indépendant (Public Independant Conciliator)

Le train de réformes que conduit la Constitution camerounaise de 1996 ainsi que le Code général des collectivités territoriales décentralisées entend contribuer à construire une démocratisation de la décentralisation par l'autochtonie [74] dans l'ordre constitutionnel camerounais, où les questions d'identité ou, précisément, de minorités, parfois « sans majorité », et de peuples autochtones, n'ont cessé de soulever des paradoxes et des polémiques [75]. La décentralisation apparaissant ainsi comme elle apparaît comme un fil conducteur des politiques des gouvernants[76].

Le public independent conciliator, autorité indépendante, est une personnalité jouissant d'une solide expérience et d'une réputation d'intégrité et d'objectivité établies. Il est chargé : d'examiner et régler à l'amiable, les litiges opposant les usagers à l'administration régionale et communale, de défendre et protéger les droits et libertés dans le cadre des relations entre les citoyens et la région ou les communes de la région, de concevoir et mettre en œuvre les mesures de prévention et lutte contre les discriminations, directes ou indirectes, dont pourraient être victimes les usagers des services régionaux ou communaux, de veiller au respect par les personnes exerçant au sein de l'administration régionale ou communale de leurs obligations déontologiques, de mener, à la demande de cinq (05) parlementaires ou de cinq (05) conseillers régionaux, toute investigation sur le fonctionnement des services publics et communaux, de dresser un rapport sur le fonctionnement des services régionaux et communaux[77].

Le public independant conciliator est nommé par décret du président de la république sur proposition concertée du représentant de l'Etat et du président du conseil exécutif régional, pour un mandat de six (06), non renouvelables. Ses fonctions sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat, d'une fonction, d'un emploi public ou de toute autre activité professionnelle rémunérée. Le titulaire d'un mandat public qui accepte sa désignation en cette qualité, est démis de plein droit de son mandat.

Le public independent conciliator peut être saisi par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement de l'administration régionale ou communale, des établissements publics régionaux ou communaux. Il peut également être saisi par

---

[72] SOBZE (S-F), « Autochtonie et gouvernance locale : réflexion à partir de l'exemple du Cameroun », *op.cit*., p. 13.
[73] DARBON (D), « À qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet, Y. MÉNY (dir.), coll. « Logiques politiques », Paris, L'Harmattan, 1993, p. 116.
[74] VERVIN (M), « La question du droit constitutionnel démotique, une question actuelle », *Civitas Europa*, vol. 10, n° 9, 2002, p. 147.
[75] SOBZE (S-F), « Autochtonie et gouvernance locale : réflexion à partir de l'exemple du Cameroun », *op.cit*., p. 4.
[76] KAMTO (M), *Droit international de la gouvernance*, Paris, A. Pedone, 2013, p. 340.
[77] *A*rticle 367 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

toute personne qui s'estime être victime d'une discrimination prohibée par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par le Cameroun. Toutefois, il n'intervient que lorsque le litige oppose une personne physique ou morale ou un agent public à un service public régional ou communal, lorsque la victime a introduit un recours auprès de l'organisme avec lequel il se trouve en conflit, lorsque le litige n'a pas fait l'objet d'une décision de justice. Cette autonomie organisationnelle s'accompagne nécessairement d'une autonomie fonctionnelle.

II- UNE AUTONOMIE FONCTIONNELLE INCLUSIVE

Les régions à statut spécial connaissent un fonctionnement tout à fait autonome, centré principalement sur la volonté de ses organes ou dirigeants locaux, sans aucune soumission à un organe étranger. L'article 329 de la loi N°2019/24, du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées dispose que « *les régions du Sud-Ouest et du Nord-Ouest s'administrent librement par des organes élus, dans les conditions fixées par la présente loi* »[78]. A ce titre, le Président de conseil exécutif régional est l'interlocuteur du représentant de l'Etat et nullement son subalterne.

Il représente la région dans les actes de la vie civile et en justice, il convoque et préside les sessions de l'assemblée régionale, il préside également la chambre de la house of divisional representative lorsque'elle siège séparément de la house of chiefs, prépare et exécute les délibérations de l'Assemblée régionale, ordonnance les recettes et dépenses de la région, sous réserve des dispositions particulières prévues par la législation en vigueur, il gère le domaine de la région et exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment, en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve les attributions dévolues au représentant de l'Etat et aux Maires[79]. Les régions à statut spécial du Nord-ouest et du Sud-ouest du Cameroun bénéficient d'une autonomie politique fonctionnelle qui se caractérise par leur participation à l'élaboration des politiques publiques nationales (**A**) et à leur implication dans l'élaboration du sous-système Common Law (**B**).

A- La participation à l'élaboration des politiques publiques nationales

Clé de voute de tout développement, bien que l'éducation ait toujours été l'un des points visibles de la diversité culturelle des deux parties d'expressions francophone et anglophone du pays, un accent particulier y a été mis. C'est ainsi que d'un sous-système hérité de la colonisation et entretenue tant bien que mal par l'Etat central, la volonté d'autonomiser ces deux (02) régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest s'est traduite par leur l'implication dans le sous-système éducatif anglo-saxon (A) sans préjudice de l'aspect traditionnel (B).

[78] 329 de la loi n°2019/24, du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.
[79] Article 359 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

1- La politique du sous-système éducatif anglo-saxon

Outre les compétences reconnues à l'ensemble des régions, les deux régions de la partie méridionale du Cameroun bénéficient de compétences qui outrepassent largement celles des régions de la partie d'expression française. Si la compétence est réclamée, ce n'est pas de tant pour elle-même que parce qu'elle permet de singulariser la collectivité et donc de reconnaitre son identité. Ainsi, lorsque les velléités indépendantistes ou sécessionnistes et fédéralistes ne sont plus une option, l'accroissement de l'autonomie est ainsi regardé comme une fin en soi[80]. Cette perception est renforcée d'autant plus que les compétences ainsi acquises ou reçues sont perçues comme une reconnaissance symbolique de la légitimité, de la singularité et de l'identité[81] ethno-régionales des citoyens des régions dont il question. La décentralisation asymétrique rompt, c'est là sa définition même, l'unité des modèles territoriaux[82].

L'élaboration des politiques nationales relatives au sous-système éducatif anglophone s'est donc révélée comme une évidence afin de permettre un important ancrage d'un discours identitaire tant proclamé. Le statut spécial ainsi consacré confère au-delà de l'aspect juridique, un fonctionnement tout aussi particulier adossé notamment sur agencement politique particulier, qui aboutirait à la mise en perspective de la personnalité morale de ces régions, territoire de l'ex Cameroun méridional fondamentalement distincte de celle des huit (08) autres régions. Si cet état de choses peut paraitre anodin, il convient e préciser qu'issu de l'ancienne métropole, le sous-système anglophone est resté comme tel jusqu' en 1983, année à laquelle les autorités camerounaises ont commencé à le « camerouniser »[83]. Il s'agissait principalement du GCE « O » Level (premier cycle) et du GCE « A » Level (second cycle) qui échappaient à leur contrôle[84]. Ladite « camerounisation » visait en réalité à assimiler le sous-système anglo-saxon au sous-système anglophone[85]. Il fallait donc au terme du grand dialogue national, « *veiller à ce que les réformes du secteur de l'éducation intègrent la nécessité de maintenir les deux sous-systèmes éducatifs (…) tenir compte du critère de la maitrise préalable de l'anglais et celle de la maitrise du système juridique de la common-law lors du déploiement du personnel judiciaire dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest* »[86]. Cette implication des autorités locales est une autre figure du rapprochement de plus en plus opéré entre l'autochtonisation des structures locales et de démocratisation par le parachèvement du processus de décentralisation.

L'emprise de l'autochtonie sur le développement politique et économique est évidente[87]. L'autochtonie n'est pas une génération spontanée, elle n'est non plus une création *ex nihilo* et sa

---

[80] MOREL (B) « Décentralisation asymétrique et stabilité des Etats », *in Revue française de droit constitutionnel, op.cit*., pp. 849-850.
[81] *Idem.*
[82] *Ibidem.*
[83] Propos tenus par le professeur MANASSE ABOYA EDONG en 2019 pendant le Grand Dialogue National.
[84] NGANDO NSANDJE (R), « Le statut des régions anglophones du Cameroun : chronique d'une exigence des Nations Unies », *op.cit.*, p. 16.
[85] *Idem*.
[86] Reproduit par Cameroon Tribune, n°11943/8142, du 07 octobre 2019, p. 14. Cité par NGANDO NSANDJE (R), « Le statut des régions anglophones du Cameroun : chronique d'une exigence des Nations Unies », *in Civitas Europa*, 2020/1, N°44, 2005, p. 11.
[87] SOBZE (S-F), « Autochtonie et gouvernance locale : réflexion à partir de l'exemple du Cameroun », *op.cit*., p. 19.

constitutionnalisation, loin de s'accommoder aux exigences internationales d'égale citoyenneté[88], est une réponse à l'affermissement de la décentralisation au Cameroun. Le phénomène d'autochtonisation a tendance à faire des autochtones des acteurs privilégiés de la région et non plus de simples spectateurs laissant leurs destins aux mains des allogènes. La doctrine camerounaise décline cette situation en ces termes : « *l'opposition autochtone-allochtone est devenue le clivage fondamental de la vie politique nationale* »[89]. À ce titre, l'idée selon laquelle le président du conseil régional et le maire de la ville doivent exclusivement être des personnalités autochtones de la région renverrait à une sorte de monopolisation de pouvoir par un groupe de personnes au regard de leur qualité d'autochtone. C'est dans cette logique que s'inscrit le statut spécial conféré aux régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

Il faut néanmoins noter qu'aux grandes heures de la crise, et bien avant le grand dialogue national, sur fond de revendications exprimées par certains Avocats anglophones au fonctionnement du système judiciaire, le gouvernement camerounais avait pris une série de mesures aussi bien en ce qui concerne le plan éducatif que le plan judiciaire.

Sur le plan éducatif, face à l'insuffisance prise en compte, selon les avocats, enseignants et même fonctionnaires, dans le système éducatif, malgré l'existence d'une filière common law dans certaines universités de la partie anglophone du Cameroun, le gouvernement avait procédé au recrutement de mille (1000) enseignants, non pas d'origine, mais d'expression anglophone. En effet, la création des universités dans les régions non pourvues comme l'Est, le Nord et le Sud, ainsi que les infrastructures dans les secteurs aéroportuaire, industriel, et routier visent à faire de chaque région un véritable pôle de développement, des instruments de participation démocratique à la vie publique. Ces réalisations sont aussi le fruit des revendications des populations autochtones victimes selon elles d'une politique de développement à géométrie variable ou d'une marginalisation. Par cette politique dite de proximité, le chef de l'État donne la possibilité à chaque communauté de se développer et à chaque citoyen d'apporter sa contribution au rayonnement de la cité.

Sur le plan judiciaire, plus précisément du sous-système de la common law, il a été créée en 2018, au sein de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM), une section common law.

Il faut au-delà de la consécration proclamée relevée que le statut spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest Cameroun, sans référence ni comparaison au statut juridique spécial en vigueur dans d'autres pays, européens notamment, est particulière. Si le statut juridique spécial renvoie à une importante autonomie, assimilable à l'indépendance, il faut préciser, la collaboration axée sur l'idée d'un transfert de compétence, apparait comme une forme édulcorée, qui selon

[88] Cf. art. 1er de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « tous les hommes naissent libres et égaux en dignité et en droit » ou cette formule de la Charte africaines des droits de l'homme et des peuples reprise par les constitutions des États africains dans leurs préambules : « tous les citoyens sont égaux en droit et en devoir ».

[89] KAMTO (M), « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », Revue juridique africaine, PUCAC, 1995, n° 1, 2,3, p. 6.

NGANDO NSANDJE Rodrigue, est comparable à une « *intendance, au détriment d'une répartition des compétences qui elle, renforce davantage l'idée d'autonomie* »[90].

2- Le statut de la Chefferie traditionnelle

Les fonctions des organes des régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest sont multiples, spécifiques et n'ont pas de commune mesure avec les fonctions des autres régions. A titre illustratif, il participe à l'élaboration du statut de la chefferie traditionnelle. La chefferie traditionnelle en tant que cellule de base de la structure politique occupe une place spéciale. En effet, outre sa mission classique d'auxiliaire de l'administration[91], elle est devenue depuis la mise sur pied su sénat, un tremplin pour la production des élus locaux. Si son organisation au Cameroun est commune, c'est-à-dire, de premier degré, de deuxième degré et de troisième degré. Comme toutes les régions autres régions du Cameroun, elle est régie dans les régions méridionales du Cameroun par le décret N°77/245 du 15 Juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles au Cameroun. A cet effet, il apparait clairement que, parce que régies par les dispositions du même texte, ni le statut de la chefferie traditionnel des régions de la partie méridionale du Cameroun, ni son organisation ne constituent à proprement parler, des spécificités. A cet effet, seule la fonction des chefferies desdites régions acquise à travers l'octroi du statut spécial des sert région est ce qui constitue la véritable valorisation et donc de la spécialité desdites chefferies.

Tout d'abord, relativement à l'implication ou au rapport entre la chefferie traditionnelle et le Sénat, la forte dose d'autochtonie impulsée depuis la crise anglophone, matérialisée, dans l'optique de la résolution de ladite crise à travers le grand dialogue national organisé et tenu au palais des congrès de Yaoundé du 30 septembre au 04 Octobre 2019[92], les régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest ont trouvé comme un terrain favorable à la considération du Sénat comme une institution nationale conçue pour la défense des intérêts locaux.

La loi fixant les conditions d'élection des sénateurs dispose fort à propos que « *chaque région est représentée au Sénat par dix (10) sénateurs dont sept (07) au suffrage universel indirect sur la base régionale et trois (03) nommés par décret du président de la République* »[93]. Ainsi, les exigences légales, notamment l'obligation d'autochtonie et de résidence des candidats à l'élection du Sénat sont des éléments qui renforcent le caractère local de l'institution Sénat au Cameroun. Outre, les conditions d'éligibilité, une autre figure de l'autochtonie et donc du renforcement de l'implication des chefferies traditionnelles dans la gestion des affaires régionales est le mode de

[90] NGANDO NSANDJE (R), « Le statut des régions anglophones du Cameroun : chronique d'une exigence des Nations Unies », *in Civitas Europa*, 2020/1, N°44, 2005, p. 10.
[91] *Idem.*
[92] C'est ainsi que à la suite des assises générales de la commune camerounaise, ayant eu pour thème central : « approfondir la décentralisation pour une commune camerounaise rénovée », et tenues à Yaoundé les 06 et 07 février 2019, suivies du Grand Dialogue National (GDN), tenu au palais des congrès de Yaoundé, du 30 septembre au 04 octobre 2019, structuré autour de huit commissions dont la 8e consacrée à la décentralisation et au développement local, Il va donc être adopté et publié la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des CTD. Voir sur la question, BEKOLO ATEBA (A-L), *Le contrôle de l'exécution du budget de la commune en droit camerounais*, thèse de doctorat PhD en droit public, Université de Douala, pp. 5 et suivant.
[93] Article 3 de la loi N°2006/006 du 14 Juillet 2006 fixant les conditions d'élection des sénateurs.

désignation ou le mode de scrutin. En effet, à la lecture des dispositions de la loi de 2016 fixant conditions d'élection des sénateurs, « *les sénateurs sont élus dans chaque domaine par un collège électoral composé des conseillers régionaux et des conseillers municipaux* »[94]. Il appert de ce qui précède que les sénateurs à travers les conditions liées à leur élection, ainsi que leurs modalités de désignation, tout en contribuant de manière conséquente au parachèvement du processus de décentralisation engagé par le Cameroun en général, donne une valeur particulière aux autorités locales des régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Par cette politique dite de proximité, le chef de l'État donne la possibilité à chaque communauté de se développer et à chaque citoyen d'apporter sa contribution au rayonnement de la cité. Il s'agit d'une gestion « miroir » des terroirs qui se justifie dans une perspective de décentralisation poussée, par une logique d'administration autonome[95].

Au-delà de son rapport avec l'institution parlementaire, la chefferie traditionnelle participe fondamentalement à la gestion des affaires des régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. En effet, aux termes de la loi portant code des collectivités territoriales décentralisées, « *la house of chiefs comprend vingt (20) membres issus du commandement traditionnel, élus conformément à la législation en vigueur* »[96]. C'est dire qu'étant simplement autrefois, un échelon de l'activité administrative au Cameroun, avec la nouvelle configuration des régions statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, la chefferie traditionnelle est également devenue un acteur privilégié de la gestion des affaires régionales. Elle peut en effet agir directement ou indirectement. *Primo*, de manière directe, l'intégration de chefs traditionnels dans la l'assemblée régionale par le truchement de la house of chiefs. *Secundo,* la chefferie traditionnelle agit indirectement dans la gestion des affaires locales à travers la possibilité pour les chefs traditionnels d'être désignés sénateurs et conseillers régionaux.

B- La consultation dans l'élaboration du sous-système de la Common Law

Pour qu'une confédération subsiste longtemps, il n'est pas moins nécessaire qu'il y ait homogénéité dans la civilisation, que dans les besoins des divers peuples qui la composent[97]. Si cette affirmation d'Alexis de Tocqueville ne souffre d'aucune contestation pour ce qui est de l'ère géographique objet de son étude, à savoir les Etats Unis d'Amérique, il y a comme un paradoxe en ce qui concerne le Cameroun qui est un Etat unitaire, mais dans lequel certaines régions e revendiquent d'une spécificité fondée uniquement sur la langue et qui devrait ou fonde le statut spécial.

Cette spécificité linguistique, fruit de l'histoire en deux teintes du Cameroun est en définitive le fondement de la spécificité et des réclamations de certaines factions qui se veulent soit fédéralistes, soit sécessionnistes dans lesdites sous-régions. Pour s'en convaincre, aux grandes heures de la crise, c'étaient des mouvements corporatistes d'avocats et enseignants qui

[94] Article 11 alinéa 1 de de la loi N°2006 / 006 du 14 Juillet 2006 fixant les conditions d'élection des sénateurs.
[95] SOBZE (S-F), « Autochtonie et gouvernance locale : réflexion à partir de l'exemple du Cameroun », *op.cit*., p. 20.
[96] Article 336 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.
[97] DETOCQUEVILLE (A), *De la Démocratie en Amérique*, cité par MOREL (B), « Décentralisation asymétrique et stabilité des Etats », *in Revue française de droit constitutionnel, PUF*, 2022, p. 837.

dénonçaient, pour les premiers, un système judiciaire peu adapté à la réalité anglo-saxonne et un système éducatif inégalitaire. C'est généralement cette diversité qui est présentée comme l'argument le plus fort ou le plus pertinent en faveur de l'accroissement de droits locaux particuliers[98].

Les régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest emploient une certaine formulation **(1)** lors de la consultation, même si la nature dudit avis manque de précision légale permettant de clairement déterminer sa valeur **(2).**

1- La formulation de l'avis consultatif

Au Cameroun, Nord-Ouest et du Sud-Ouest bénéficient plus que les autres régions du Cameroun d'un traitement de faveur dans l'élaboration des politiques éducatives relatives au sous-système éducatif anglophone. Cette implication se fait par le truchement de la consultation.

« *Les matières autres que celles qui sont du domaine de loi ressortissent du pouvoir règlementaire* »[99]. Ainsi, même si tous les domaines ne ressortissant pas de la loi ne relèvent pas exclusivement de la compétence de la région, cette dernière bénéficie d'un important élargissement de compétences. A la lecture de la loi portant code des collectivités locales décentralisées, « *les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest peuvent être consultées sur les questions liées à l'élaboration des politiques publiques de la justice dans le sous-système de la Common law. Elles peuvent être associées à la gestion des services publics implantés dans leurs territoires respectifs* »[100]. Cette nouvelle gouvernance impulsée par le mouvement de décentralisation engagé par le Cameroun depuis 1990 et consigné par le constituant de 1996 vient ainsi marteler la forte implication des régions visées dans le processus d'élaboration des politiques liées au sous-système anglophone. Même si leur impact n'est pas comparable à celui des régions autonomes en Espagne ou au Portugal ou en Italie, il n'en demeure pas moins que ces régions bénéficient sur le plan interne d'une autonomie plus large que les huit (08) autres régions du pays.

En effet, outre les compétences spécifiques dont elles bénéficient de toutes les compétences transférées aux autres régions. Il s'agit entre autres, de compétences transférées dans des domaines aussi novateurs que classiques. Dans les domaines dits classiques, il s'agit de transfert de compétences entre autres, en matière d'urbanisme et d'habitat[101], en matière de tourisme et de loisirs[102]. Dans les domaines novateurs, il s'agit du transfert de compétences en matière d'environnement[103]. La fiscalité longtemps considérée comme un domaine de souveraineté,

[98] Article 336 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.
[99] Article 27 de la loi constitutionnelle du 18 Janvier 1996.
[100] Article 328 de la loi portant code général des collectivités territoriales décentralisées.
[101] Décret du 28 Décembre 2021 portant modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux régions en matière d'urbanisme et d'habitat.
[102] Décret du 28 Décembre 2021 portant modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux régions en matière de tourisme et de loisir.
[103] Décret du 28 Décembre 2021 portant modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux régions en matière de protection de l'environnement.

strictement réservé aux Etats, a étendu transférée aux collectivités territoriales décentralisées[104]. Ces dernières peuvent ainsi percevoir les impôts, taxes et redevances crées par la loi, votés par l'organe délibérant et approuvés par les autorités régionales compétentes. La loi portant fiscalité locale dispose que : « *la présente loi portant fiscalité locale détermine les impôts, taxes et redevances prélevés au profit des collectivités Territoriales décentralisées, ci-après désignés « Collectivités Territoriales* »[105]. Bien que dépourvu d'organes législatifs *stricto sensu,* les régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, la collaboration à travers des consultations et bien d'autres modalités apparait logique, pour appliquer aussi bien la lettre que l'esprit de la loi.

Au-delà de cet aspect, le cadre budgétaire de la région est établi par l'organe exécutif de chaque région. A ce titre, la région dispose d'un budget propre distinct de celui de l'Etat central. La région est donc appelée comme l'Etat, la commune ou toute entité publique autonome, à exécuter son budget au cours d'une année civile, sous réserve des exceptions classiques accordées en la matière. Au demeurant, cette volonté du législateur d'accorder aux régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest l'élaboration et l'exécution de leurs budgets au même titre que les autres régions du Cameroun, participe d'une réelle volonté d'autonomie régionale.

Outre le simple établissement du cadre budgétaire, le contrôle qui en est intimement lié est également assuré principalement par des organes de la région. La loi portant code général des collectivités territoriales décentralisées précise à cet effet que « *les différentes opérations relatives à l'exécution du budget sont soumises au contrôle juridictionnel, au contrôle administratif, au contrôle de l'organe délibérant et aux audits* »[106]. Elles s'exercent a priori, en cours d'exécution, ou a posteriori à l'exécution du budget, surplace ou sur pièces, et s'imposent aux ordonnateurs, aux comptables publics et à tout gestionnaire public[107].

Au Cameroun, notamment en ce qui concerne les régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, bien que la loi précise les matières dans lesquelles ces régions sont consultées, elle ne précise pas la procédure de consultation. A titre de comparaison, la Cour Internationale de Justice énonce les questions sur lesquelles un avis consultatif est demandé à la Cour[108], établit la compétence et le pouvoir de l'organe consulté, avant de préciser les effets dudit avis. Il en ressort selon l'auguste Cour que 'avis juridictionnel est un acte juridictionnel dépourvu de force obligatoire et sans autorité de chose jugée[109]. A ce titre, il ne lie pas le requérant, il reste libre de déterminer les suites qu'il entend donner à l'avis. L'avis se fait donc suivant une procédure bien déterminée. Ainsi, lorsque la Cour est saisie d'une demande d'avis consultatif, elle doit commencer par déterminer si elle est compétente pour donner l'avis demandé et, dans l'affirmative, examiner s'il existe une quelconque raison pour elle d'exercer son pouvoir discrétionnaire et de refuser de répondre à la demande. Elle agit ainsi sur le fondement de sa compétence. Elle ne peut donner un

[104] Loi n°2009/019 portant fiscalité locale et la Circulaire conjointe N°0002335/MINATD/MINFI du 20 Octobre 2010.
[105] Article 1, Loi n°2009/019 portant fiscalité locale.
[106] Article 481 alinéa 1 de la loi N°2019 de la loi n°2019/024 du 24 Décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.
[107] Article 83 alinéa 3 de la loi portant régime financier de l'Etat et autres entités publiques.
[108] Résolution 71/292 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 22 Juin 2017.
[109] *Idem.*

avis sur toute question juridique[110]. Elle ne statue donc en définitive que si la demande a été soumise conformément à la Chartes et que les questions portées devant elles revêtent un caractère juridique[111].

2- L'imprécision de la nature de l'avis émis lors de la consultation

Il faut préciser que ni la loi du 24 décembre, portant code général des collectivités territoriales décentralisées, ni la loi ultérieure n'a pas précisé la nature, encore moins, la valeur des avis émis par les conseils exécutifs régionaux dans le cadre des consultations dont elles font l'objet en matière d'élaboration des politiques publiques de la justice dans le sous-système de la Common Law. Pour lus de compréhension, il se s'en remettre à la doctrine et l'interprétation pour situer ledit avis, afin de décliner sa nature, dégager sa valeur et en dévoiler les conséquences.

Relativement à la doctrine, l'avis est selon Olivier DUHAMEL et Yves MENY, « *l'acte préliminaire par lequel un acte administratif ou à un contrat. L'avis est préparatoire à ceux-là* »[112]. Dans la considération classique des avis, on distingue habituellement l'avis conforme que l'administration doit, à la fois prendre et suivre, l'avis obligatoire qui correspond à la seule obligation de consulter, et qui pour le reste, laisse, au moins en principe, toute liberté aux décideurs, l'avis facultatif (simple) dont l'autorité a la possibilité de s'éclairer sans être contrainte de le faire[113]. Cette diversité de types d'avis entraine également une diversité d'effets ou de conséquences. Ainsi, lorsqu'il est obligatoire, son absence entraine la nullité de l'acte, et l'autorité qui consulte ne dit pas se considérer comme tenue par l'avis, sous peine de commettre une incompétence négative[114]. En réalité, l'avis conforme est une co-décision, et le juge pourrait sans difficulté, le considérer comme telle et admettre que le recours et admettre que le recours pour excès de pouvoir est recevable contre lui[115].

A titre de comparaison en droit camerounais, l'avis requis des autorités locales n'est pas assimilable à l'avis requis du premier ministre chef du gouvernement par le chef de de l'Etat lorsque ce dernier nomme les autres ministres du gouvernement[116]. Il apparait donc que l'avis peut prendre plusieurs formes, à l'instar de la proposition. L'avis ainsi requis par le Président est précis et conforme. Il a pour effet, au moins en théorie, de valider uniquement que les propositions faites par le Premier Ministre chef du gouvernement, sans préjudice de la faculté de discussion sur les désaccords.

A contrario, la consultation requise des autorités locales des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest est trop souffre d'un défaut de précision et ne saurait même quand il serait obligatoire,

---

[110] CIJ, Résumé de l'avis consultatif sur la question de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, p. 3.
[111] *Idem.*
[112] DUHAMEL (O), MENY (Y), (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, Collection Grands Dictionnaires, 1982, p. 69.
[113] *Idem.*
[114] *Ibidem.*
[115] *Ibid.*, p. 70.
[116] L'article 10 alinéa 1 de la Constitution du 18 Janvier 1996, modifiée et complétée par la loi N°2008/001 du 14 Avril 2008 dispose que : *« le Président de la République nomme le Premier Ministre et, sur proposition de celui-ci les autres membres du gouvernement* (…) ».

être conforme. Elle est en définitive résiduelle. Il est en réalité comparable à l'avis requis du président du conseil constitutionnel, du président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, en matière de referendum[117].

Les régions ont donc une fonction de participation et de consultation comme on en reconnait à tout organe technique ou consultatif qui pourrait se traduire par des avis, des propositions et des suggestions[118], mais dont l'imprécision lierait difficilement les requérants.

A travers la reconnaissance de ces compétences spécifiques, on assiste à l'accroissement de la démocratie locale, ce qui devrait permettre aux populations concernées de prendre leur destin en main[119]. Car, tous les peuples ont le droit à la libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique social et culturel[120]. Sa forme actuelle l'inscrit donc au-delà de l'option d'un bilinguisme égalitaire[121], qui place la langue anglaise en « co-majorité avec la langue française »[122]. Une telle progression des politiques éducative et judiciaire tend à rassurer les populations bénéficiaires, car plus impactées, mais surtout à taire les velléités corporatistes ayant servi de base à la crise. Cette solution éloigne toute idée d'indépendance ou de sécession et met en revanche en valeur l'idée de rattachement.

[117] L'article 36 alinéa 1 de la Constitution du 18 Janvier 1996, modifiée et complétée par la loi N°2008/001 du 14 Avril 2008 dispose que : *« le Président de la Républ6ique, après consultation du president du conseil constitutionnel, du Président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat, peut soumettre au referendum tout projet de réforme qui, bien que relevant du domaine de la loi, serait susceptible d'avoir des repercussions profondes sur l'avenir de la nation et des institutions nationales (...) ».*

[118] GUIMDO DONGMO (B-R), « La région en droit public camerounais s : quel janus ? », p. 19.

[119] *Ibid*., p. 20.

[120] MOREL Benjamin, « Décentralisation asymétrique et stabilité des Etats », *in Revue française de droit constitutionnel, op.cit*., pp. 850.

[121] DONFACK SONKENG (L), « Existe-t-il une identité démocratique camerounaise à l'épreuve de l'universalité des droits fondamentaux », *op.cit.*, p. 98.

[122] MOUANGUE KOBILA (J), *La protection des minorités et des peuples autochtones au Cameroun. Entre reconnaissance interne contrastée et consécration internationale réaffirmée*, Paris, Dianoia, 2009, p. 106.

Conclusion

La collaboration au plan politique entre l'Etat central et les régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest se caractérise par l'attribution d'une autonomie sur les plans organisationnel et fonctionnel. Ainsi, ces régions sont au centre de la gestion des affaires locales, régionales plus précisément. C'est l'idéal recherché par l'esprit des différentes lois y relatives, qu'elles soient générales, c'est-à-dire, communes à toutes les communes ou spéciales, c'est-à-dire, applicables aux seules régions méridionales du pays.

Pour ce qui est de la collaboration politique sur le plan organisationnel, la configuration des instances décisoires régionales laisse très peu de place à l'hypothèse d'une gestion étatique semblable à celle qui a longtemps prédominé dans ces régions ou celle encore en vigueur dans les autres régions du Cameroun. Pour s'n convaincre, la forte dose d'autochtonie président l'éligibilité à chaque niveau des instances décisoires régionales est une preuve irréfutable de l'intention du législateur de faire de l'Assemblée régionale, du conseil exécutif régional et du *public independant conciliator* le reflet sociologique desdites régions.

Quant à l'attribution d'une autonomie politique fonctionnelle, la participation à l'élaboration des politiques publiques nationales, notamment pour ce qui est du sous-système anglophone et du sous-système anglophone démontre à suffisance la collaboration entre l'Etat et les régions à statut spécial du Nord-Ouest et du Sud-Ouest dans un domaine pourtant réservé à la loi, conformément à l'article 26 de la constitution du 18 Janvier 1996.

Le droit d'accès aux soins à l'épreuve des urgences sanitaires : quelques leçons tirées de la pandémie Covid-19 au Togo

The right of access to care tested by health emergencies: some lessons from the Covid-2019 pandemic in Togo

Par :

ADJINI Koffi Mawoutodji

Docteur en Droit Public, Université de Kara, Togo

Résumé :

Le Togo, à l'image des autres États ouest africains, avait subi de plein fouet la pandémie à coronavirus de 2019. Cette crise a révélé que son système de santé n'était pas apte à assurer le droit d'accès aux soins à tous les citoyens. La particularité de cette pandémie marquée par la difficulté à identifier et à comprendre ses modes de transmissions, les controverses tant sur ses traitements que le confinement, la rapidité de sa progression au niveau mondial a ébranlé tous les systèmes de santé du monde. C'est pourquoi, il n'est pas superflu de s'interroger sur le comportement de l'État togolais pour affronter cette crise afin d'en tirer les leçons nécessaires pour assurer le droit d'accès aux soins à sa population lors des prochaines crises sanitaires.

Mots clés : droit d'accès aux soins, crise sanitaire, Covid-19, patient.

***Abstract**:*

Togo, like other West African countries, suffered the full force of the 2019 coronavirus pandemic. This crisis revealed that the country's healthcare system was unable to guarantee the right of access to healthcare for all citizens. The particularity of this pandemic, marked by the difficulty of identifying and understanding its modes of transmission, the controversies surrounding both its treatments and containment, and the speed of its global spread, has shaken all the world's healthcare systems. That's why it's important to look at how the Togolese government dealt with this crisis, so as to learn the lessons needed to ensure its population's right of access to healthcare in future health crises.

Key words: right of access to healthcare, health crisis, Covid-19, patient.

Introduction

Le Chef de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) avait déclaré le 5 mai 2023 « *la fin de Covid-19 en tant qu'urgence de santé publique de portée internationale* »[1]. Cette bonne nouvelle venait de clore trois années d'une pandémie mortelle avec près de sept millions de décès dans le monde[2]. Les pays développés étaient particulièrement touchés malgré leurs systèmes de santé de pointe[3]. L'ampleur des décès dans ces pays amène à réfléchir de manière assez neuve sur la résilience des systèmes de santé dans les États d'Afrique à faire face aux crises sanitaires d'une nouvelle nature. La confirmation du premier cas de Mpox (anciennement appelé variole du singe)[4] par le gouvernement togolais ce 16 mai 2025[5], soit deux (2) ans après la fin officielle de la maladie à coronavirus, suscite réflexions sur les leçons apprises de cette pandémie afin d'affronter les prochaines crises sanitaires.

Dans son *Vocabulaire juridique*, le Professeur Gérard CORNU définissait l'accès comme « *une voie qui permet d'entrer dans un lieu ou encore un droit particulier d'opérer une démarche auprès d'un service public pour la défense de ses intérêts* »[6]. Le dictionnaire nouveau Petit Robert définit les soins comme « *les actes par lesquels on soigne quelqu'un* »[7]. Il peut s'agir des actes de thérapeutiques, des actes de prévention, ou d'hygiène. L'accès aux soins peut être le moyen ou le droit pour un individu d'accéder à des soins préventifs, curatifs et promotionnels dans un établissement de santé sans aucune condition préalable. Pour que chaque individu puisse avoir le droit d'accéder aux soins, il faudrait que chaque État puisse lui garantir au moins les soins de santé primaires. Ils sont d'après Caroline BINET, « *des soins essentiels comme les soins curatifs, préventifs et promotionnels qui reposent sur des méthodes, des techniques et des pratiques scientifiquement valables et socialement acceptables. Ils sont universellement accessibles à tous avec la pleine participation de la communauté et à des coûts supportables par le pays*»[8]. En effet, l'offre hospitalière de soins s'organise autour de trois paliers. D'abord, « *les hôpitaux de proximité sont centrés sur les diagnostics et soins de base* » [9], ensuite « *les établissements de soins*

[1] ONU, « Covid-19 : l'OMS déclare la fin de l'urgence sanitaire mondiale », Informations disponibles sur https://www.un.org/fr/delegate/covid-19-l%E2%80%99oms-d%C3%A9clare-la-fin-de-l%E2%80%99urgence-sanitaire-mondiale. Consulté le 25 mars 2023.

[2] *Ibid*.

[3] Voir CONCIALDI (P.), « L'évolution de la surmortalité durant la pandémie de Covid-19 : éléments de comparaison internationale », *Chronique Internationale de l'IRES*, vol. 171, n° 3, 2020, pp. 26-35.

[4] Le Mpox, anciennement appelé variole du singe, est une maladie infectieuse qui se caractérise notamment par une éruption cutanée qui peut être isolée ou précédée ou accompagnée d'une fièvre ou de ganglions. Mpox est une zoonose, c'est à dire une maladie transmise de l'animal à l'humain à travers les rongeurs. La transmission est également interhumaine. Voir dans ce sens, Institut Pasteur, « Mpox (anciennement variole du singe) », Disponible sur https://www.pasteur.fr/fr/centre-medical/fiches-maladies/mpox-anciennement-variole-du-singe . Consulté le 22 mai 2025.

[5] Communiqué du gouvernement togolais sur la confirmation d'un cas de variole du singe sur une jeune femme de 22 ans résidant dans le district sanitaire du Golfe ce 16 mai 2025.

[6] CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 11e éd., PUF, coll. Quadrige, Paris, 2016, p.10.

[7] ROBERT (P.), *Le nouveau Petit Robert*, Nouvelle édition millésime, Paris, 2010, p.2387.

[8] BINET (C.), *200 questions d'actualités sanitaire et sociale*, édition 2017 revue et augmenté, Studyrama, Paris, 2017, p.28.

[9] PENAUD (P.), ABALLEA (P.) et *al*., *Politiques sociales*, 4e édition revue et mise à jour, Presses de Sciences PO et Dalloz, Paris, 2016, 1179 p.

secondaires dispensent des traitements plus complexes »[10] et enfin, « *un troisième niveau correspond à des établissements de soins au rayonnement territorial plus large, qui reçoivent des patients adressés par les autres hôpitaux et participent souvent à la formation des professionnels de santé »*[11]. C'est cette organisation qui permet à la population d'avoir accès aux soins de santé.

Le droit d'accès aux soins est garanti par des normes juridiques. Il peut être considéré comme un droit subjectif[12]. Dans ce cas, il pèse sur chaque État une obligation qui émane des règles en vigueur pour protéger ce droit reconnu à toute personne humaine. C'est le cas de la Constitution togolaise qui déclare en son article 17 de la déclaration solennelle des droits et devoirs fondamentaux des personnes et des citoyens que « *L'État reconnaît aux citoyens le droit à la santé. Il œuvre à le promouvoir* »[13]. Même si cette disposition ne mentionne pas clairement le droit d'accès aux soins, il pèse néanmoins sur l'État togolais l'obligation d'assurer ce droit à sa population. Le droit d'accès aux soins a pour objet la protection de la santé dans l'intérêt de l'humain[14]. La dimension personnelle est aussi importante que la collective, car la santé intéresse à la fois l'individu et la communauté. Il est certes vrai que c'est l'individu qui fait l'objet de soins, par conséquent le droit à la santé n'est pas qu'« *un droit de créance »*[15], et peut se traduire par un droit d'accès aux soins. Ainsi, le droit à la santé devient alors un droit subjectif[16].

Depuis décembre 2019, la maladie à coronavirus était devenue un sujet de forte préoccupation mondiale. En Afrique en général, elle annonçait une catastrophe à grande échelle et un possible effondrement des États en place[17]. Cette inquiétude était légitime au regard des carences des systèmes de santé. Certes, le virus avait touché moins de personnes sur le continent noir en termes de morbidité et de mortalité. Cependant, les carences des systèmes de surveillance et de notification, mais surtout l'accès limité aux tests de diagnostic, et aux soins de qualité pour les populations, notamment celles éloignées des villes étaient des facteurs allant dans le sens de cette inquiétude. À ces éléments, s'ajoutent la situation des personnes à risque de formes graves de Covid-19, les patients très âgés et des patients porteurs de comorbidités y compris ceux vivant avec le VIH-SIDA[18].

Cette pandémie à coronavirus a engendré des conséquences sur tous les plans : social, sanitaire, et économique. Son impact sur l'économie mondiale était une première pour l'humanité. Dans ce sens, la Directrice générale de la Banque mondiale pour les politiques de développement

[10] *Ibid.*
[11] *Ibid.*
[12] CHAUCHARD (J.-P.), MARIE (R.), « La couverture maladie universelle : résurgence de l'aide sociale ou mutation de la sécurité sociale ? », *Revue française des affaires sociales*, 2001/4, p.152 et s.
[13] Constitution de 6 mai 2024. Voir aussi article 34 de la Constitution togolaise de 2019.
[14] SAINHOUNDE KOUKPO (R.), « Le droit de la santé au Bénin : état des lieux » *in Réseaux des chercheurs de l'AUF* « Droit de la santé », p. 23 et s. Disponible sur http://rds.refer.sn .Consulté le 2 novembre 2022.
[15] ROMAN (D.), « L'opposabilité des droits sociaux », *Informations sociales*, n°178, 2013/4, p.33.
[16] Le droit à la santé est souvent perçu comme un droit subjectif, c'est-à-dire une prérogative individuelle reconnue par le droit. Il s'agit d'une créance de l'individu sur la société, qui doit garantir son accès aux soins de qualité et un système de protection de la santé. Voir dans ce sens, SUDRE (F.), « Le droit à la protection de la santé, droit diffus dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue trimestrielle de droit de l'homme*, n°125, 2021/1, pp. 49-75.
[17] CABIROLE (M.), « Comment la France imagine une possible implosion de l'Afrique face au COVID-19 », *La Tribune*, note publiée le 1er avril 2020 à 17h45 sur le site de la Tribune (www.latribune.fr).
[18] MIGLIANI (R.), « La pandémie de Covid-19, spécificités en Afrique », *Hérodote*, vol.183, n°4, 2021, pp. 85-97.

et les partenariats avait considéré la Covid comme « *une tragédie humaine qui porte à l'économie planétaire un coup d'une gravité sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale* »[19]. Pour faire face à cette tragédie mondiale, les États ont dû déclarer l'état d'urgence sanitaire. Il faut noter que le droit togolais comporte un cadre préétabli visant à régir des situations de crise telle que celle du Covid-19. En effet, la Constitution togolaise[20] contient des dispositions relatives à l'état d'urgence qui ont matière à s'appliquer dans des périodes de crise. La proclamation de l'état d'urgence entraîne « *une extension des pouvoirs de police de l'autorité civile qui peut adopter des mesures restrictives pour les libertés publiques* »[21]. Dans ce sens, suite à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par le Président de la République sur toute l'étendue du territoire national togolais[22], les autorités de police centrales ont édicté des mesures générales ayant vocation à s'appliquer sur toute l'étendue du territoire national. Lesdites mesures ont été essentiellement instaurées par l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures nécessaires pour faire face à la pandémie de Covid-19 du 03 juillet 2020, qui établit que les « *mesures dites "mesures barrières" prescrites dans le cadre de la lutte contre Covid-19 [soient] observées sur toute l'étendue du territoire national* » [23].

La mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire s'est caractérisée par une restriction sans précédent de l'exercice des droits et libertés fondamentaux. La liste des restrictions opérées était trop longue pour être exhaustive, surtout si l'on y ajoute les mesures locales adoptées ici et là : isolement, quarantaine, confinement[24], sortie sur déclaration et attestation, fermeture des lieux de culte[25], restriction du commerce[26], obligation du port de masques, interdiction de vente d'alcool,

---

[19] PANGESTU (M. E.), « Crise du coronavirus : pour les pays pauvres, le pire est à venir », *Banque mondiale blogs*. Disponible sur https://blogs.worldbank.org/fr/voices/crise-du-coronavirus-pour-les-pays-les-plus-pauvres-le-pire-est-à-venir. Consulté le 26 mai 2023.

[20] V. art. 17 al.17 de la Constitution de la V^{ème} République du 6 mai 2024. Voir aussi l'ancienne Constitution togolaise de la IV^{ème} République, adoptée le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002, modifiée par la loi n° 2007-008 du 07 février 2007, puis par la loi constitutionnelle du 15 mai 2019.

[21] VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, Armand Colin, 1997, p. 133. Pour l'auteur, il s'agit d'un « *régime législatif de circonstances exceptionnelles étendant les pouvoirs des autorités civiles en raison d'un péril imminent d'atteintes graves à l'ordre public* ».

[22] Aux termes de l'article 1er du décret n° 2020-024/PR du 08 avril 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire, « *l'état d'urgence sanitaire est déclaré à compter du 16 mars 2020 à zéro heure sur le territoire national. […] est appliqué dans toutes les préfectures et communes du Togo* ».

[23] Ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 du 03 juillet 2020, article1.

[24] Voir l'arrêté n° 022/MCSECC/MCTL/CAB/SG/2020 du 24 juin 2020 portant suspension des activités culturelles, physiques et sportives de masse. Il y a eu aussi l'interdiction de rassemblement à un titre autre que professionnel de plus quinze (15) personnes sur la voie publique *« par dérogation aux dispositions de l'article 2 de la loi n° 2019-010 modifiant la loi n° 2011-010 du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifique publique* ». Article 17 de l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de COVID-19 du 03 juillet 2020.

[25] Il est arrivé que « les lieux de culte, les églises et les mosquées » soient temporairement fermés dans le cadre de la lutte contre la pandémie. V. art. 1er du décret n° 2020-057/PR du 16 juillet 2020 relatif à la fréquentation des lieux de culte.

[26] Les autorités nationales togolaises ont eu à décider d'interdire temporairement au public l'accès à la plage, aux restaurants et aux discothèques, où se déroulent plusieurs activités culturelles et commerciales. Voir alinéa 1er de l'article 1er du décret n° 2020-058/PR du 16 juillet 2020 relatif à la fréquentation de la plage, des restaurants et des

le couvre-feu, etc. En quelques semaines, ce nouveau mal inconnu s'était étendu au monde entier. Pour faire face aux centaines de milliers de malades, les États touchés se sont repliés sur la mise en quarantaine et le confinement[27]. Du côté des populations africaines, des réflexes millénaires comme la panique, la peur, les réactions extrêmes ressurgissaient.

Aujourd'hui tout semble revenir à la normale et la question sur les leçons apprises de la maladie à coronavirus dans un contexte post-pandémie et surtout avec l'apparition du premier cas de Mpox au Togo semble opportune parce qu'elle prédispose à une connaissance éclairée du comportement de l'État togolais face aux futures menaces sanitaires d'ampleur internationale. L'idée ici étant de répondre à la question : quelles sont les leçons tirées de Covid-19 en vue de consolider le système de santé togolais à faire face aux prochaines crises sanitaires ?

Les systèmes de santé des pays africains sont caractérisés par une faible capacité d'adaptation face aux épidémies, car la plupart sont sous-financés[28]. Les dispositifs de réponse face aux menaces sanitaires de grande ampleur et transfrontalières sont encore limités à cause des modèles persistants de priorisation et de planification guidés par les institutions financières internationales[29]. Aussi, l'intégration sous régionale ou régionale dans le domaine de la santé est peu développée. Les mesures de protection de la population et du personnel soignant restent encore à renforcer. Cette fragilité adaptative est couplée à un traditionnel défi dans l'accès aux soins et aux services de santé. En effet, les systèmes de santé africains sont caractérisés par une pénurie des ressources humaines[30] et matérielles de base pour développer des soins et des services aux normes. L'accès aux soins et aux services de santé est également influencé par des contraintes logistiques, infrastructurelles et des logiques socioculturelles[31].

Cependant, les États africains ont tiré beaucoup de leçons de la pandémie de covid-2019. C'est le cas du Togo. Les autorités ont pris pendant et après la crise des mesures draconiennes pour renforcer la résilience du système de santé à assurer l'accès aux soins à la population. À cet effet, le secteur de la santé a bénéficié d'un véritable plan marshal. Il est important de relever que le système de santé togolais n'était pas prêt pour faire face à une crise de grande ampleur comme celle de Covid-19. Les autorités avaient manqué d'anticipation et le droit d'accès aux soins n'est pas assuré à chaque citoyen.

À la lumière de toutes ces considérations, nous entendons axer la présente réflexion sur le caractère contrarié du droit d'accès aux soins par l'absence de gouvernance sanitaire (**I**) tout en ressortant les conséquences de cette absence sur l'accès aux soins de santé (**II**).

---

discothèques ; V. aussi en ce sens la décision n° 026/MCTL/MATDCL du 19 juin 2020 portant fermeture des discothèques.

[27] ROY (M.), « Le système sanitaire international face à la Covid-19 : une perspective historique », *L'Académie des sciences morales et politiques éd., Annuaire français de relations internationales*, 2021. Éditions Panthéon-Assas, 2021, pp. 25-37.

[28] HOUETO (D.), VALENTINI (H.), « La promotion de la santé en Afrique : histoire et perspectives d'avenir », *Santé Publique*, vol. 1, no. HS, 2014, p.13

[29] HIEN (H.), « La résilience des systèmes de santé : enjeux de la COVID-19 en Afrique subsaharienne », *Santé Publique*, vol. 32, no. 2-3, 2020, pp. 145 et s.

[30] HOUETO (D.), VALENTINI (H.), « La promotion de la santé en Afrique : histoire et perspectives d'avenir », *op.cit.*, p.13.

[31] HIEN (H.), « La résilience des systèmes de santé : enjeux de la COVID-19 en Afrique subsaharienne », *op. cit.* p.145.

I. UN DROIT CONTRARIE PAR L'ABSENCE DE GOUVERNANCE SANITAIRE

L'absence de gouvernance s'est traduite par un système de santé insuffisamment préparé (**A**) avec pour conséquence une garantie limitée des soins de qualité (**B**).

A. Un système de santé insuffisamment préparé à la crise sanitaire

Le défaut d'anticipation (**1**) et la défaillance des politiques de prévention (**2**) sont quelques manifestations de cette impréparation du système de santé togolais à faire face à la crise.

1. Le défaut d'anticipation des autorités sanitaires

La capacité d'anticipation et de réponses des pouvoirs publics ouest africains, déjà amputée d'une réflexion stratégique, a été de plus entravée par un système hospitalier exsangue à la suite de décennies de politiques d'austérité. Aussi, la dépendance excessive aux approvisionnements extérieurs et l'absence quasi totale des capacités de production nationale d'équipements et de fournitures stratégiques ont été mises en lumière[32]. Si nous prenons le cas du Sénégal, le pays ne disposait pas avant la confirmation du premier cas de Covid, d'un personnel qualifié, capable de diagnostiquer la maladie du coronavirus[33]. De même, seul le centre Institut pasteur de Dakar était en mesure d'accueillir les potentiels malades de la Covid[34]. Rappelons qu'un contexte de pénurie : (d'équipements de protection et de médicaments, mais aussi la saturation des capacités d'hospitalisation), peut être générateur d'intenses conflits déontologiques voire éthiques pour les praticiens[35]. L'insuffisance de ces moyens avait considérablement impacté les conditions de travail des soignants, comme les modalités de prise en charge des patients[36].

La dépendance des États africains aux approvisionnements extérieurs peut être liée à l'absence du tissu industriel adéquat et à des arbitrages politiques trop souvent à l'opposé d'une réelle stratégie d'anticipation nécessaire pour faire face à une pandémie. Cette situation a participé à créer des pénuries. À titre d'illustration, la Côte d'Ivoire, la première puissance économique de la zone UEMOA avait annoncé le 23 mars 2020 un plan de riposte de près de 96 milliards de francs CFA en vue de *« briser la chaîne de transmission de la maladie »*. Elle disposerait avant le début de la crise entre 70 et 80 respirateurs artificiels établissements publics et privés confondus, et une cinquantaine de places en réanimation pour une population de 25 millions d'habitants[37]. Cette dépendance chronique était déjà préjudiciable pour les usagers des services publics hospitaliers en situation courante, mais elle s'avère encore dramatique en situation de crise sanitaire. De ce fait, les professionnels de santé ont manqué d'équipements individuels de protection, notamment des

[32] C'était aussi le cas en France. Voir dans ce sens la Conférence nationale de santé (CNS), *Les droits des usagers en santé à l'épreuve de la crise sanitaire de la Covid-19,* Rapport de la conférence nationale de santé, 25 juin 2021, p.59.
[33] DIENE (M.), « L'État stratège et stratégies de l'État en contexte de crise sanitaire en Afrique : de quelques leçons apprises des actions publiques de lutte contre le Covid-19 au Sénégal », *RIDSP*, Vol.5, n°4, 2025, p.110
[34] *Ibid.*
[35] Conférence nationale de santé (CNS), *Les droits des usagers en santé à l'épreuve de la crise sanitaire de la Covid-19, op.cit.*, p.59.
[36] CALVIGNAC (C.), GAGLIO (G.), « Soigner et (se) protéger malgré la pénurie de masques », *Terrains & travaux*, vol. 40, n°1, 2022, pp. 173-195.
[37] GOURLAY (J.), « Coronavirus : l'Afrique au défi de son système de santé », *Le monde*, du 3 avril 2020.

bavettes, des gants stériles, des solutions hydro-alcooliques et d'équipements de réanimation dès le début de la pandémie.

Plus largement, la maladie à coronavirus avait révélé certaines failles diagnostiquées de longue date dans la gouvernance des systèmes de santé africains : une trop grande centralisation des décisions, une administration pesante qui a du mal à adapter ses process à des situations hors normes, une multiplicité d'interlocuteurs qui parfois brouille les messages, des données de santé éclatées et hétérogènes. La mise en œuvre d'une politique de rabot financier[38] à l'égard des structures de soins ces dernières années a réduit leur faculté d'action et d'investissement[39]. Par ailleurs, on note aussi de fortes pénuries de professionnels de santé dues à l'assèchement de la dynamique de formation, au recrutement goute à goute (au Togo, de 2015 à 2020, soit sur une période de cinq ans, l'État avait recruté 157 médecins toutes spécialités confondues, 283 infirmiers et 282 sages-femmes[40]) et surtout au déficit d'attractivité de ces carrières en termes de salaires et de perspectives. Selon l'OMS, plus de la moitié des besoins en personnel sont non satisfaits. Il manque en effet dans le monde 900 000 sages-femmes et 6 millions d'infirmiers et infirmières. Près de 90% de ces pénuries se concentrent dans les pays à faibles revenus et notamment en Afrique et en Asie du Sud-Est[41].

Deux (2) ans après la fin officielle de la Covid-19, la situation sanitaire a beaucoup évolué au Togo grâce au Projet de Services de Santé Essentiels de Qualité pour la Couverture universelle (SSEQCU) fiancé par la Banque mondiale et le gouvernement togolais. Le projet permettra la réalisation de 200 nouvelles structures de soins de santé primaires, la réhabilitation de 300 autres centres, le recrutement de 4880 professionnels de santé ainsi que l'amélioration de la disponibilité des médicaments dans les formations sanitaires périphériques. Sur le terrain, les résultats du projet sont concrets. L'état togolais a rénové 60 formations sanitaires et a construit 16 nouvelles formations sanitaires dans la région des Savanes, une vingtaine dans la région de la Kara, une vingtaine dans la région de Centrale, et 35 formations sanitaires dans la région des Plateaux. Sur le plan d'équipements médicaux, le gouvernement en août 2024, avait réceptionné un important lot d'équipements médicaux modernes destinés à plusieurs formations sanitaires de toutes les régions du pays pour un montant de 20 milliards de FCFA. Pendant la période de Covid, le gouvernement avait construit neuf (9) centres de riposte contre le covid-19 dans les régions sanitaires du pays.

En outre, il est important de souligner la construction de l'Hôpital de référence Dogta-Lafiè à Lomé dans le but de relever le niveau et la qualité de l'offre de soins au Togo et d'offrir un établissement de santé répondant aux normes et standards internationaux. Il est constitué de huit (8) blocs (imagerie médicale et soins dentaires, médecine, administration, chirurgie, femme mère-

[38] La politique de rabot est une approche de réduction budgétaire qui consiste à couper dans les dépenses. Elle est souvent utilisée dans le contexte de crise financière ou de nécessité d'économies d'État. Ses conséquences sont souvent désastreuses dans le secteur de la santé : pénurie en personnel et équipements, des soins de mauvaise qualité, etc.

[39] V. HAMIDOU (N.), RIDDE (V.), THUILLIEZ (J.), « Introduction : repenser la santé en Afrique à l'aune de la crise sanitaire », *Revue internationale des études du développement*, vol. 247, n° 3, 2021, p. 17 et s.

[40] MIJIYAMA (M.), *L'approche contractuelle dans les formations sanitaires publiques du Togo : une solution au dysfonctionnement des hôpitaux en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2023, p.39.

[41] Informations disponibles sur La pandémie de COVID-19 accentue la pénurie en personnel de santé (unric.org). Consulté le 25 mai 2023.

enfant, laboratoire et logistique) reliés par un bloc central de distribution ; vingt-deux (22) salles de consultations, cent soixante (160) lits et places dont des suites, des chambres haut de gamme, des chambres individuelles, des chambres doubles et des places d'hôpital de jour. L'hôpital Dogta Lafiè de Lomé a été inauguré 26 avril 2023 et son annexe de Kara le 26 avril 2025 par le Chef de l'État togolais. Le joyau, en termes d'équipements et services, dispose d'un plateau technique d'imagerie de pointe, de six (6) salles d'opération dont deux (2) hyper aseptiques aux normes internationales, d'une unité d'exploration fonctionnelle, d'un laboratoire polyvalent moderne et d'une pharmacie. Toutes ces actions viennent renforcer la capacité de résilience des hôpitaux togolais à faire aux crises sanitaires futures. Rappelons que deux ans avant la crise sanitaire c'est-à-dire en 2017, le Togo disposait de 1274 établissements de soins, tous types confondus (dont 552 établissements privés) et 187 officines pour répondre aux besoins en soins curatifs, préventifs, et promotionnels de la population[42]. Autre leçon tirée en termes de gouvernance est la défaillance dans les politiques de prévention des crises majeures.

2. La défaillance des politiques de prévention

Les auteurs Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES dans l'ouvrage *Sociologie de l'action publique*, se sont efforcés de montrer que la réalité de décision est plus complexe que l'expression de la volonté du décideur[43]. En effet, les individus en raison de leurs limitations cognitives et des contraintes de temps et d'informations sont dans l'impossibilité de prendre des décisions parfaitement rationnelles. Ils se contentent souvent des solutions satisfaisantes au détriment des solutions optimales. C'est le concept de la rationalité limitée, théorisé par Herbert SIMON. Les pouvoirs publics malgré la légitimité de leurs décisions restent souvent soumis à ce concept de « *rationalité limitée* »[44]. Ces prémisses permettent de comprendre les réticences des populations face aux mesures de restrictions prises par les pouvoirs publics.

Les mesures prises par les pouvoirs publics malgré leur bon sens se sont heurtées à l'idéal social de vie en Afrique[45]. Les gestes et comportements courants de la vie tels que : aller à l'église ou à la mosquée, serrer la main aux parents, amis et aux proches, rendre visite à l'hôpital ou à la maison à un proche malade, participer à la célébration des mariages, ou baptêmes, participer aux obsèques ou autres activités festives sont des gestes séculaires inscrits dans les habitudes des peuples africains. L'interdiction de tous ces gestes en période de pandémie de Covid[46], s'inscrit

[42] MIJIYAMA (M.), *L'approche contractuelle dans les formations sanitaires publiques du Togo : une solution au dysfonctionnement des hôpitaux en Afrique, op. cit*., P.39.
[43] LASCOUMES (P.), LE GALES (P.), *Sociologie de l'action publique*, 2 ème éd., Paris, Armand Colin, 2012, p.45.
[44] TRAN (L.), « Herbert Simon et la rationalité limitée », *Regards croisés sur l'économie*, 2018, n°22(1), pp.54-57.
[45] DIENE (M.), « L'État stratège et stratégies de l'État en contexte de crise sanitaire en Afrique : de quelques leçons apprises des actions publiques de lutte contre le Covid-19 au Sénégal », *op.cit*., p.119 et s.
[46] Voir dans ce sens dans le cas du Togo, le Décret n°2020-060/PR du 16/07/20 relatif au port obligatoire de masques de protection pour tous dans le cadre de la lutte contre la maladie à coronavirus ; Décret n°2020-057/PR du 16/07/20 relatif à la fréquentation des lieux de cultes ; Décret n°20-058/PR du 16/07/20 relatif à la fréquentation de la plage, des restaurants et des discothèques ; « *Interdiction de toutes manifestations culturelles, sportives et politiques pour une durée d'un (1) mois à compter du 10 septembre 2021* ». Communiqué du gouvernement en date du 09 septembre 2021.

en grande partie en porte-à-faux contre l'idéal commun de vie. L'inobservation des mesures préventives est un signe du défaut de légitimité de ces mesures prises.

Pour assurer l'effectivité des mesures barrières, certains États africains se sont sentis dans l'obligation de créer une force spéciale dans le but de faire respecter le couvre-feu et l'état d'urgence décrétés dans la lutte contre le Covid-19. Ces forces de l'ordre n'ont pas hésité au début de la pandémie à recourir à la manière forte pour imposer le respect des mesures barrières. Ainsi, des coups de matraque, des coups de feu, et des humiliations en tous genres avaient été signalés. Les vidéos montrant des abus commis par les forces de l'ordre et de sécurité sur les populations civiles ont fuité sur les réseaux sociaux suscitant des réactions d'indignations un peu partout. Au Togo, à la suite de l'interpellation de la Ligue togolaise des droits de l'homme, le gouvernement à travers le ministre de l'Administration territoriale Payadowa BOUKPESSI, s'est voulu rassurant. Il affirmait à cet égard que « *On a mis en place une force spéciale contre la pandémie. Cette force est instruite pour rester dans la légalité. Il n'est pas question d'abus quelconque. Il n'y aura pas d'abus. Nous appelons tout de même les Togolais à respecter les consignes qui sont données. Cela est dans l'intérêt de tous. Ne vous fiez pas à ce que certains publient sur les réseaux sociaux sans investigation. S'il y a des abus, des sanctions seront prises* ».

Ces interventions énergiques[47] de la part des pouvoirs publics africains avaient accentué la crise de confiance. Le débat sur la vulnérabilité du continent noir face à la covid-19 sur les médias occidentaux, l'essai des vaccins en Afrique, et toute la cacophonie sur la maladie du coronavirus et son traitement entre les spécialistes, ont fini par instaurer un climat de défiance envers les mesures prises. Les rumeurs sur la dangerosité des vaccins et de ses effets indésirables ont donné lieu à des mythes sur le vaccin conduisant une partie de la population africaine à renoncer aux vaccins. Aussi, la précarité économique, l'accessibilité géographique des centres de santé, des obstacles logistiques, la peur des hôpitaux supposés à tort ou à raison d'être des lieux de contamination, ont limité la capacité de nombreuses personnes à se faire vacciner contre le coronavirus ou à se faire soigner.

Il y a d'indéniables marges de progrès à faire en termes d'acceptabilité sociale d'un certain nombre de comportements que les pouvoirs publics peuvent qualifier de « vertueux » en temps de crise sanitaire. Il faut davantage miser sur la confiance et le dialogue avec la société civile, et sur la cohérence des messages plutôt que sur des mesures de coercition[48].

La crise sanitaire de coronavirus avait aussi eu des impacts sur les actions de prévention. Celles-ci n'avaient pas bénéficié de financements conséquents. Les missions de prévention se sont

[47] Le gouvernement togolais dans le cadre de ses interventions musclées a aussi procédé à l'« *interdiction de tout rassemblement de plus de 100 personnes sur toute l'étendue du territoire nationale, pour un mois, à compter du jeudi 19 mars 2020 à minuit* ». Point 6 du communiqué du Conseil des ministres en date du 16 mars 2020. En outre, « *ayant relevé que les personnes infectées ont eu de très nombreux contacts et afin d'éviter que cette propagation ne s'accentue davantage au sein des populations desdites localités et sur l'ensemble du pays, le gouvernement décide de ce qui suit pour compter de demain 25 août 2020 : 1. le bouclage des villes de : Sokodé, Tchamba et Adjengre ; 2. l'instauration d'un couvre-feu de 21 h à 5 h dans les préfectures de Tchaoudjo, Tchamba et Sotouboua* ». Communiqué du ministre de la Santé et de l'Hygiène publique, de celui L'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales, et le ministre de la Sécurité et de la Protection Civile sur les mesures prises par le gouvernement en date du 24 août 2020.

[48] Voir CNS, *Les droits des usagers en santé à l'épreuve de la crise sanitaire de la Covid-19, op.cit*., p.60.

avérées limiter à destination des publics jeunes, alors même que la période de crise sanitaire nécessitait des interventions de prévention particulières, notamment celles basées sur les compétences psycho-sociales. La période de crise est souvent génératrice d'anxiété pour la jeunesse et, suppose de pouvoir mener un rythme soutenu d'actions et d'interventions de prévention à son égard[49].

Face à ces constats, on peut penser que la limitation de certains droits et de certaines libertés fondamentales mise en œuvre dans le cadre de la gestion de Covid-19, est une conséquence de cette défaillance des politiques de prévention, et qu'il convient d'en tirer les enseignements utiles en termes d'infléchissement des priorités de santé en Afrique. Les leçons tirées de la crise sanitaire ont permis de souligner l'importance de l'anticipation et de la prévention. Ici, il est plus question de la constitution de stocks stratégiques préventifs. Cette notion de réserve stratégique semblait absente des stratégies de lutte contre les pandémies dans nos États. Dans cette vision stratégique, il est essentiel de s'assurer que nos systèmes de santé Ouest africains disposent de quantité suffisante d'équipements de protection individuelle et des tests immédiats surtout pour les soignants afin de faire face les tous premiers mois à la crise sanitaire. Il est aussi crucial de prévoir une réponse à des pénuries de certains médicaments ou produits urgents comme ceux pour la sédation.

Pour pallier à d'éventuelles pénuries, les États africains devraient à l'image de l'UE, coordonner les commandes sous forme d'achats groupés. Aussi, les voies de reconquête d'une forme de « *souveraineté* » sanitaire doivent être explorées d'urgence, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau communautaire, voire régional. Il s'agit d'un enjeu majeur pour les citoyens africains, de protection comme de restauration de la confiance. La preuve, les USA ont réservé la plus grande partie de la production des vaccins à la population américaine avant de penser au reste du monde. Aussi, l'Union Européenne a commandé des millions de doses de vaccins contre le Covid pour la population européenne avant de penser aux pays du Sud. Tant que les États africains ne chercheront pas à conquérir la souveraineté sanitaire, sa population serait toujours à la merci des pandémies futures qui menaceront le monde. Le défaut d'anticipation et des mesures préventives ont conduit à un système de santé dont les soins administrés sont de moindre qualité.

B. Une garantie limitée de la qualité des soins

La crise de Covid a révélé l'inexistence de plateau technique convenable (**1**) et des conditions de travail pathogènes des professionnels de santé (**2**).

1. L'inexistence de plateau technique adéquat

L'état de santé de la population d'un pays dépend de la solidité de son système de santé à prévenir les maladies et à restaurer la santé. Pour atteindre ce double objectif, les structures de

[49] *Ibid.*

santé doivent fonctionner dans un système de santé bien structuré et harmonieux[50]. L'ensemble des établissements publics de santé en Afrique sont confrontés au faible accès des populations aux services et soins de santé de qualité. Malgré que les problèmes soient diagnostiqués et les causes connues, les traitements prescrits n'ont malheureusement jamais été honorés par les pouvoirs publics. Dès lors, en lieu et place d'un véritable plan de gouvernance hospitalière visant à garantir la sécurité sanitaire et la qualité des soins, seuls « *quelques pansements* »[51] selon les mots de Christophe FOE N'DI ont été appliqués sans véritablement résoudre les problèmes. Avant la pandémie Covid-19, le plateau technique dans nos États ne répondait pas aux normes internationales.

L'état de vétusté des bâtiments. La description du parc hospitalier ouest-africain laisse un sentiment d'abandon et de vétusté malgré que la majorité des hôpitaux soient de création récentes. L'absence de stratégies claires d'entretien des infrastructures hospitalières et les conditions climatiques ont contribué naturellement à cette vétusté. Le manque d'entretien des bâtiments et des équipements accélère la dégradation des infrastructures et réduit leur durée de vie. Or, la réhabilitation ou la reconstruction des bâtiments dégradés engendrerait des frais largement supérieurs à celui d'un entretien normal. Aussi, la faiblesse des moyens disponibles mais surtout le manque d'organisation est la cause de ce manque d'entretien. À titre d'illustration, au Centre hospitalier universitaire Sylvanus Olympio (CHUSO) du Togo, l'insalubrité contraste avec le nombre important du personnel affecté au ménage et à l'entretien des locaux et bâtiments (21 % du personnel)[52]. L'état de vétusté des bâtiments est en partie liée au fait que les bailleurs de fonds qui financent la réhabilitation ne financent pas les charges de maintenance.

L'incapacité des États africains à pérenniser les actions des partenaires extérieurs. La mauvaise adaptation des matériaux et de l'architecture aux conditions d'utilisations locales favorisent leur dégradation. L'assainissement et l'étanchéité sont entre autres les problèmes des structures de soins. Les conditions d'hospitalisation sont précaires et certaines des salles d'hospitalisation sont dans un état de dégradation avancé : absence d'éclairage, écoulement des toitures en saisons pluvieuses, absence des fenêtres et/ou portes pour ne citer que ces cas. Ces situations rendent la médecine inhospitalière pour les patients. Ils sont souvent victimes d'infections nosocomiales[53] voire des piqures de moustiques et/ou d'autres insectes nuisibles.

L'état défectueux des équipements. L'accroissement du budget sanitaire national des États francophones contraste avec l'extrême faiblesse du plateau technique dans les établissements publics de santé. Au Togo, le budget alloué à la santé en 2017 était de 72,7 milliards de FCFA soit

[50] Secrétariat International des Infirmières et Infirmiers de l'Espace Francophone (SIDIIEF), *La qualité des soins et la sécurité des patients : une priorité mondiale. Mémoire*, SIDIIEF, Montréal, 2015. Disponible sur www.sidiief.org. Consulté le 31 décembre 2021, p. 7.

[51] *Ibid.* p.206.

[52] MIJIYAMA (M.), *L'approche contractuelle dans les formations sanitaires publiques du Togo : une solution au dysfonctionnement des hôpitaux en Afrique, op.cit.*, p.53.

[53] Voir dans ce sens, KEITA (A. K.) et *al.*, « Prévalence des infections nosocomiales dans deux hôpitaux de Conakry (Guinée) », *Santé publique*, Vol.28, n°2, 2016, pp.251-255 ; DETEMPLE (M.) et *al.*, « Innovations et gestion des déchets médicaux : le cas du nouvel hôpital de référence de Niamey, Niger », *Santé publique*, Vol.33, n°2, 2021, pp.729-739 ; HIEN (H.) et *al.*, « Connaissances et pratiques des professionnels de santé sur le risque infectieux associé aux soins : étude dans un hôpital de district au Burkina Faso », Santé publique, Vol.33, n°25, 2013, pp.219-266.

8% du budget de l'État[54], 110 milliards en 2024 et 114 milliards en 2025 soit une hausse de 3,6 % par rapport à 2024. Certes, certains grands hôpitaux publics de santé de la sous-région sont dotés d'équipements d'imagerie de dernière génération tels que les scanners et d'appareils d'échographie, mais d'énormes difficultés pèsent encore sur la maintenance régulière d'équipements d'imagerie médicale et/ou de laboratoire[55], ce qui compromet le relèvement du plateau technique. Aussi, de nombreux services de réanimation ne disposent pas de matériel médical de base nécessaire pour faire face à des urgences sanitaires comme celle de Covid-19.

Devant une telle situation, la conclusion qui s'impose est que les structures de soins en Afrique francophone le Togo y compris, ne sont pas encore en mesure de faire face à des pandémies futures. Si la situation devait s'inverser c'est-à-dire que si la crise Covid devait frapper l'Afrique comme les pays développés, nos hôpitaux ne seraient pas en mesure d'y faire face. Le manque de matériel de protection individuelle comme les surblouses, les masques, les gants stériles, les désinfectants, le matériel de réanimation tel que l'oxygène à usage médical, les respirateurs artificiels, de bavettes, de solutions hydro-alcooliques, devrait nous conduire à une catastrophe sanitaire.

Or, selon l'OMS, la sécurité des patients est *« la réduction à un minimum acceptable du risque de préjudice associé aux soins de santé »*[56]. Quant à la qualité des soins, elle s'entend comme *« une démarche qui doit permettre de garantir, à chaque patient, la combinaison d'actes diagnostiques et thérapeutiques qui lui assurera le meilleur résultat en termes de santé, conformément à l'état actuel de la science médicale, au meilleur coût pour un même résultat, au moindre risque iatrogène et pour sa plus grande satisfaction en termes de procédures, de résultats et de contacts humains à l'intérieur du système de soins »*[57]. Par ailleurs, l'Assemblée mondiale de la santé relevait déjà en 2002 *« qu'au moins 50 % du matériel médical dans la plupart de ces pays est inutilisable ou utilisable en partie seulement à un moment donné, ce qui entraîne des soins insuffisants aux patients ou un risque accru de préjudice pour eux et pour les agents de santé*[58]*»*. Elle relevait au surplus que dans de nombreux États, environ 40 % des lits d'hôpitaux sont situés dans des structures initialement destinées à d'autres fins[59]. Ces constats sont alarmants, car ils soulèvent avec acuité les faiblesses de la sécurité sanitaire et de la qualité des soins dans les pays en voie de développement. Malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics africains pour relever le plateau technique, des défis restent encore à relever. Il faudrait équiper les structures de soins de matériel de base pour que les professionnels de santé puissent travailler dans de bonnes conditions et assurer ainsi des soins de qualité à l'ensemble de la population.

---

[54] MIJIYAMA (M.), *L'approche contractuelle dans les formations sanitaires publiques du Togo : une solution au dysfonctionnement des hôpitaux en Afrique, op.cit.,* p.42.
[55] FOE NDI (C.), *La mise en œuvre du droit à la santé au Cameroun*, *op.cit*., p.207 et s.
[56] Secrétariat International des Infirmières et Infirmiers de l'Espace Francophone (SIDIIEF), *op. cit.* p. 7.
[57] *Ibid.* p.8.
[58] OMS, *Qualité des soins : sécurité des patients*, Rapport du Secrétariat, 55e Assemblée mondiale de la santé, 22 mars 2002, para. 5.
[59] *Ibid.*

2. Les conditions de travail pathogènes

La capacité d'un État à fournir des soins de qualité à sa population est fonction de la qualité de la formation de son personnel de santé. La qualité des soins administrés aux patients dépend de plusieurs facteurs, y compris des ressources humaines[60]. Les conditions de travail dans les structures de soins sont loin d'être optimales. Elles sont dues entre autres à *« l'absence de description des tâches, et postes dans les formations sanitaires, une démotivation du personnel, un faible niveau des salaires, à la non-application du règlement »*[61]. Voici quelques enseignements tirés de cet état de fait, qui ont un impact indéniable sur l'efficacité et le dévouement des praticiens.

Le taux d'absentéisme très marqué. Au Togo, ce phénomène trouve ses débuts dans les années 1990 et perdure jusqu'à nos jours rendant déserts les centres de santé, notamment les après-midis. On observe aussi des tours de garde aménagés conduisant à un taux de présence effective de moins de 50 % sur les lieux de travail. L'absentéisme trouve également sa source dans les ateliers et séminaires qui ont induit un don d'ubiquité aux agents de santé et un saucissonnage des activités méritant d'être mutualisées[62].

L'incompétence de certains professionnels de santé. Elle est due à un déficit dans la formation initiale et/ou continue des praticiens[63]. Cette incompétence conduit généralement au refus de soins discriminatoire[64]. Le médecin est soumis à un devoir d'humanité. Ce devoir se matérialise par les obligations qu'il a de soigner et de sauver des vies humaines. Ces obligations, souvent tirées des normes déontologiques et légales, impliquent le respect de la vie du patient à tous les niveaux[65]. Le praticien a l'obligation dès qu'il a accepté de soigner un patient, de s'engager à lui assurer personnellement des soins consciencieux, dévoués, fondés sur les données acquises de la science et ne lui faisant pas courir de risque injustifié[66]. Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer le manquement à ce devoir d'humanité des praticiens, mais c'est surtout le déficit de connaissances résultant des insuffisances de la formation initiale et/ou continue[67] qu'il faudrait incriminer. Les formations continues peuvent être considérées comme du luxe, car inaccessibles à tout le monde. Souvent, c'est au prix de la corruption ou du clientélisme que

---

[60] DUSSAULT (G.) et al., « Investir dans les ressources humaines pour la santé en Afrique francophone : les apports du projet Muskoka », *Santé Publique*, vol. s, no. HS, 2018, p.12.

[61] MOUTO NSIA (C.), Contribution du contrôle de gestion à la performance des hôpitaux publics au Cameroun, *op. cit.*, p. 56.

[62] Voir dans ce sens, MIJIYAMA (M.), *L'approche contractuelle dans les formations sanitaires publiques du Togo : une solution au dysfonctionnement des hôpitaux en Afrique*, *op.cit.*, p.53.

[63] KANE (H.), JABOT (F.), HSAIRI (M.), « Les ressources humaines en santé : planification et parcours individuels », *Santé Publique*, vol. s, no. HS, 2018, p. 7 et s.

[64] LAUDE (A.), TABUTEAU (D.), *La loi santé. Regards sur la modernisation de notre système de santé*, *op. cit.* p. 104 et s.

[65] Sur les questions de la dignité de la personne humaine, V. TANELLA (B.). « La dignité de la personne humaine : De l'intégrité du corps et de la lutte pour la reconnaissance », *Diogène*, vol. 215, no. 3, 2006, pp. 65-76.

[66] Voir art. 38 du Code de déontologie médicale du Togo.

[67] HOUETO (D.), VALENTINI (H.), « La promotion de la santé en Afrique : histoire et perspectives d'avenir », *Santé Publique*, vol. 1, no. HS, 2014, p.17.

certains professionnels de santé arrivent ces formations continues[68]. Or, pour avoir un système de santé solide et résilient pour faire à des pandémies sanitaires futures, il faut des praticiens compétents. À titre d'exemple, il faut noter qu'au début de la pandémie de coronavirus, beaucoup de pays comme le Togo ne disposaient pas de personnel qualifié pour diagnostiquer les cas de covid-19. Il avait fallu une formation de 14 laboratoires africains au diagnostic dans le mois de février pour augmenter la capacité des laboratoires en Afrique. Pendant ce temps, seuls deux laboratoires assuraient le test de diagnostic en Afrique : Louis pasteur de Dakar au Sénégal et de l'Institut national des maladies transmissibles en Afrique du Sud[69].

La fuite des cerveaux dans le domaine de la santé. Le continent noir se vide de ses compétences dans tous les domaines, y compris le domaine de la santé vers les pays développés, notamment en Europe. En 2017, 900 médecins en provenance de six pays africains francophones, notamment le Bénin, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Sénégal, et le Togo étaient inscrits à l'Ordre des médecins en France[70]. Si nous prenons singulièrement le cas du Togo, il faut noter que la fuite de cerveaux dans le domaine de la santé est un problème réel. Ainsi, dans sa thèse, SILIADIN avait établi que 40 % c'est-à-dire 320 des 639 des médecins formés entre 1977 et 2007 ont émigré[71]. En fait, la détérioration du cadre de travail, la non-reconnaissance du travail accompli, les salaires dérisoires entre autres contribuent à la démotivation des professionnels de santé du secteur public.

L'insuffisance des personnels qualifiés de santé. L'insuffisance des personnels de santé est un problème majeur en Afrique francophone, y compris le Togo. Une étude réalisée par l'OMS et, publiée en 2022 dans la revue British Medical Journal Global Health sous le titre « Le statut du personnel de santé dans la Région africaine de l'OMS » et, qui avait porté sur 47 pays africains, a montré que le ratio en Afrique tourne autour de 1,55 professionnel de la santé (médecins, infirmiers et sages-femmes) pour 1000 personnes[72]. Ce nombre est en dessous du seuil de densité défini par l'OMS à 4,45 professionnels de la santé pour 1000 personnes nécessaires pour parvenir à la couverture sanitaire universelle[73]. Les raisons de ce faible ratio sont, entre autres, les capacités de formation insuffisantes, une croissance démographique rapide, la migration internationale, une faible gouvernance du personnel de santé, des changements de carrière, ainsi que des difficultés à retenir les travailleurs de la santé. Dans le domaine de la formation des professionnels qualifiés de santé, le Togo dispose de deux (2) facultés de médecine, d'une (1) école supérieure des techniques biologiques et alimentaires, d'une (1) école des assistants médicaux, d'un (1) centre de formation

[68] OLIVIER DE SARDAN (J.-P.), La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest. *Autrepart*, 2001 ; 20 :61-73.
[69] DIENE (M.), « L'État stratège et stratégies de l'État en contexte de crise sanitaire en Afrique : de quelques leçons apprises des actions publiques de lutte contre le Covid-19 au Sénégal », *op.cit.*, p.110
[70] DUSSAULT (G.) et *al.* « Investir dans les ressources humaines pour la santé en Afrique francophone : les apports du projet Muskoka », *op. cit.*, p. 13.
[71] MIJIYAWA (M.), *L'approche contractuelle dans les formations sanitaires publiques au Togo. Une solution au dysfonctionnement des hôpitaux en Afrique*, *op.cit.*, p.37.
[72] OMS Afrique, *Des pénuries chroniques de personnels de santé entravent les systèmes de santé en Afrique*, 2022. Disponible sur https://www.afro.who.int/fr/news/des-penuries-chroniques-de-personnel-entravent-les-systemes-de-sante-en-afrique. Consulté le 19 mai 2025.
[73] *Ibid.*

et de recherche en santé publique, de six (6) écoles de formation infirmière, de six (6) écoles de formation de sages-femmes, d'une (1) école de formation des aides sanitaires. Le pays peut compter sur l'école de formation des infirmiers « Saint Jean de Dieu d'Afagnan » et de l'école privée IADSS de Lomé. L'ensemble des écoles paramédicales forment annuellement environ 1200 agents de santé[74]. Ces efforts certes salutaires restent insuffisants pour atteindre le seuil de densité exigé par l'OMS pour faire face aux crises sanitaires d'envergure.

L'érosion dans l'observance des normes déontologiques. Sur ce plan, des pratiques non orthodoxes rendent inhospitaliers les centres de santé togolais. La santé n'est plus l'unique priorité du médecin, tel que professé par le père fondateur de la médecine moderne. L'obtention des diplômes ne garantit plus la mise en œuvre effective des principes déontologiques au chevet des patients. On observe les phénomènes comme : le réseau de monnayage et de falsification affectant toute la chaine de soins, le détournement très marqué dans les services où les recettes directes sont prélevées (morgue, radiologie, pharmacie, laboratoire etc.), le détournement de patients et d'équipements, l'absence de rigueur dans la conduite thérapeutique, etc. À ces facteurs internes, s'ajoutent d'autres facteurs externes tels que, l'enrichissement massif et rapide, l'hypertrophie des besoins non nécessaires, et la primauté de l'avoir sur l'être humain[75]**.** Ces facteurs externes incitent un certain nombre de personnels de santé à se tourner vers un mode d'exercice plus lucratif que la médecine, ou à cumuler leur activité avec des activités externes à l'hôpital. En conséquence, certains praticiens consacrent peu de temps aux patients dans les hôpitaux et beaucoup de temps aux activités personnelles.

L'absence de l'obligation de rendre compte. Cette situation contribue à la pérennisation des pratiques illégales au sein des établissements de santé. Certains professionnels de santé, grâce aux détournements et au racketage systématique ou occasionnel des usagers du service public hospitalier, ont trouvé des moyens de maintenir leur niveau de vie au dos des pauvres patients qui fréquentent les structures publiques de soins. Dans ce cas, les structures publiques de santé sont utilisées à des fins privées. Voir dans ce sens, la décision n°1389/2023/CHUSO/DG/DRH portant interdiction de stage au Docteur Tekam WADJE Parfait au CHUSO du Togo pour avoir indument perçu des mains de l'épouse d'une patiente une somme de cent cinquante mille (150000) francs CFA pour la cession de produits pharmaceutiques d'origine inconnue.

La démotivation des ressources humaines. Il faut relever que les salaires des personnels de santé en Afrique aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé restent encore très bas. Cette situation serait à la base d'une démotivation totale et se traduit surtout par l'abandon des zones rurales au profit des zones urbaines où de nombreuses opportunités s'offrent à eux[76]**.** Pour maintenir le personnel qualifié à son poste, et aussi améliorer son rendement, des éléments de motivation financière et extra financière sont indispensables. Face à cette situation, l'OMS a

[74] MIJIYAMA (M.), *L'approche contractuelle dans les formations sanitaires publiques du Togo : une solution au dysfonctionnement des hôpitaux en Afrique, op.cit.,* p.31 et s.
[75] *Ibid.*
[76] KANE (H.), JABOT (F.), HSAIRI (M.), « Les ressources humaines en santé : planification et parcours individuels », *op.cit.,* p. 8.

développé une stratégie mondiale en faveur des ressources humaines pour la santé d'ici 2030[77]. En effet, sans logement décent, il est difficile de maintenir le personnel, notamment de sexe féminin dans les zones rurales ou dans les zones d'accès difficile. L'amélioration des conditions de travail du personnel de santé est donc l'un des points essentiels pour parvenir à offrir une qualité des soins digne et acceptable. Aussi, en dehors de l'absence de gouvernance sanitaire, la crise sanitaire de Covid-19 elle-même a été un élément entravant le droit d'accès aux soins.

II. UN DROIT LIMITE PAR L'INACCESSIBILITE AUX SOINS DE SANTE

Les mesures de restriction avaient limité non seulement l'accès aux services de santé (A), mais aussi aux médicaments nécessaires à la vaccination et à la prise en charge des patients (B).

A. Un accès limité aux services de santé

Les mesures d'état d'urgence sanitaire (**1**) et l'état embryonnaire de la télémédecine (**2**) ont limité l'accès aux services de santé.

1. L'instauration de l'état d'urgence sanitaire

Le droit togolais comporte un cadre juridique visant à régir des situations de crise telle que celle du Covid-19. En effet, la Constitution togolaise contient des dispositions relatives à l'état d'urgence[78] qui ont matière à s'appliquer dans des périodes de crise. Il faut dire que l'état d'urgence est un « *état de crise qui […] peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national soit en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique (…)*»[79]. L'instauration de l'état d'urgence avait compromis l'objet et la finalité du service public hospitalier qui est d'assurer la permanence des soins et l'ouverture des structures de soin à tous ceux qui en ont besoin. Ce principe implique la continuité du service de jour comme de nuit et même en urgence, ainsi que la continuité des soins après la sortie du patient. La permanence des soins doit être assurée même en période de grève. À ce propos, le Conseil d'État français a bien précisé qu'il revenait aux responsables des centres de santé de « *prendre les mesures nécessitées par le fonctionnement de ceux des services qui ne peuvent en aucun cas être interrompus, en imposant, en particulier, le maintien en service pendant la journée de grève d'un effectif suffisant pour assurer en particulier la sécurité physique des personnes, la continuité des soins et des prestations hôtelières aux malades hospitalisés et la conservation des installations et du matériel* »[80]. Les conséquences ci-dessous qui découlaient de l'état d'urgence sanitaire ont été des barrières à la continuité des soins.

---

[77] OMS, global strategy on human resource for health, Workforce 2030, Genève, 2016.
[78] Voir la Constitution de la V[ème] République du 6 mai 2024. C'était aussi le cas de la Constitution togolaise de la IV[ème] République, adoptée le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002, modifiée par la loi n° 2007-008 du 07 février 2007, puis par la loi constitutionnelle du 15 mai 2019.
[79] VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, Armand Colin, 1997, p. 133.
[80] CE, 7 janvier 1976, *CHR d'Orléans*, Rec. CE, 1976, p. 10.

L'accès limité aux praticiens. L'accès à un médecin pendant l'instauration de l'état d'urgence sanitaire s'est vu compliquer pour certains usagers, renforçant encore les inégalités de santé dans les structures de soin à faible densité de professionnels de santé, et pour des personnes déjà vulnérables comme les personnes de troisième âge[81], les personnes en situation de handicap et les personnes vivant avec les maladies chroniques telles que le VIH/SIDA, le diabète, l'hypertension artérielle, etc.

La réduction de l'offre de soins. L'instauration de l'état d'urgence sanitaire avait favorisé la réduction de l'offre de soins. L'impossibilité pour les personnes malades de venir consulter dans les centres de santé pour cause d'annulation ou de report des rendez-vous avait altéré sans équivoque la continuité des soins dans les structures de soins. Les services de spécialité ont été particulièrement touchés, notamment les services de soins dentaires, les services d'ORL, les structures de dépistages des cancers, ainsi que les professionnels libéraux et les établissements intervenant dans le champ de la santé mentale. Cette situation alerte sur les potentiels préjudices encourus par les usagers[82].

Le renoncement aux soins de santé. Le renoncement aux soins par la population togolaise était l'une des conséquences de l'instauration de l'urgence sanitaire[83]. En effet, les professionnels de santé ont pu constater une forte diminution des recours aux soins en particulier pendant le confinement. Les patients atteints de pathologies chroniques, les femmes enceintes et les enfants, ou toute autre personne souffrant d'une infection autre que la maladie à coronavirus ont renoncé aux soins par crainte d'être contaminée[84], ou considérant leur condition de santé comme secondaire par rapport à celle des malades de la Covid-19. Ce renoncement entraîne des pertes de chance et constitue des dommages collatéraux de la crise sanitaire. La peur de se contaminer au sein des structures de soin ou de contaminer les proches est la principale raison de renoncement évoquée par les usagers[85]. Le renoncement aux soins avait été plus important chez les personnes vulnérables. La priorité était donnée à la prise en charge des patients atteints de Covid-19 et le risque de contamination était évalué comme trop important. En France, cette situation anormale avait suscité des inquiétudes au niveau des soignants, des associations d'usagers, et même au niveau des pouvoirs publics qui encouragent pleinement les usagers à recourir aux soins lorsqu'ils l'estiment nécessaire[86].

La déprogrammation des soins pour faire face à l'urgence sanitaire. À la demande des autorités sanitaires et du gouvernement togolais, les actes médicaux et chirurgicaux jugés non urgents ont été déprogrammés pour permettre l'extension du nombre de lits de réanimation, le

[81] Voir BALARD (F.), CORVOL (A.), « Covid et personnes âgées : liaisons dangereuses », *Gérontologie et société*, vol. 42/162, no. 2, 2020, pp. 9-16.
[82] V. CNS, *Les droits des usagers en santé à l'épreuve de la crise sanitaire de la Covid-19, op.cit*., p.25 et s.
[83] Pour la situation en France, v. GAUTIER (S.) et *al*., « Soins primaires et COVID-19 en France : apports d'un réseau de recherche associant praticiens et chercheurs », *Santé Publique*, vol. 33, no. 6, 2021, pp. 923-934.
[84] REMON (M.), « Covid-19, notre mal commun », *Revue Projet*, vol. 375, no. 2, 2020, p. 1. Voir aussi CHAMBRY (J.), « Quand la mort nous fait peur ? Réflexions post-COVID », *Enfances & Psy*, vol. 86, n°2, 2020, p. 6 et s.
[85] V. SELLIER-MESNARD (E.), « Considérations sur la peur », *Le Journal des psychologues*, vol. 378, n°6, 2020, p. 70 et s.
[86] CNS, *Les droits des usagers en santé à l'épreuve de la crise sanitaire de la Covid-19, op.cit*., p.26 et s.

redéploiement du personnel et dès que la reconfiguration des établissements pour l'accueil des patients Covid-19. C'était le cas particulièrement du Centre hospitalier régional de Lomé commune. En Conseil des ministres en date de 21 mars 2020, le Gouvernement avait pris la décision de dédier ce centre de santé à la prise en charge des maladies infectieuses y compris le Covid-19.

Le tri des patients. Ce problème ne s'est pas posé particulièrement aux soignants togolais du fait que le pays était relativement impacté. En revanche, dans certains pays européens comme la France, les soignants étaient confrontés à ce problème particulièrement délicat de choisir les patients qui devraient bénéficier ou non des soins. Ce tri concernait aussi bien les patients non porteurs de coronavirus et les autres patients. Cette situation est la conséquence selon la Conférence nationale de santé (CNS) de pénuries de place, du matériel, des médicaments, et de personnels formés. La priorité, donnée exclusivement aux patients Covid-19, va à l'encontre du droit à l'égalité de traitement. La CNS s'était préoccupée des répercussions de cette pratique sur la santé des patients. Elle note également que le recours à des ressources existantes permettant d'éclairer et d'objectiver les choix des malades ne semble pas avoir été mobilisé lors de la crise sanitaire. La transparence institutionnelle des prises de décisions relatives à l'éthique médicale serait à améliorer, en renforçant leur accessibilité et leur clarté[87].

Le coût pénalisant des frais médicaux. La grande majorité de la population togolaise ne dispose pas des moyens financiers conséquents lui permettant de répondre à des problèmes de santé, surtout que le SMIG est actuellement de 52500 FCFA par mois. Le patient doit supporter lors de son passage à l'hôpital entre autres les frais de consultation, d'analyses biologiques et d'imagerie, les frais d'actes médicaux et les frais d'hospitalisation. L'ensemble de ces frais ont une répercussion sur le patient. La crise à coronavirus a accentué la précarité économique de la population. Pour parer à cette précarité, les autorités togolaises ont dû prendre des mesures d'aides financières afin de favoriser l'inclusion financière et la résilience de la population. On peut citer essentiellement la réduction et suspension des prélèvements fiscaux[88], le programme ''Novissi'' visant à soutenir les personnes les plus vulnérables[89]. Malgré ces aides, la situation de la population ne semble guère s'améliorer au point d'assumer les dépenses liées à la santé.

Le coût de la santé rend indispensable l'instauration de la protection sociale. À cet égard avant la Covid, la protection sociale au Togo reposait entre autres sur le School Assur, un programme présidentiel d'assurance santé et de responsabilité civile scolaire initié en 2017 au profit de l'ensemble des élèves du primaire et du secondaire dans les établissements publics ; les mutuelles de santé et des compagnies privées d'assurance offrent une couverture à caractère volontaire du risque de maladie (elles couvrent ensemble moins de 4 % de la population) ; le Fond national de la finance inclusive (FNFI) offre une couverture maladie subsidiaire à ses bénéficiaires en couvrant 10 % de la population et enfin l'Institut national d'assurance maladie (INAM) pour tous les agents de l'État. Après la crise, l'État togolais a instauré l'assurance maladie universelle par

[87] *Ibid.*, p. 28.

[88] Article 1er de l'ordonnance n° 2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificative pour la gestion 2020 et relative aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du Covid-19.

[89] Articles 1er et 5 du décret n° 2020-037/PR du 18 mai 2020 portant création d'un programme national de transferts monétaires Covid-19 en faveur des populations vulnérables.

Décret N°2023-095/PR du 4 octobre 2023 fixant les modalités d'accès aux prestations de soins de santé couvertes par l'assurance maladie universelle (AMU). En somme, l'état d'urgence sanitaire a limité le droit d'accès aux soins. Cette situation pourrait être moins dramatique si la pratique de la télémédecine était développée.

2. L'état larvaire de la télémédecine

La télémédecine n'avait pas une assise solide dans les pratiques médicales au Togo avant l'apparition de Covid-19. Les difficultés d'accès à l'internet et aux équipements numériques ont renforcé les inégalités sociales et territoriales de santé. Cependant, certaines dispositions adoptées en raison de la crise sanitaire ont acquis désormais un caractère pérenne.

Dans le domaine éducatif, il était indiqué que malgré la fermeture temporaire des établissements publics et privés d'enseignement, « *les activités d'enseignement et d'évaluation à distance au moyen des technologies de l'information appropriées peuvent être exercées ou initiées* »[90]. Lors de la réouverture des établissements d'enseignement supérieur, il avait été prévu que « *les modalités pratiques de formation et d'évaluation en ligne ou en présentiel seront précisées par des mesures internes à chaque établissement* »[91]. Partant de là, les Universités de Lomé et de Kara ont introduit désormais un système de formation hybride se déroulant pour partie en présentiel et pour partie en ligne, qui perdure jusqu'à ce jour.

Dans le domaine de la santé, l'intégration du numérique n'a pas été du même acabit comme celui de l'éducation. Avant la crise sanitaire, le Togo n'avait pas une pratique généralisée et permanente de la télémédecine. Pour pallier le manque de spécialistes dans les zones reculées, le gouvernement togolais avait pris à travers le ministère de la Santé en collaboration avec le Réseau en Afrique Francophone pour la Télémédecine (RAFT), l'initiative de répandre la télémédecine dans quelques centres de santé du pays. Il s'agissait du Centre hospitalier universitaire Sylvanus Olympio (CHUSO) Lomé, du Centre Hospitalier Préfectoral de Blitta, ainsi que certains hôpitaux périphériques. Cette initiative a pour but de permettre aux médecins spécialistes basés dans les régions éloignées de faire usage de la meilleure médecine, tel qu'elle est pratiquée par les experts à Lomé. Elle était insuffisante pour permettre aux patients d'accéder aux centres de santé pendant de la pandémie.

Contrairement au Togo, l'utilisation du numérique dans le domaine de la santé en France a été lors de la crise une véritable avancée, facilitant l'accès et la délivrance de soins à de nombreuses personnes[92]. Pour faire face à l'isolement ou à l'impossibilité de certaines personnes malades d'accéder aux services de santé, le recours à la téléconsultation a été facilité pendant la période de confinement et a été pris en charge par l'Assurance maladie. La télémédecine avait connu un essor fulgurant avec en moyenne un million de téléconsultations chaque jour, et avait permis aussi de faciliter les prises en charge et de rassurer les patients et leur entourage. Toujours en France, une

[90] Alinéa 2 de l'article 15 de l'ordonnance n° 2020-004 du 03 juillet 2020 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19.
[91] Article 2 de l'arrêté n° 067/MESR du 14 juillet 2020 portant reprise des activités pédagogiques et académiques en présentiel dans les établissements publics et privés d'enseignement supérieur.
[92] POULLET (Y.), RUFFO DE CALABRE (M. D. N.), LOMBARD (J.), « Covid-19, numérique et libertés », *Études*, vol., n° 6, 2020, pp. 57-66.

solution de télé suivie à domicile avait été instaurée pour les patients porteurs ou suspectés de coronavirus. Aussi, l'application mobile « Stop Covid », devenue « Tous anti-Covid » a concentré une grande partie des débats liés au numérique en santé pendant la crise[93].

Malgré l'intérêt informationnel et sanitaire de l'application, qui permet à travers le système de Bluetooth d'informer les usagers qu'ils ont été en contact avec un cas de Covid-19, une défiance s'est installée, amplifiée par la prolifération d'informations erronées sur les réseaux sociaux[94]. Les craintes sur les applications se sont cristallisées autour de la possible géolocalisation des individus et surtout de la conservation des données dépendantes des multinationales du numérique : Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft souvent connus sous l'acronyme (GAFAM). Les détracteurs de ces applications pointent le fait que les solutions proposées aux utilisateurs contaminés ou susceptibles de l'avoir été n'ont pas été assez détaillées, pas plus que le contrôle de la véracité des informations entrées par les utilisateurs quant à leur contamination, afin d'éviter des notifications inutilement anxiogènes[95].

Le recours à la télémédecine serait une des approches de solution pour réduire les inégalités d'accès aux établissements de santé en période d'urgence sanitaire. Elle est définie, selon l'OMS comme une « *pratique de la médecine au moyen de techniques interactives de communication des données (audiovisuelles notamment), cela comprend la fourniture de soins médicaux, la consultation, le diagnostic et le traitement, ainsi que la formation et le transfert de données médicales* »[96]. Elle a pour mission entre autres de permettre l'égal accès de tous aux soins. C'est un instrument capital pour le développement de l'offre de soins, surtout dans des zones éloignées géographiquement[97]. La télémédecine permet à chacun de jouir du droit de consulter un spécialiste s'il en est dans le besoin. Elle intervient également dans « *l'amélioration de la qualité des soins, principalement en favorisant la coopération entre professionnels de santé et en favorisant le suivi à distance* »[98]. La télémédecine se réalise à travers cinq (5) actes : la téléconsultation[99], la téléexpertise, la télésurveillance, la téléassistance et la régulation.

Les vertus de la télémédecine sont nombreuses et variées. Elles peuvent aller de la possibilité d'écourter la distance d'un patient à qui l'on veut pratiquer un acte médical, à un autre patient, qui requiert une consultation chez un médecin. La télémédecine est alors un instrument au service de tous et surtout des personnes malades. Elle sert également à combler le fossé entre des populations géographiquement isolées et éloignées des grands centres urbains qui sont nantis en infrastructures sanitaires de pointe. Elle permet dans ce cas de rapprocher de manière virtuelle les centres de santé

[93] DELFIN ROSSARO (A.), RIAL-SEBBAG (E.), « L'émergence des outils numériques dans le contexte d'état d'urgence sanitaire. Enjeux et conditions d'application face au droit au respect de la vie privée », *Droit, Santé et Société*, vol. 1, n°1, 2020, pp. 98-104.
[94] CNS, *Les droits des usagers en santé à l'épreuve de la crise sanitaire de la Covid-19, op. cit.*, p.31 et s.
[95] *Ibid*.
[96] Disponible sur https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/182901/EB99_30_fre.pdf. Consulté le 17/11/2021.
[97] FUHRER (C.), « Chapitre 4. Le rôle des technologies numériques de collaboration à distance durant la crise », Michel Kalika éd., *L'impact de la crise sur le management.* EMS Éditions, 2020, pp. 59-71.
[98] RENAUDIE (O.), « Télémédecine et téléservice public », *Revue française d'administration publique*, n° 146, 2013/2, p. 386.
[99] ESTERLE (L.) et *al*., « L'impact des consultations à distance sur les pratiques médicales. Vers un nouveau métier de médecin ?», *Revue française des affaires sociales*, n°2-3, 2011/2, p. 60 et s. Pour les auteurs, la téléconsultation permet à un professionnel de réaliser une consultation à distance avec un patient.

en matière d'équipements et des spécialités médicales. À cet égard, la télémédecine apparaît être un levier essentiel dans l'amélioration de l'accès aux soins en remédiant aux problèmes d'infrastructures, de préservation de l'égalité et de la réduction de la distance d'accès aux soins.

Pour affronter les prochaines urgences sanitaires, la télémédecine apparaît comme une nécessité vitale pour les États africains dans la quête du droit à l'accès aux soins. Au regard de toutes les inégalités socio-culturelles, économiques, géographiques, la télémédecine devient un outil essentiel au service de la santé pour tous[100]. Pour le Professeur Olivier RENAUDIE, elle permet : « *d'accroître l'accès aux soins des populations qui se trouvent dans les localités isolées, de répandre la prévention en santé sur tout le territoire national, sans limites, la formation des professionnels de santé à distance, de développer les échanges et le partage d'informations entre les professionnels de santé et les structures sanitaires, etc.*»[101].

B. Un accès limité aux vaccins

L'accès aux soins de santé c'est aussi principalement l'accès aux médicaments[102]. S'agissant de la production du vaccin, elle a été massive et localisée essentiellement dans les pays du Nord (**1**) alors que son accessibilité reste limitée dans les pays du Sud (**2**).

1. La production des vaccins localisée dans les pays du Nord

L'industrie pharmaceutique, soutenue par les États occidentaux, a longtemps véhiculé une mauvaise réputation[103] à cause du monopole qu'elle détient sur le marché de vente et de production des médicaments et des profits qu'elle y réalise, au détriment de la santé des pays en voie de développement. La pandémie Covid-2019 est venue encore une fois rappeler cette mainmise des firmes pharmaceutiques du Nord sur la production des médicaments au niveau mondial.

Depuis le début de la pandémie, le vaccin apparaît comme la seule véritable solution miracle pour endiguer le Covid-19. Il est alors devenu plus que jamais un enjeu géopolitique[104] majeur entre les grandes puissances, mettant un peu plus en lumière les inégalités mondiales. Les fabricants des pays du Nord ont majoritairement bénéficié de soutiens financiers publics relativement massifs pour la recherche et le développement de ces vaccins ainsi que pour l'augmentation des capacités de production et cela dans le but de couvrir les besoins qui sont

[100] BECK (F.) et *al*., « Usage d'internet : les jeunes, acteurs de leur santé ? », *Agora débats/jeunesses* n° 63, 2013/1, p. 102 et s.
[101] RENAUDIE (O.), « Télémédecine et téléservice public », précité p. 386.
[102] BELIS-BERGOIGNAN (M.-C), MONTALBAN (M), SAKINÇ (M. E.), SMITH (A.), *L'industrie pharmaceutique. Règles, acteurs et pouvoir, L'industrie pharmaceutique*, La documentation française, Paris, 2014, p. 95-112.
[103] Lire à ce propos, VON DER WEID (G.), « Peut-on défendre l'industrie pharmaceutique ? », *Santé Publique*, vol. 30, no. 1, 2018, pp. 101-103.
[104] Sur la question de l'approche géopolitique de la pandémie de Covid 2019, V. GIBLIN (B.), « Approche géopolitique de la pandémie de Covid-19 », *Hérodote*, vol. 183, no. 4, 2021, pp. 3-18.

colossaux[105]. Ils ont notamment préacheté des doses sans connaître les résultats des essais cliniques, soutenant ainsi l'achat à risque de doses sur un portefeuille de 5 à 6 vaccins.

La pandémie à coronavirus de 2019 avait suscité une concurrence féroce entre les laboratoires de biotechnologies qui se sont engagés dans une course endiablée à la découverte de vaccins qui ont pour mission de sauver l'économie du monde entier ou plutôt des pays qui pourront vacciner le plus rapidement possible leurs citoyens[106]. Les enjeux financiers, économiques, politiques, mais aussi scientifiques de la vaccination contre la Covid-19 étaient à la base de la course effrénée que se livraient les grandes firmes pharmaceutiques pour la mise au point des vaccins. Cette course au vaccin s'est débouchée sur la mise en exploitation de treize vaccins, notamment par les laboratoires Moderna, Johnson & Johnson et Pfizer aux USA, Astra Zeneca-Oxford qui est produit par un laboratoire anglo-suédois, Sinopharm pour la Chine, Spoutnik V pour les Russes pour ne citer que ceux qui ont fait l'objet d'une grande publicité sur le plan international[107]. Tous ces vaccins ont été développés en moins d'un an[108].

Il faut noter que certains États européens, notamment la France, l'Allemagne ou l'Italie sont restés en marge de cette dynamique d'innovation et de quête de marchés prometteurs dans le traitement de la pandémie[109]. C'est aussi le cas des pays africains. De fait, la course à la production des vaccins anti-Covid s'était finalement limitée entre les grandes puissances par l'entremise de leurs laboratoires respectifs. D'un côté, les USA et la Grande-Bretagne constituent les leaders du camp occidental, et de l'autre côté les États comme la Chine et la Russie. Cette course effrénée au vaccin empreinte d'enjeux géopolitiques fait dire au Professeur Mahaman Tidjani ALOU qu'« *à chaque puissance, son vaccin* »[110].

Après la course aux vaccins intervient la course aux marchés faramineux qui s'ouvrent partout dans le monde. Cette course à l'approvisionnement met à nu une concurrence impitoyable que se livraient les grandes puissances à travers leurs laboratoires d'attache. Dans ces luttes, les réseaux sociaux sont mis à contribution, mais ils n'épuisent pas les luttes économiques pourtant réelles, mettant en évidence des stratégies réciproques de (dis) qualification entre les laboratoires

[105] SANTANA (D. N.), SUTORMINA (L.), « La stratégie européenne des vaccins contre le Covid-19 », *Revue française d'administration publique*, vol. 181, n°1, 2022, p. 143 et s.

[106] GIL (R.), « Covid 19 et vaccin : entre triomphes anticipatoires et tumulte planétaire, quelle place pour l'espérance », *Droit, Santé et Société*, vol. 2, n°2, 2020, p. 23 et s.

[107] APPAIX (O.), « Où en est la vaccination anti-Covid dans le monde ? », *in Alternatives économiques*, n° 418, décembre 2021, p. 46 et s.

[108] DONINI (B.), « Développement des vaccins : un « avant » et un « après » Covid ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 108, n°4, 2022, p. 11 et s.

[109] Sur l'échec français, lire l'article de BIZARD (F.), « Covid-19 : l'échec de Sanofi pour trouver un vaccin est lié à son désinvestissement "en matière de recherche et développement », *France.info*, 4 mai 2022. Selon l'auteur, en France, l'échec des laboratoires pharmaceutiques est lié à beaucoup de facteurs. Cet échec est lié à des décisions qui ont été prises il y a une dizaine d'années. La capacité d'innovation des laboratoires pharmaceutiques est liée à des investissements en recherche et développement et à l'efficacité de cette recherche mise en place les dix dernières années. Quand on analyse ce qui s'est passé, Sanofi a plutôt désinvesti en matière de recherche et développement comparativement à des concurrents. Il y a dix ans, Sanofi investissait à peu près autant qu'un groupe comme Roche qui aujourd'hui investit deux fois plus, à peu près 14 milliards contre 7 milliards pour Sanofi.

[110] ALOU (M. T.), « Préface Afrique, Covid et relations internationales », *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES)*, n°2, décembre 2021, p.15.

porteurs de vaccins agréés et reconnus[111]. Ces luttes reposent sur la (dé)valorisation des vaccins fondée sur leurs (in)efficacités supposées et la reconnaissance subséquente dont ils jouissent auprès des États, des parts de marché qu'ils obtiennent et de leurs légitimités auprès des compagnies aériennes[112]. Dans le monde qui se reconfigure, la vaccination était devenue obligatoire, son exigence très probablement généralisée, avec une imposition sélective, pour entrer dans certains pays occidentaux.

En fait, les vaccins, ça rapporte beaucoup. Par exemple en 2022, cinq milliards d'euros avaient été consacrés par la France pour la poursuite de la campagne de vaccination et à la lutte contre l'épidémie à travers la stratégie « tester, alerter, protéger »[113]. Les commandes affluaient de partout et les campagnes de vaccination commençaient et prenaient de l'envergure. Mais elles se concentrent essentiellement au Nord où les populations se font vacciner massivement avec en appui des stratégies dissuasives et coercitives, afin de ratisser large pour endiguer la pandémie. À titre d'illustration, la Commission européenne avait versé plus de 2,55 milliards d'euros d'avance à des fabricants de vaccins[114]. L'impact sanitaire, de par le monde, reste pourtant inégal. Il est fonction des écarts de richesses et d'équipements. Cette production massive de vaccins en occident contraste avec sa disponibilité dans les pays du Sud.

2. L'accès limité aux vaccins dans les pays du Sud

L'arrivée des vaccins en Afrique s'est faite à compte-goutte à travers l'initiative personnelle de certains États ou donateurs bilatéraux, mais aussi multilatéraux, comme l'OMS avec son initiative Covax[115] ou non gouvernementaux à l'instar de l'Alliance pour les vaccins et l'immunisation(GAVI)[116]. Ainsi, comme le souligne si bien le Professeur Mahaman Tidjani ALOU, « *le continent africain se retrouve, là encore, dans sa posture familière de consommateur ou encore de négociateur de sous-traitance au regard des menaces persistantes que constitue la Covid-19 pour notre humanité* »[117]. L'Afrique importe la plupart de ses médicaments, soit 95% des médicaments consommés[118].

---

[111] *Ibid.*

[112] *Ibid.*

[113] ROBIN (C.), « *Covid-19 : le coût faramineux des vaccins pour la Sécu en 2021* », *Capital* du 24/09/2021. Disponible sur Covid-19 : le coût faramineux des vaccins pour la Sécu en 2021- Capital.fr. Consulté le 25 mai 2023.

[114] COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Rapport spécial UE et l'acquisition des vaccins contre la Covid-2019*, 2022, p.6.

[115] L'objectif du programme COVAX soutenu par l'ONU est de mettre à disposition deux milliards de doses de vaccin contre le virus de la COVID-19 à tous les pays du monde, indépendamment de leur richesse, d'ici la fin 2021. Disponible sur COVAX : qu'est-ce que c'est ? (unric.org). Consulté le 24 mai 2023.

[116] L'Alliance GAVI avait réuni deux milliards de dollars pour acheter des vaccins pour les pays en développement. Disponible sur Covid-19 : l'Alliance GAVI réunit deux milliards de dollars pour acheter des vaccins pour les pays en développement | ONU Info. Consulté le 24 mai 2023.

[117] ALOU (M. T.), « Préface Afrique, Covid et relations internationales », *op. cit.*, p.16.

[118] Selon la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique en 2016 : « *la capacité de l'Afrique en matière de recherche-développement pharmaceutique et de production locale des médicaments est l'une des plus faibles au monde. L'insuffisance des investissements dans ce domaine reste problématique. Dans l'ensemble, 37 pays africains ont une production pharmaceutique relative, mais seule l'Afrique du Sud a une production d'ingrédients pharmaceutiques actifs* ».

S'agissant de la production africaine de médicaments, il faut noter que l'Afrique du Sud, premier producteur africain, produit principalement pour son marché intérieur qui est le plus important du continent avec 3,19 milliards de dollars de ventes en 2016[119]. Le groupe sud-africain Aspen, dont le développement résulte d'un partenariat avec le groupe GSK, est le plus gros producteur du continent. Plus modeste, mais leader sur son marché, le groupe marocain Cooper Pharma met en œuvre une stratégie d'implantation d'usines de production en Côte d'Ivoire et au Rwanda pour pénétrer les marchés d'Afrique de l'Ouest et de l'Est. Le Maroc est le deuxième pays producteur du continent, avec 40 usines dont 10% de la production est exportée[120]. En dehors de ces deux pays, des unités de production sont en développement en Tanzanie, Kenya, Ouganda, Éthiopie, Ghana, Nigéria et Mozambique. Plus de 70% de la production du continent est assurée par 10 pays[121], qui sont aussi ceux qui génèrent plus des deux tiers du PIB du continent. La majorité des producteurs sont constitués de petites unités nationales. Dans ce sens, en 2019, le Ghana comptait trente-six (36) firmes, dont la majorité est détenue par des capitaux privés locaux. Parmi ses voisins, le Bénin comptait une firme, le Togo deux et la Côte d'Ivoire six (6)[122].

Les producteurs locaux produisent à la fois des molécules sous licences et leurs propres génériques, principalement pour le marché interne. Faute de ressources suffisantes, les producteurs africains ne parviennent ni à développer des capacités de R&D en direction des pathologies négligées ni à alimenter intégralement les marchés locaux en médicaments. Ils souffrent en effet d'une faible compétitivité. Les contextes locaux ne permettent pas toujours de mettre en place les bonnes pratiques de fabrication requises au niveau international[123] afin de garantir une qualité suffisante et continue de la production. Par ailleurs, le morcellement des marchés pharmaceutiques africains qui s'explique par la complexité et la désorganisation des cadres juridiques freine la compétitivité des laboratoires africains face aux producteurs de génériques asiatiques[124]. La production des médicaments doit être envisagée en relation avec la Recherche et le développement (R&D). Or, ce dernier volet de l'accès aux médicaments, comme le premier (production), est à l'étape larvaire en Afrique subsaharienne de façon générale.

Au regard de l'incapacité des firmes pharmaceutiques africaines à produire des vaccins, certains pays développés avaient envoyé des vaccins sous la forme de don. Au départ, les dons portaient sur les vaccins mis en doute en Europe comme Astra Zeneca ou encore les vaccins chinois Sinopharm ou Russes Spoutnik V. Évidemment ces vaccins avaient suscité la méfiance et des réticences des populations africaines à la vaccination.

---

[119] COUTINET (N.), ABECASSIS (PH.), « Les freins à la production locale et l'accès aux médicaments en Afrique », *Secteur privé et développement*, mars 2018. Disponible sur Les freins à la production locale et à l'accès aux traitements en Afrique-Secteur privé & Développement (secteur-prive-developpement.fr). Consulté le 18 mars 2023.

[120] *Ibid*.

[121] Algérie, Égypte, Côte d'Ivoire, Kenya, Libye, Maroc, Nigéria, Afrique du Sud, Soudan et Tunisie.

[122] POURRAZ (J.), « Produire des médicaments en Afrique subsaharienne à l'heure de la santé globale. Le cas des antipaludiques au Ghana », *Politique africaine*, vol. 156, no. 4, 2019, p.49.

[123] Les BPF définies par l'OMS portent sur tous les aspects du processus de fabrication de façon à « garantir que les produits sont fabriqués et contrôlés de façon uniforme et selon des normes de qualité adaptées à leur utilisation et spécificité.

[124] COUTINET (N.), ABECASSIS (Ph.), « Les freins à la production locale et l'accès aux médicaments en Afrique », précité.

Il émergeait alors dans les populations africaines une double logique de conduite débouchant sur l'hostilité et la méfiance vis-à-vis du vaccin. D'un côté, le refus de la vaccination par une grande partie de la population[125] avec pour justification la létalité du vaccin et le doute persistant sur son efficacité qui, on le sait bien, n'empêchait pas la contamination, mais prévenait la survenue des formes graves de la maladie en cas de contamination[126]. De l'autre côté, les faibles flux de circulation du vaccin sur le continent qui éprouve, d'un pays à l'autre et pour des raisons diverses, des difficultés d'approvisionnement. Les conditions de stockage du vaccin Pfizer étaient plus exigeantes de celles de Astra Zeneca.

C'est ainsi que certaines ONG et les acteurs de la société civile avaient commencé par dénoncer l'attitude égoïste des grandes puissances qui accaparaient les productions des vaccins et l'affairisme des grands laboratoires. Dès lors, on peut comprendre aisément pourquoi les vaccins restaient peu accessibles en Afrique. La solution à cette situation qui paraissait la plus porteuse est la sous-traitance à travers la mise à disposition de certains brevets qui permettront de produire le vaccin en Afrique même. Le principe semble acquis, car certains laboratoires sont prêts, semble-t-il, à jouer le jeu du transfert de technologie et de savoir-faire pour accélérer la lutte contre le développement de la pandémie en Afrique, mais finalement rien n'a changé.

Conclusion

La maladie à coronavirus à travers son émergence et sa rapide diffusion a mis à rude épreuve les systèmes de santé du monde entier[127]. Cette pandémie avait soulevé des problèmes éthiques importants dans certains pays européens où il a fallu sélectionner les patients qui bénéficieraient en priorité des soins intensifs[128]. En Afrique, la pandémie est intervenue dans des contextes où les réformes sanitaires néolibérales et la financiarisation de la santé ont réduit la capacité des systèmes de santé à faire face aux chocs[129]. Ainsi, comme conséquence, les hôpitaux se sont révélés largement en deçà des critères de performance[130].

---

[125] PAQUIN KOUASSI (D.) et *al*., « Acceptabilité de la vaccination contre la COVID-19 chez les professionnels de santé en Côte d'Ivoire, 2021 », *Santé Publique*, vol. 34, n° 4, 2022, pp. 549-556.

[126] *Ibid*.

[127] DEDET (G.), KRAEPIEL (L.), RAPP (T.), « Résilience des systèmes de santé européens à la crise de la Covid-19 », *Les Tribunes de la santé*, vol. 68, no. 2, 2021, pp. 73-83. Voir aussi BERCHET (C.) et *al*. « Quelle résilience pour les systèmes de santé ? Privilégier les soins primaires et centrés sur la personne », Thierry de Montbrial éd., *Ramses 2022. Au-delà du Covid*. Dunod, 2021, pp. 54 et s., HIEN (H.) « La résilience des systèmes de santé : enjeux de la COVID-19 en Afrique subsaharienne », *op.cit.*, p. 145 et s.

[128] MONGAT-ARTUS (P.) et *al*. « Le triage, un enjeu éthique de la pandémie de la Covid-19. Constats et questionnements autour d'un impensé », *Revue française d'éthique appliquée*, vol. 11, n°1, 2021, pp. 123-140. Voir aussi LEICHTER-FLACK (F.), « Trier face à l'afflux des malades : critères de priorisation ou choix des sacrifiés ? La soudaine visibilité du « tri » dans le débat public et ses effets », *Revue française d'éthique appliquée*, vol. 10, n°2, 2020, pp. 16-18.

[129] V. GAUDILLIERE (J.-P.), « Un nouvel ordre sanitaire international ? Performance, néolibéralisme et outils du gouvernement médico-économique », *Écologie & politique*, vol. 52, no. 1, 2016, pp. 107-124. Voir aussi TIZIO (S.), « Entre état et marché. Une nouvelle régulation sanitaire pour les pays en développement ? », *Revue Tiers Monde*, vol. 179, n°3, 2004, pp. 643-663.

[130] V. MOHAMED (A.), CALLENS (S.), TRAORE (M. K.), « Les systèmes de santé face à la pandémie de Covid-19 : surmonter ferveur, optimisme et négligence », *Marché et organisations*, vol. 40, n°1, 2021, pp. 137-157.

La pandémie COVID-19 a révélé que pour faire face aux futures crises sanitaires, nos États africains doivent mettre en œuvre une bactérie d'actions. Ils doivent veiller à l'attractivité des métiers du soin, des structures de santé, mieux prendre en compte et valoriser le rôle des praticiens, assurer des conditions dignes de travail, renforcer l'adhésion à la vaccination de routine de la population encore hésitante. En outre, les pouvoirs publics doivent assurer l'accès et la continuité du service public hospitalier en dotant les centres de santé, de matériel et d'équipements adéquats, intégrer la notion de réserves stratégiques pour les médicaments et matériels de soin et surtout accentuer l'intégration des numériques dans les pratiques médicales.

Aussi, les pouvoirs publics africains doivent jouer un rôle capital dans l'effort international de développement des médicaments en mettant un accent particulier sur les vaccins. La création de la récente Agence africaine du médicament devra jouer un rôle important dans le futur dans ce sens. L'enjeu de la pérennité du financement et de la dépendance à l'aide internationale pour cette Agence reste crucial[131].

[131] HAMIDOU (N.), RIDDE (V.), THUILLIEZ (J.), « Introduction : repenser la santé en Afrique à l'aune de la crise sanitaire », *op.cit.*, p.11.

Les nouveaux pouvoirs du juge des élections nationales dans les états d'afrique noire francophone

The new powers of the national elections judge in the french-speaking sub-saharan African States

Par :

DJEUYA TCHUPOU Jocelyne

PhD droit public

Chargé de cours

Université de Dschang/Cameroun

Résumé :

Dans les États d'Afrique noire francophone, la légitimité des processus électoraux est fréquemment mise à l'épreuve par des irrégularités récurrentes lors des scrutins nationaux. Face à ces disfonctionnements, le juge des élections nationales fait preuve d'audace et intervient pour étendre ses prérogatives traditionnellement limitées à la régularité électorale. Ainsi, en procédant à une interprétation extensive des textes constitutionnels, le juge s'auto habilite de nouveaux pouvoirs. Il s'agit du pouvoir supplétif qui vise à combler les lacunes du cadre juridique électoral et le pouvoir injonctif qui permet à celui-ci d'imposer l'exécution de ses décisions aux autorités administratives. Cette évolution soulève une interrogation centrale : comment ces nouveaux pouvoirs sont exercés par le juge constitutionnel africain ? Une analyse juridique comprenant l'exégèse et la casuistique combinée à une analyse doctrinale révèlent que le juge exerce ses nouveaux pouvoirs en adoptant une approche pragmatique et proactive. Dès lors, il dépasse le strict cadre du contentieux pour s'ériger en véritable garant du fonctionnement de la démocratie constitutionnelle. Cette mutation marque un tournant dans la régulation des processus électoraux en Afrique francophone, où le juge constitutionnel devient un acteur clé de la stabilité et de la légitimité démocratique.

Mots Clés : Constitutions africaines-Juge des élections nationales- pouvoir supplétif – pouvoir injonctif - démocratie.

Abstract:

In French-speaking sub-Saharan states, the legitimacy of electoral processes is frequently challenged by recurrent irregularities during national elections.. Faced with these malfunctions, elections judge shows audacity and intervenes to extend his prerogatives traditionally limited to electoral regularity. Thus, by carrying out an extensive interpretationon the constitutional texts, the self-empowered judge of new powers. It is about the suppletive power which aims to fill the gaps in the electoral legal framework and injunctive power which allows the latter to impose the execution of these decision on the administrative authorities. This development raises a central question : how are these new powers exercised by the African constitutional judge ? A legal analysis including exegesis and casuistics combined with a doctrinal analysis reveals that the judge exercises his new powers by adopting a pragmatic and proactive approach. Consequently, the judge transcends the strict bounds of litigation to become a genuine guarantor of the regular functioning of constitutional democracy. This mutation marks a turning point in the regulation of electoral processes in French-speaking sub-Saharan Africa, where the constitutional judge is becoming a key player in democratic stability and legitimacy.

Keywords: African constitutions – national election judge- suppletive power – injunctif power - democracy

Introduction

La légitimité des régimes démocratiques contemporains repose intrinsèquement sur la régularité et la sincérité du suffrage universel[1]. Cette réalité revêt une importance capitale en Afrique noire francophone, où l'histoire politique, souvent ponctuée d'instabilité et des transitions démocratiques complexes[2], a fait des scrutins nationaux des moments cruciaux pour l'affirmation ou la remise en cause du pacte républicain. Ces joutes électorales sont fréquemment entachées d'irrégularités, allant des manipulations des listes électorales aux entraves du droit de vote en passant par des dysfonctionnements des organes de gestion des élections. C'est dans ce contexte de fragilité normative et institutionnelle que le juge a été investi d'un rôle fondamental dans la régulation de la compétition électorale. À cet égard, Stéphane BOLLE souligne qu'il était important et primordial que des garanties juridictionnelles soient accordées à la classe politique et la société civile pour que celles-ci puissent légalement faire entendre leur voix à chaque étape du processus électoral à travers des procédures contentieuses instituées afin de décrier des d'irrégularités[3]. Dans cette logique, le professeur Philippe ARDANT précise « *qu'il ne saurait y avoir de contentieux plus important que celui de la désignation par le peuple des représentants chargés d'exprimer sa volonté, puisqu'il constitue le contrôle majeur de la démocratie* »[4].

Le juge dont il est question ici est le juge constitutionnel. Ce dernier peut prendre plusieurs appellations : Cour constitutionnelle[5], Conseil constitutionnel[6] etc. Le juge constitutionnel est compétent pour juger le contentieux né des élections nationales. En France par exemple, le Conseil constitutionnel « … veille à la régularité de l'élection du président de la République. Il examine les réclamations et proclame le résultat des élections »[7]. L'article 59 quant à lui prévoit que « le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs » et selon l'article 60, « veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats ». Dans ce sens, les élections nationales se distinguent des élections locales qui sont marquées par la prégnance du juge administratif en matière de contentieux[8]. La solution adoptée par le constituant français de 1958 d'attribution du contentieux des élections politiques

[1] Lire sur cette question, NGARHODJIM (N. F.), « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance : une analyse critique », 7 p. [En ligne], www.africamap.org/english/images/.../ACDEGCritique_ngarhodjim_pdf, (consulté le 08-05-2025).

[2] DU BOIS DE GAUDUSSON (J), « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Cahiers de droit constitutionnel* n° 13 (dossier : La sincérité du scrutin), janvier 2003, p. 3.

[3] BOLLE (S.), « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 61, 2005, p. 532, V. SÈNE (M.), *La juridictionnalisation des élections nationales en Afrique noire francophone : les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal. Analyse politico-Juridique*, Thèse de Doctorat, Université de Toulouse 1, 2017, 660 pp.

[4] ARDANT (P.), « Le contentieux électoral devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat : colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat*, Paris, L. G.D. J.-Montchrestien, 1988, p. 55.

[5] C'est le cas au Bénin, en Guinée, au Niger, au Togo …

[6] V. l'exemple du Cameroun, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal…

[7] V. article 58 de la Constitution française de 1958.

[8] MONGBAT (A), « La nature des élections locales en droit électoral des Etats d'Afrique noire francophone », in *Revue des Réflexions constitutionnelles*, septembre 2022, pp. 57-84.

nationales au profit du juge constitutionnel est celle qui est la plus communément retenue dans les constitutions modernes[9] et notamment africaines[10].

Traditionnellement cantonné à un rôle essentiellement formel, limité à la validation ou à l'annulation des résultats électoraux selon une approche répressive et postérieure aux opérations électorales, le juge constitutionnel s'est progressivement attribué, parfois, en dépit du silence des textes, des prérogatives plus substantielles. À travers des interprétations novatrices, voire audacieuses, il est passé d'un statut d'arbitre passif à celui de régulateur actif du processus électoral, marqué par l'émergence de nouveaux pouvoirs. Cette évolution témoigne d'une mutation profonde de la fonction juridictionnelle dans les régimes africains post-transition, désormais confrontés à des exigences accrues en matière de transparence du scrutin, d'égalité devant le suffrage et d'effectivité des droits électoraux. Ainsi, les nouveaux pouvoirs mobilisés par le juge des élections nationales, à la fois correctifs et normatifs, traduisent une volonté de ce dernier d'adapter la justice électorale aux carences du système institutionnel. C'est dans cette dynamique que s'inscrit l'observation d'Adama DIAWARA TOUNGARA, selon laquelle le juge des élections nationales, dans les États d'Afrique noire francophones, « *tend à devenir un acteur correcteur du désengagement législatif et administratif, en suppléant par l'initiative judiciaire les déficiences du système normatif* »[11].

Étymologiquement, le terme « pouvoir » vient du latin « *potestas* » qui signifie la capacité d'agir[12]. Selon le contexte, il prend divers sens et renvoie selon le professeur Gérard CORNU à deux idées. Il y a d'abord l'idée d'une maîtrise de fait, de force voire de puissance[13]. Ensuite, il fait référence à « *l'idée de prérogatives juridiques* »[14]. Ces deux grandes significations sont retenues dans le Dictionnaire de droit constitutionnel de 2022[15]. Ainsi à l'association du pouvoir à « *un phénomène de commandement et d'obéissance faisant naître une relation inégalitaire entre gouvernants et gouvernés* »[16], succède son emploi comme « fonction s'exprimant par un ensemble de compétences, et dans celui d'organe auquel est attribuée cette fonction »[17]. L'accent sera porté ici sur la seconde signification, laquelle renvoie à « *la capacité reconnue à une autorité ou à une personne d'utiliser les moyens nécessaires à l'exercice de la compétence qui lui est attribuée, soit par la loi, soit par mandat, dit aussi procuration* »[18]. Il en découle que le pouvoir peut être assimilé à l'office qui renvoie à l'ensemble des devoirs et des pouvoirs attachés à une fonction publique[19].

---

[9] MÉLIN-COUCRAMANIEN (F), « Le Conseil constitutionnel, juge électoral », *Pouvoirs*, 105, 2003, pp. 117-118.
[10] V. par exemple, l'article 117 al. 2 de la constitution béninoise de 1990, article 48 de la constitution camerounaise de 1996 révisée en 2008 ; Article 86 de la constitution du Mali de 1992 ; Article 99 de la constitution du Togo de 1992 modifiée en 2002 ...
[11] TOUNGARA (A.D.), « Le juge constitutionnel et les défaillances normatives en Afrique francophone », *Revue béninoise de droit public*, 2007, p. 78.
[12] DUHAMEL (O) et MÉNY (Y), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Puf, 1992, p. 770.
[13] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, Puf, 11ème ed., 2017, p. 784.
[14] *Ibid.*
[15] DE VILLIERS (M) et LE DIVILEC (A), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 13ème éd., 2022, 504 pp.
[16] *Ibid*., pp. 284-285.
[17] *Ibid*., p. 285.
[18] Définition prise en ligne sur : [https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/pouvoir.php]. Consulté le 10-05-2025.
[19] CORNU (G), Vocabulaire juridique, Puf, Paris, 11ème éd., 2017, p. 708.

Ainsi, les termes pouvoirs, office, compétences, fonctions, missions et prérogatives seront employés comme synonymes dans le cadre du présent travail. Et le qualificatif de « nouveaux » pouvoirs s'apprécie au regard de leur distinction avec les pouvoirs classiques du juge électoral, limités à l'annulation, la rectification ou la réformation des résultats des scrutins. Ces pouvoirs classiques, bien que fondamentaux, s'inscrivent dans un champ strictement contentieux, centré sur la vérification de la légalité du scrutin avant et après son déroulement[20]. Ils sont de nature réactive et technique, avec peu de marge d'appréciation ou d'intervention du juge dans l'organisation même du processus électoral.

En revanche, les nouveaux pouvoirs du juge électoral s'exercent en marge de la légalité stricte, dans un contexte marqué par la défaillance des institutions électorales ou par les lacunes du droit positif. De manière générale, le juge intervient en l'absence de texte[21]. C'est la nécessité de rétablissement d'un processus électoral malmené qui commande son intervention[22] qui se déploie par la substitution et l'injonction. Ces pouvoirs supplétif et injonctif participent de la transformation contemporaine de l'office du juge des élections nationales en Afrique. Le pouvoir supplétif permet au juge de combler les vides juridiques et d'assurer la continuité normative du processus électoral, tandis que le pouvoir injonctif lui donne les moyens d'imposer l'exécution concrète de ses décisions aux organes concernés, y compris en contraignant le législateur ou les autorités administratives. Ces prérogatives exorbitantes s'ancrent dans une démarche d'interprétation évolutive des textes. Le juge se fonde donc sur des normes générales pour en dégager des effets correctifs face à des situations non prévues. Comme l'explique Dandin GNAMOU, l'interprétation de ses textes consiste non seulement à « *dégager le sens exact d'un texte obscur, mais aussi à le déterminer lorsque ce sens demeure incertain* »[23]. Ainsi, le juge des élections nationales construit ses nouveaux pouvoirs à partir des anciens, en les prolongeant dans une logique de sauvegarde de la démocratie électorale.

Le choix de restreindre cette étude des nouveaux pouvoirs du juge des élections nationales sur le pouvoir supplétif et le pouvoir injonctif se justifie donc par leur rôle structurant dans la régulation contemporaine des processus électoraux. Ce sont ces deux leviers qui permettent au juge d'intervenir de manière préventive ou corrective, afin d'assurer l'effectivité de la légalité électorale, au-delà de la lettre des textes. A ce titre, le juge constitutionnel doit s'adapter même aux cas inédits qui peuvent survenir au cours d'un processus électoral. Il en est ainsi des cas de démission du président de la République prévue par la plupart des Constitutions africaines et dont le constat est du ressort de ce juge. Il doit tirer toutes les conséquences juridiques qui s'imposent à la suite de cette démission. Même pour des faits exceptionnels qui ne sont pas prévus par la Constitution, le juge des élections nationales est contraint d'apporter une solution en raison de son

[20] Il s'agit du pouvoir de la régularité électorale du juge des élections nationales. Lire NIANG (Y), *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin*, Thèse, Université de Bordeaux et Université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal, 2018, pp. 36-37.

[21] NIANG (Y), *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin, op. cit., p. 415.*

[22] *Ibid*.

[23] GNAMOU (D.), « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? », in Frédéric Joël AIVO (dir.), *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.892.

statut de régulateur électoral. Ces cas inédits, parmi lesquels figurent la survenance d'une crise, le blocage du fonctionnement des structures en charge des élections, la perturbation du calendrier électoral sont illustrateurs du fait que le juge apporte des solutions qui ne tiennent que de son œuvre créatrice[24].

Toutes ces situations démontrent l'émergence d'un juge des élections nationales plus pragmatiques, capable d'intervenir malgré le silence ou l'insuffisance des normes (pouvoir supplétif), et d'imposer aux institutions concernées des mesures précises et exécutoires (pouvoir injonctif). Elle consacre une conception finaliste de la justice constitutionnelle électorale, où l'objectif de rétablissement effectif de la légalité électorale prime sur une lecture strictement textuelle du droit. De plus, il convient aussi d'observer que la mise en place de ces nouveaux pouvoirs par le juge des élections nationales est également liée à la nécessité de son intervention qui vise la préservation de l'ordre constitutionnel[25] et la stabilisation de l'espace politique, notamment lors des contentieux pré ou post électoraux sensibles. Par ailleurs, la montée en puissance du juge des élections nationales dans les États d'Afrique noire francophone soulève d'importantes interrogations quant à la portée réelle de ses interventions. Dans un contexte institutionnel quelque peu marqué par une dépendance fonctionnelle des juridictions constitutionnelles vis-à-vis de l'exécutif, l'insuffisance de garanties d'indépendance, l'absence d'une culture consolidée de l'État de droit et la faible effectivité des décisions juridictionnelles, il importe de se demander comment le juge des élections nationales exerce ses nouveaux pouvoirs dans les États d'Afrique noire francophone ?

Ainsi orientée, l'analyse de cette thématique est pertinente à plus d'un titre. Tout d'abord au plan théorique, elle permet de repenser les contours classiques de la fonction juridictionnelle dans les systèmes constitutionnels africains. Il s'agit de dépasser la vision traditionnelle d'un juge « *bouche* » de la constitution[26] pour envisager un juge producteur de normes, dont les décisions façonnent le droit électoral, comblent les lacunes législatives et garantissent les principes constitutionnels. Contrairement à certains travaux sur la question des pouvoirs du juge constitutionnel en matière électorale, cette étude ne se limite pas à une simple description desdits pouvoirs[27]. Elle tente d'aller plus loin et contribue à la systématisation d'une jurisprudence électorale africaine tout en mettant en évidence les spécificités régionales jusqu'ici inexplorées[28]

---

[24] NIANG (Y), *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin, op. cit., p. 335.*

[25] ATANGANA AMOUGOU (J-L), « Juridictions constitutionnelles africaines et retour à l'ordre constitutionnelle : la dimension électorale », *in Afrique contemporaine, En Afrique, l'ordre constitutionnel en question,* n°278, 2024/2, pp. 58-67 ; V. aussi MABCKE NDIAYE (C), *La protection juridictionnel de l'ordre constitutionnel au Sénégal*, L'harmattan, 2005, 564 pp.

[26] DE SOUZA (C), *Les nouveaux pouvoirs du juge constitutionnel béninois à la lumière d'une approche comparatiste. Contribution à la théorie du contentieux constitutionnel*, Thèse, Université de Paris-Sarclay, 2024, p. 11.

[27] V. par exemple BIDIMA TOULOU (G.N), *Les pouvoirs du juge constitutionnel en matière électorale dans les Etats de l'Afrique noire francophone*, Thèse, Université de Douala, 2025, 733 pp. ; KANTE (B), « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », Mélanges en l'honneur de GICQUEL (J), *Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 265-276 ; NIANG (Y), *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin, op. cit*., 524 pp.

[28] Cette étude met en relief et analyse avec précision deux catégories de pouvoir qualifié de « nouveaux » ou « exorbitants » à l'exclusion d'autres et en ce sens, elle offre une grille de lecture plus opérationnelle et une compréhension approfondie et actualisée des mécanismes par lesquels le juge façonne le droit électoral.

de même que les dynamiques jurisprudentielles propres à plusieurs Etats comme le Bénin, le Sénégal, le Niger, le Gabon, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Cameroun[29]. Cela permet d'entretenir le débat sur l'indépendance, la légitimité et les limites de cette nouvelle forme de pouvoir juridictionnel. Au plan pratique, ce travail permet de mieux comprendre le rôle concret du juge dans la sécurisation et la légitimation du processus électoral. Dans des contextes où les organes de gestion électorale sont souvent contestés, où les règles électorales sont ambiguës ou mal appliquées, le juge devient un recours essentiel pour trancher les litiges, garantir l'accès équitable aux compétitions électorales, voire réinterpréter la volonté populaire. Analyser ces nouveaux pouvoirs permet donc aux praticiens du droit[30] d'identifier les marges de manœuvre existantes, les risques de dérives, mais aussi les leviers juridiques pour promouvoir des élections plus justes et transparentes.

Ainsi, l'analyse des textes juridiques (constitutions et autres législations en matière électorale) des États d'Afrique sous étude, croisée à l'étude des jurisprudences constitutionnelles et la doctrine met en évidence une dynamique convergente : le juge des élections nationales exerce ses nouveaux pouvoirs en élargissant son contrôle, en s'appuyant sur une approche pragmatique des faits, et en jouant un rôle plus actif dans la préservation de l'ordre constitutionnel électoral. Cette posture s'illustre notamment à travers la mobilisation du pouvoir supplétif face aux carences normatives et aux imprévus électoraux (I) et par l'utilisation du pouvoir injonctif dans une optique de rétablissement de l'ordre électoral (II).

I. LA MOBILISATION DU POUVOIR SUPPLETIF FACE AUX CARENCES NORMATIVES ET AUX IMPREVUS ELECTORAUX

Le pouvoir supplétif ou encore appelé pouvoir de substitution du juge constitutionnel en matière électorale s'est progressivement affirmé au fil des années comme un instrument clé permettant de garantir la régularité, la transparence et la légitimité des élections dans de nombreux États de l'Afrique noire francophone. Ce pouvoir supplétif fait référence à la capacité que détient le juge constitutionnel d'intervenir dans les processus électoraux lorsque les autres institutions responsables (les commissions électorales, les autorités exécutives ou législatives) sont incapables ou défaillantes dans la réalisation de leur mission, que ce soit en raison d'erreurs matérielles, d'irrégularités dans le processus ou même d'inaction[31]. Dans cette logique, le juge des élections nationales est invité à jouer le rôle d'une force intégrative de substitution, en assurant la création d'un ordre indispensable pour préserver la cohésion sociale. Il apparaît ainsi comme la clé de voûte de la société, celle par laquelle l'unité sociale peut être réalisée et par laquelle les tensions politiques peuvent être résorbées et les droits électoraux défendus.

[29] En cela, ce travail se démarque de celui de M. NIANG qui s'appuie sur un échantillon limité d'Etat à savoir le Bénin et le Sénégal. V. NIANG (Y), *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin, op. cit.*, 524 pp.

[30] Ces praticiens du droit sont des magistrats, des avocats, des juristes des partis politiques, des membres des commissions électorales…

[31] Cf. définition du pouvoir de substitution proposé par CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 11e éd., Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2023, p. 786.

En effet, il s'agit d'un pouvoir important parce qu'il permet au juge des élections nationales de s'ingérer de façon particulièrement marquée dans les affaires de l'institution ou organe défaillant, et en même temps de faire beaucoup plus que ce qui est permis à cette structure. Pour mettre en œuvre ce pouvoir supplétif, le juge constitutionnel invoque son statut de régulateur des élections nationales pour résoudre un cas inédit. Ce pouvoir supplétif aussi efficace qu'il soit s'est légitimé progressivement (A) par des manifestions concrètes (B).

A. Les fondements de la mobilisation du pouvoir supplétif

Le pouvoir supplétif exercé par le juge des élections nationales dans les États d'Afrique noire francophone ne découle pas d'une délégation explicite du constituant, mais s'est construit progressivement, dans le silence ou les lacunes des textes, face aux crises démocratiques récurrentes. Il s'agit d'un pouvoir contextuel, née de l'urgence démocratique (1) et renforcé par les principes électoraux fondamentaux lorsque les mécanismes politiques classiques faiblissent ou échouent à garantir la régularité et la sincérité du processus électoral (2).

1- Une mobilisation justifiée par l'urgence démocratique

Dans de nombreux États d'Afrique noire francophone le contexte politique est marqué par la méfiance généralisée envers les institutions électorales, une politisation accrue de l'administration, une faiblesse structurelle des contre-pouvoirs et une partialité manifeste des organes de gestion des scrutins. Cette situation engendre une multiplication des contentieux électoraux sensibles, exacerbant les tensions et menaçant la stabilité démocratique. Face à ces défaillances, le juge des élections nationales a dû sortir de sa posture d'arbitre neutre pour jouer un rôle actif, voire décisif, dans l'expression du pouvoir politique. Il s'agit pour ce dernier de combler les vides institutionnels par des interprétations audacieuses et souples des textes afin d'assurer la préservation du suffrage universel qui est une urgence démocratique. Cette intervention, bien que susceptible d'être juridiquement contestée par une vision rigide de la séparation des pouvoirs, se justifie politiquement par l'impératif d'éviter le chaos institutionnel. Cette posture qui affirme notamment le pouvoir supplétif du juge, ne nous éloigne pas du traditionnel débat sur le spectre du *« gouvernement des juges »*[32]. Si certains auteurs comme Henri ROUSSILLON[33] dénoncent à juste titre ce danger dans les démocraties avancées où les contre-

[32] L'expression « gouvernement des juges » désigne une situation où le juge, en particulier le juge constitutionnel, outrepasse sa fonction d'interprétation du droit pour exercer un pouvoir quasi-législatif ou politique, ce qui peut créer une tension avec le principe de séparation des pouvoirs. Lire sur la question en Afrique : CONAC (G.), *Justice constitutionnelle en Afrique noire francophone*, PUF, 2005, 556 p. CONAC montre comment les juges constitutionnels africains, bien que souvent perçus comme inféodés au pouvoir, peuvent parfois exercer une influence politique importante, alimentant l'idée d'un « gouvernement des juges » dans des contextes fragiles. WODIE (F), *Droit constitutionnel africain*, Éditions CEDA, Abidjan, 2001, 456 pp. ; Il traite du rôle du juge constitutionnel dans la régulation politique, y compris dans les contentieux électoraux, avec une réflexion sur l'équilibre entre légalité et légitimité. BADARA FALL (A.), « La justice constitutionnelle en Afrique : entre imitation et adaptation », *Revue Africaine de Droit Constitutionnel*, n°2, 2012, pp. 7–24. L'auteur souligne les risques de voir les juridictions constitutionnelles africaines s'ériger en arbitres politiques, sous prétexte de combler le vide normatif ou institutionnel.

[33] En France, le professeur Henri ROUSILLON soutient que *« Dans un système où les pouvoirs du juge s'accroissent, cela signifie que la démocratie recule »*, rapporté par FALL (A.), « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse », *Revue africaine de droit constitutionnel*, n° 1, 2012, p. 560.

pouvoirs sont robustes, la situation est fondamentalement différente dans les démocraties en gestation[34]. Ici, une passivité du juge pourrait au contraire laisser prospérer ce que l'on qualifie de « *banditisme normatif* »[35], synonyme de manipulation systématique des règles. Ce banditisme normatif désigne la manipulation ou le contournement systématique des règles constitutionnelles et électorales par les acteurs politiques pour servir des intérêts partisans ou personnels[36] mettant en mal la démocratie électorale. Il se manifeste par la révision opportuniste des constitutions[37], l'adoption de lois électorales injustes, ou encore l'instrumentalisation des organes en charge de l'organisation des élections.

Dans ces circonstances, le juge des élections nationales est invité, voire contraint, à remplir un rôle de rempart juridique et politique contre la violation des principes démocratiques du nouveau constitutionnalisme africain. Ce constitutionnalisme, fondé sur la reconnaissance de la souveraineté populaire, la protection des droits politiques, la limitation du pouvoir et la promotion de la démocratie pluraliste, exige que l'organisation et la conduite des élections respectent des standards minimaux tels que : la participation à l'exercice du pouvoir, l'alternance démocratique, l'égalité devant le suffrage, la sincérité du scrutin et le pluralisme politique. Le juge constitutionnel, dans ce contexte de crise démocratique permanente, devient un acteur central de la sauvegarde des fondements électoraux, en ce qu'il détient la responsabilité de trancher les contentieux décisifs et d'assurer la régularité juridique du processus. Dès lors, son intervention ne peut être réduite à une simple application mécanique des textes. Elle prend une dimension politique et axiologique, dans la mesure où il est appelé à interpréter les normes constitutionnelles à la lumière des exigences démocratiques. Cette posture, à la fois défensive et corrective, fait de ce juge un acteur de substitution, qui tente de restaurer un ordre politique perverti. Dans ce cadre, il cesse d'être un simple interprète des textes pour devenir le gardien actif[38], et parfois même, le rénovateur implicite des exigences démocratiques. Cette dynamique amène le juge à occuper un espace rendu vacant par le déficit de souveraineté populaire effective. En tranchant des litiges électoraux hautement sensibles, en validant ou en invalidant des candidatures, en confirmant ou en annulant des résultats contestés, il prend des décisions qui ont une valeur fondamentalement politique, des décisions qui en principe devraient émaner de la volonté populaire librement exprimée dans les urnes.

À cet effet, le juge, tout en tentant de sauvegarder la légalité démocratique, se substitue parfois à l'expression directe de la souveraineté du peuple[39]. Si cette suppléance du juge au peuple

[34] SENOU (J.I), Le principe de la séparation des pouvoirs en Afrique, *in Revue de droit public*, 2019/1, pp. 183-216.
[35] Expression utilisée par BIDIMA TOULOU (G.N.), *les pouvoirs du juge constitutionnel en matière électorale dans les États de l'Afrique noire francophone, op.cit.,* p. 85.
[36] KAMTO (M), « Révision constitutionnelle ou écriture d'une nouvelle Constitution », *Lex Lata*, Fév-Mars 1996, n°023-024, p.17.
[37] ATANGANA AMOUGOU (J-L), Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *in Revue Politeia*, n° 7, 2005, 27 pp.
[38] MEDE (N), « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *in Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 23, 2007,2008, Constitution et liberté d'expression – Famille et droits fondamentaux, p. 56.
[39] ODJAGA (O), *Essai sur la fonction constituante des cours constitutionnelles d'Afrique noire francophone : les exemples du Bénin, de la Côte d'ivoire, du Gabon, du Niger et du Sénégal*, Thèse, Université de Loraine, 2021, 627 pp.

peut apparaître comme une dérive[40], elle est aussi, dans bien des cas, une nécessité de sauvegarde de l'ordre constitutionnel[41]. Dans des contextes où les institutions électorales sont inféodées au pouvoir exécutif[42], le juge est parfois la seule autorité capable de modérer les abus, d'arbitrer les conflits et d'éviter que la démocratie ne bascule dans l'autoritarisme électoral[43]. La preuve, la Cour constitutionnelle béninoise a annulé une loi constitutionnelle prorogeant le mandat des députés de quatre à cinq ans. Ces derniers voulaient cumuler les élections législatives et les élections communales, municipales et locales, afin de faire réaliser des économies à l'État. La Cour dans l'un de ses considérants souligne que « *ce mandat de quatre ans, qui est une situation constitutionnellement établie, est le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois* […] *à la confiscation du pouvoir ; que même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale, commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle ; qu'en conséquence, les articles 1 et 2 de la loi constitutionnelle n° 2006-13 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006, sans respecter le principe à valeur constitutionnelle ainsi rappelé, sont contraires à la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens*[…] »[44]. Par cet arrêt, le juge a permis d'assurer la continuité constitutionnelle et démocratique du Bénin. Par l'interprétation extensive de ses compétences, le juge constitutionnel béninois a réussi à contrôler les lois constitutionnelles, ce qui lui a permis de garantir la sécurité juridique de la Constitution, mais surtout le respect de la volonté du peuple béninois[45].

Ainsi donc, le juge des élections nationales, en contrant les effets délétères d'une instrumentalisation juridique des textes constitutionnels qui gangrène les systèmes politiques africains[46], joue un rôle central dans la préservation des principes démocratiques. Mais cette centralité l'amène à se substituer *de facto* au peuple. Il ne s'agit donc pas d'une usurpation de pouvoir, mais d'une forme de suppléance temporaire rendue indispensable par les failles systémiques de l'environnement institutionnel[47]. Cette logique s'inscrit dans une vision finaliste

[40] FALL (A.B), « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme en Afrique », in AïVO (F. J) (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges en l'honneur de AHANHANZO- GLÉLÉ (M), L'Harmattan, 2014, p. 722.

[41] ATANGANA AMOUGOU (J-L), « Juridictions constitutionnelles africaines et retour à l'ordre constitutionnelle, la dimension électorale », *op. cit.*, 58-67..

[42] GANDOU (Z.), *Étude critique du processus électoral en Afrique noire francophone : réflexion sur la crise des États nouveaux*, Thèse de doctorat, Université Toulouse 1, 2001, p. 201 et Ss.

[43] COULIBALEY (B.), « La neutralisation du parlement constituant. À propos de la décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour Constitutionnelle du Bénin », *RDP*, n°5, 2009, p. 1493

[44] Cour constitutionnelle du Bénin, *DCC 06-074 du 08 juillet 2006* ; président de la République, AHOSSI (J. I) et consorts.

[45] COULIBALEY (B.), « La neutralisation du parlement constituant. À propos de la décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour Constitutionnelle du Bénin », *op. cit.*, p. 1493.

[46] DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », in *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/2-n° 90, pp. 57-85.

[47] MEDE(N), La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *op. cit*., p. 49.

du droit constitutionnel, où la survie du système démocratique peut nécessiter des interprétations audacieuses, voire militantes du juge[48]. Ainsi, le pouvoir supplétif du juge se justifie par sa fonction de stabilisation du système politique, notamment dans des contextes post-conflictuels ou de transition démocratique.

Au-delà de la nécessité imposée par les failles institutionnelles, la légitimité de cette intervention proactive du juge constitutionnel trouve un fondement substantiel et durable dans les principes mêmes qui sous-tendent une démocratie électorale saine.

2- Une mobilisation renforcée par les principes fondamentaux en matière électorale

Le pouvoir supplétif du juge constitutionnel tire également sa source des principes fondamentaux régissant les élections. Ces principes tels que la sincérité du scrutin, l'égalité devant le suffrage, le pluralisme politique et la transparence du processus électoral sont souvent consacrés non seulement dans les constitutions nationales, mais aussi dans les instruments juridiques internationaux à l'instar de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Leur valeur normative impose une exigence impérieuse de correction des irrégularités graves, même en l'absence de texte légal explicite prévoyant une solution. Le juge dans sa fonction de gardien de la constitution se fonde ainsi sur ces valeurs supérieures pour justifier ses interventions. En d'autres termes, l'intervention du juge ne découle pas d'une carence absolue de la norme, mais plutôt de la violation ou détournement des normes existantes, compromettant intrinsèquement la régularité et la légitimité du processus électoral.

Ainsi, le pouvoir supplétif du juge des élections nationales se légitime en s'appuyant non sur une libre invention du droit, mais plutôt sur des interprétations des textes pour assurer le respect des principes normatifs supérieurs. Ces principes servent de base d'interprétation pour fonder juridiquement l'intervention du juge. Dans cette logique, nous pouvons souligner avec René CHAPUS que : « *les principes* [directeurs] *du droit* [électoral] *ne relèvent pas réellement de la création du juge* [constitutionnel] ». Pour lui, « *le juge recueille* [ceux-ci] *plus qu'il ne les crée* […] »[49]. Dans cette même logique, affirmons avec Charles DEBBASCH que les principes directeurs du droit électoral sont des « *règles formulées par le juge à partir d'une analyse des fondements du droit [électoral] tels qu'ils se reflètent notamment dans la Déclaration des droits de L'homme de 1789 ou dans les préambules constitutionnels* »[50] des États d'Afrique noire francophone. D'ailleurs, comme le soutient Marielle DE BÉCHILLON « *ces principes trouvent leur origine dans le code électoral* »[51]. Même si son analyse repose sur les principes de droit privé,

[48] ATANGANA AMOUGOU (J-L), « La Cour constitutionnelle du Bénin comme un modèle de justice constitutionnelle en Afrique : la constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; Un modèle pour l'Afrique ? », in AÏVO (F.J) (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges en l'honneur de AHANHANZO GLELE (M), Paris, l'Harmattan, pp. 647-660.

[49] CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, Paris, 15e éd, 2001, p.95.

[50] DEBBASCH (C.), *Droit administratif*, Paris, Economica, 10e éd., 2011, p.94

[51] La qualification des principes directeurs de droit électoral en principe général de droit ne fait pas l'unanimité au sein de la doctrine. Si René CHAPUS les classe dans une même catégorie en se référant à la décision du Conseil d'État du 31 janvier 1979, (Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public), qui utilise pour la première fois la notion de principe général de droit électoral, d'autres auteurs comme Marielle De BÉCHILLON les qualifient moins de principes généraux de droit. Pour lui, le législateur en utilisant, dans ses articles L 423-13 et L

elle peut être transposée en droit public plus précisément en droit électoral. De l'avis de Richard GHEVONTAIN, ces principes directeurs sont « *des principes fondamentaux du droit électoral et intègrent le patrimoine électoral* […] »[52].

Lorsque le juge leur reconnaît une valeur constitutionnelle, il justifie son intervention par l'exigence de leur respect. La juridiction constitutionnelle béninoise en fournit une parfaite illustration. Dans sa décision en date du 07 décembre 2000[53], la Cour constitutionnelle a érigé en règle constitutionnelle le respect de la configuration politique du Parlement dans la composition de la Commission électorale nationale autonome (C.E.N.A) de la République du Bénin. C'est à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi n°2000-18 portant règles générales pour les élections en République du Bénin[54] votée en seconde lecture par l'Assemblée nationale en sa séance du 17 novembre 2000, que la Cour a exigé qu'il soit précisé dans la loi soumise à son examen, que la composition de la C.E.N.A doit tenir compte « *de* [la] *configuration politique* » de l'institution parlementaire. La mise en œuvre de ce principe de prise en compte de la configuration politique de l'Assemblée nationale pour la composition de la C.E.N.A, est source de difficultés et est à l'origine d'une abondante jurisprudence. Les décisions de l'Assemblée nationale portant composition de la C.E.N.A sont sans cesse contestées devant la juridiction constitutionnelle au motif qu'elles n'ont pas tenu compte du principe sus évoqué. Cette voie ouverte aux députés de saisir le juge constitutionnel pour le contrôle de la composition de la C.E.N.A est source de contentieux abondants susceptibles de favoriser des retards dans la détermination des membres devant composer la Commission électorale. Or, tout retard dans la désignation, par l'Assemblée nationale, des membres devant siéger à la C.E.N.A, est de nature à différer le déclenchement du processus électoral puisque la gestion de ce processus est du ressort de la C.E.N.A. Consciente de l'impact que ce retard peut occasionner sur le déroulement des élections, la Cour reste intransigeante sur tout obstacle susceptible d'entraver la mise en place des Commissions électorales. La contrainte temporelle combinée à l'autorité de la chose jugée de la décision n° DCC 01-011 du 12 janvier 2001 a donc conduit la Haute juridiction à faire recours à sa fonction de régulation électorale en faisant usage de la substitution. Sur la base de l'autorité de sa décision précitée et « *en sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement des institutions* », la Cour a jugé que la règle de la proportionnalité dans la composition de la C.E.N.A doit être impérativement respectée. Sur la base de cet impératif, la juridiction constitutionnelle s'est substituée à l'Assemblée nationale en réaffectant deux sièges de la C.E.N.A à deux groupes parlementaires. La Haute Cour a assorti à sa décision DCC 01-012 du 22 janvier 2001 une nouvelle répartition des membres de la C.E.N.A en se substituant une fois de plus à l'Assemblée nationale et en exigeant

433-9 de l'expression « principes général du Droit électoral », fait référence aux principes déjà écrits contenus dans le code électoral et non aux principes que le juge pourrait élaborer. En plus le fait que le juge, en se référant à ces principes pour valider ou non une requête en matière d'élections, ne donne aucun contenu précis à ces principes de droit électoral atteste qu'il fait référence aux principes déjà‡ élaborés dans le code électoral. V. BÉCHILLON (M.), « La notion de principe général en droit privé », *Presse de l'Université de Montesquieu* Bordeaux IV, Bordeau, 1998, pp. 54-59 ; GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., tome 1, 16ème éd., 2001, p. 568.

[52] GHEVONTAIN (R.), « La notion de sincérité du scrutin », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2015, p. 63.

[53]Décision n° DCC 00–078 du 7 décembre 2000.

[54] Loi disponible sur le site de la Cour constitutionnelle du Bénin, http: www.cour-constitutionnelle.bj

de celle-ci de se conformer à la nouvelle répartition. En procédant de la sorte, la Cour Constitutionnelle a entendu signifier à l'Assemblée nationale, que l'installation de la C.E.N.A est impérative pour la poursuite du processus électoral, déjà perturbé par ce blocage. Ce recours à la substitution a été suivi d'effet, comme le souligne Gilles BADET[55].

Au regard de ces développements, il convient de relever que les fondements du pouvoir supplétif du juge des élections nationales reposent sur sa capacité à préserver la stabilité juridique et démocratique dans des contextes électoraux fragiles. Il intervient non seulement pour dire le droit, mais également pour prévenir l'effondrement des processus démocratiques. Cependant, cette légitimité demeure ambivalente : si elle confère au juge un rôle central dans l'État de droit, elle expose parallèlement ses décisions à des contestations récurrentes, inhérentes à la politisation intrinsèque des enjeux électoraux[56].

Après avoir analysé les fondements du pouvoir supplétif du juge des élections nationales qui se situe dans l'urgence démocratique et les principes électoraux, il convient à présent d'examiner ses manifestations concrètes.

B- Les manifestations concrètes du pouvoir supplétif

Dans de nombreux États d'Afrique noire francophone, le juge constitutionnel est conduit à exercer un pouvoir supplétif face à l'imperfection ou à l'inaction des organes traditionnels du processus électoral. Ce pouvoir ne trouve pas toujours son fondement dans des textes explicites, mais découle souvent d'une interprétation téléologique et finaliste de la Constitution, afin de sauvegarder l'ordre constitutionnel et la sincérité des scrutins. Comme le note Dominique ROUSSEAU, « *dans les systèmes constitutionnels fragiles, le juge n'est pas seulement gardien, il devient acteur régulateur* »[57]. Le juge supplée alors les manquements d'autres acteurs en assumant une fonction normative[58], corrective ou même exécutive. Dans ce sens, ce dernier élabore indirectement les normes électorales (1) et par interprétation constructive des textes, il encadre le processus électoral (2).

1. L'élaboration indirecte de normes électorales par la voie jurisprudentielle

En son temps et lors d'une délibération au Conseil constitutionnel français, Georges VEDEL faisait remarquer que : « *le Conseil constitutionnel a droit à la gomme, pas au crayon* »[59].

[55] BADET (G.), *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, la Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, p. 284.
[56] AÏVO (F.J), *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 134-135.
[57] ROUSSEAU (D), *La justice constitutionnelle en Europe*, 3ème éd., Paris, Montchrestien, 1998, p. 104.
[58] WAPOUO BOUBA (K), « La fonction normative des juridictions constitutionnelles dans l'espace CEMAC », in International Multilingual Journal and Technology ISSN : 2528-9810, vol. 6 Issue 4, April 2021, pp. 3031-3045 ; DYÉVRE (A), « La place des cours constitutionnelles dans la production des normes : l'étude de l'activité normative du Conseil constitutionnel et de la Cour constitutionnelle fédérale », *in Annuaire international de justice constitutionnelle*, 21-2005-2006, constitutions nationales et constitutions européennes-Autonomies locales et constitutions, pp. 39-55.
[59] BADINTER (R.), « Du côté du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2002, n° 2, p. 208 ; GENEVOIS (Br), « Un universitaire au Conseil constitutionnel : le doyen Georges Vedel », *RFDA*, 2004, n° 2, p. 218

Cette pensée de l'auteur devait faire du juge constitutionnel un correcteur de la loi et non un rédacteur de celle-ci. Or, avec la censure ou la non censure de la loi, la juridiction constitutionnelle autorise ou non l'insertion d'une norme législative dans l'ordonnancement juridique. En ce sens, la doctrine s'oppose sur l'étendue de l'intrusion du juge dans le champ de compétence du législateur. Pour certains auteurs comme Hans KELSEN, la participation du juge constitutionnel à la fonction législative est une conception d'un législateur négatif[60]. Par contre, Christian BEHRENDT[61] a quant à lui théorisé la participation du juge à l'activité législative comme celle d'un législateur positif. Dans cette dernière conception, le juge constitutionnel, juge des élections nationales est considéré comme étant un législateur-cadre positif[62] dans la mesure où il fixe, soit la manière dont la loi électorale doit être interprétée, soit le cadre d'intervention du législateur.

L'hypothèse suivant laquelle le juge constitutionnel élabore indirectement des normes électorales par la voie jurisprudentielle est une perspective qui démontre le pouvoir supplétif de cet organe. En effet, en faisant une analyse logique, on peut soutenir que le juge des élections nationales a acquis le statut de co-législateur[63] par le contrôle de la constitutionnalité des lois. Il devient co-constituant par le contrôle de lois de révision constitutionnelle[64] en exerçant ses attributions propres ou en fait. Dans ce cadre, il est qualifié de « *troisième pouvoir constituant de l'interprète* »[65]. Ainsi donc, le pouvoir normatif devient inhérent à toute activité juridictionnelle du juge des élections nationales. L'application de la loi ne pouvant plus se passer de son interprétation permet à ce dernier de créer des normes électorales[66], d'où les multiples réflexions sur le pouvoir normatif du juge constitutionnel qui soutiennent qu'« *il n'y a de droit que par le juge* »[67].

---

[60] KELSEN (H), « La garantie juridictionnelle de la constitution », *RDP*, 1928, p. 226 ; lire aussi CARPENTIER(M), MAGNON (X) et MOUTON (S), « Le juge constitutionnel et la pertinence de la théorie du législateur négatif, *Le juge dans le constitutionnalisme moderne*, Institut Francophone pour la justice et la démocratie, 2024, 9782370323620. hal-04498330.

[61] BEHRENDT (Ch), *Le juge constitutionnel comme législateur-cadre positif. Les normes juridictionnelles relatives à la production et au contenu de normes législatives futures. Une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, Thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, 2005 ; V. aussi DABA KEBE (AA), « Les techniques d'interprétation du juge constitutionnel sénégalais », *in Le conseil constitutionnel sénégalais dans un contexte d'intégration régionale, passé, présent, devenir* (DIOUF (N) (dir.), Actes du colloque de Dakar, 7 et 8 décembre 2020, L'Harmattan, 2021, pp. 133-168.

[62] MATHIEU (Br), « Le Conseil constitutionnel "législateur positif" ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative », *RIDC,* 2010, n° 2, p. 507-531.

[63]TROPER (M.), « Le bon usage des spectres. Du gouvernement des juges au gouvernement par les juges », *Le nouveau constitutionnalisme*, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac, Paris, Economica, 2001, p.63 ; DABA KEBE (AA), « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence constitutionnelle des Etats de l'Afrique noire francophone », *Annales africaines*, Nouvelles Série, Vol. 1, avril 2015, pp. 255-294.

[64] AÏDARA (M.M.), « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la constitution : contribution à un débat », 2011, disponible en ligne http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-juge-constitutionnel-africain.html, consulté le 08 mai 20252011.

[65] *Ibid*.

[66] CANIVET (G.), « Les limites de la mission du juge constitutionnel », Cités, 2017/1 (N°69), p. 41-58, p 47.

[67] PONTHOREAU (M-Cl), « Réflexions sur le pouvoir normatif du juge constitutionnel en Europe continentale sur la base des cas allemand et italien », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24 (Dossier : Le pouvoir normatif du juge constitutionnel), juillet 2008 ; BRUNET (P), « Le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres ? Réflexions méthodologiques sur la justice constitutionnelle », https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00009748/document; KEBE (AA), « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence constitutionnelle des Etats de l'Afrique noire francophone », *op. cit.*, pp. 255-294.

Dans certains États africains et d'ailleurs des « *révisions constitutionnelles par l'interprétation* »[68] du juge via le contrôle des lois ou des lois de révision sont perceptibles. C'est à l'issue de ce contrôle que les juridictions constitutionnelles adoptent des décisions et avis inédits dont certaines tendent à la réécriture pure et simple de la Constitution[69]. Dans ce cadre, certains auteurs n'hésitent plus à invoquer le juge constitutionnel comme constituant[70]. Au Bénin par exemple, la Haute juridiction était saisie d'une requête du président de la République aux fins de contrôler la constitutionnalité de la loi n° 2011-27 du 30 septembre 2011 portant conditions de recours au référendum. Dans l'exercice de ce contrôle de constitutionnalité, la Cour a conclu que l'article 6 de la loi susvisée était contraire à la Constitution au motif qu'il ne « *cite pas toutes les options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990 et qui sont reprises dans les articles 42, 44 et 54 de la Constitution* »[71] qui sont hors de portée d'une révision constitutionnelle. Après l'avoir déclaré, ce dernier s'est substitué au législateur en réécrivant l'article mis en cause. La Cour avait donc proposé sa reformulation en ces termes : « *ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre à référendum, les options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990, à savoir : la forme républicaine et la laïcité de l'État. La cour constitutionnelle avait érigé en principe à valeur constitutionnelle l'atteinte à l'intégrité du territoire national ; le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; la limite d'âge de quarante ans au moins et soixante-dix au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle et le type présidentiel du régime politique au Bénin* ». Par cette attitude, lorsque ce dernier annule cette disposition, au motif qu'elle est contraire à la constitution, il montre en réalité la condition de validité de la loi. Ici, dans la catégorie des nouveaux pouvoirs plus précisément du pouvoir supplétif, il démontre à suffisance comment il détient ce pouvoir supplétif en réécrivant en ses propres termes le sens qu'il entend donner à cet article.

---

[68] EMIKO (S.), « La révision constitutionnelle par la pratique au Japon », *in, La constitution et le temps*, Vème séminaire franco-japonais de droit public, A. VIALA (dir), Séminaire du 4 au 10 sept. 2002, Lyon, L'Hernes, pp. 223-233.

[69] AÏVO (F.J.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, n°1-2012, p.162.

[70] GNAMOU (D), « La cour constitutionnelle en fait-elle trop ? », in *La constitution béninoise du 11 décembre 1992 : un modèle pour l'Afrique ?*, op. cit., pp. 687-715.

[71] L'article 42 de la Constitution béninoise de décembre 1990 dispose que : « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq (05) ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ». L'article 44 de la Constitution béninoise de décembre 1990 rappelle que : « Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il n'est de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans ; n'est de bonne moralité et d'une grande probité ; ne jouit de ses droits civils et politiques ; n'est âgé de quarante ans au moins et de soixante-dix au plus à la date de dépôt de sa candidature ; ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections ; ne jouit d'un état complet de bien-être physique et mental dûment constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour Constitutionnelle ». L'article 54 dispose que : « Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la nation. Il exerce le pouvoir réglementaire. Il dispose de l'Administration et de la force armée. Il est responsable de la défense nationale. Il nomme, après avis du bureau consultatif de l'Assemblée nationale, les membres du Gouvernement ; il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. Les membres du Gouvernement son responsables devant lui. Les fonctions de membres de Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, tout emploi public, civil, militaire et de toute activité professionnelle. Les actes du Président de la République, autres que ceux prévus aux articles 60 et 115 sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution ».

Aussi l'analyse du droit positif des États de l'Afrique noire francophone et de la jurisprudence de ces juridictions prouve également que deux raisons justifient ce pouvoir de substitution qui entraine la participation du juge des élections nationales à la formation de la loi : d'une part, le style des lois votées par le législateur et d'autre part, l'oubli répétitif de ce dernier lorsqu'il fabrique une loi.

C'est pour éviter que les erreurs de style commises par le législateur n'aient un impact sérieux sur l'accessibilité, l'intelligibilité de cette norme que la Haute juridiction s'adonne à un travail minutieux de correction des erreurs de style commises par le législateur. La Cour constitutionnelle permet de ce fait que des lois « *médiocrement rédigées, obscures* »[72] n'entrent dans l'ordonnancement juridique. Cette opération effectuée par le juge permet d'ôter de la loi, les imprudences de renvoi faites par le législateur ainsi que les erreurs de syntaxe qui apparaissent dans la loi votée. Le juge est attentif au respect des règles syntaxiques de la langue française dans la construction de la loi[73]. En dehors des recommandations formelles qu'elle peut formuler sur le style utilisé par le législateur, la juridiction constitutionnelle sanctionne aussi toute erreur ou faute de syntaxe. Elle permet ainsi au législateur de revoir sa copie. Ce rôle de gardien de l'écriture correcte de la loi électorale permet au juge des élections nationales de ne pas attendre l'accord de l'Assemblée nationale avant de recorriger les erreurs observées dans la construction syntaxique de la loi[74]. Dans ce sens, la Haute juridiction du Bénin, après avoir constaté dans sa décision DCC n° 10-116 du 8 septembre 2010, que les alinéas 3 et 5 de l'article 62[75] de la loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin déférée à son contrôle traduisent exactement la même idée, a exigé la suppression de l'un des deux alinéas en question. Cette suppression avait déjà été initiée dès le début des activités de la Cour constitutionnelle par le biais de la décision n°3 DC du 2 juillet 1991 dans laquelle, la Haute cour avait décidé de supprimer des parties de phrases contenues dans les articles 39, 100.5 et 126.2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale qu'elle contrôlait. Face à cette conduite du juge, Frédéric Joël AÏVO dira que « *la Cour a procédé au contrôle de la littérature parlementaire et fait barrage à la liberté de choisir la formulation des textes dont la discussion et l'adoption leur reviennent de droit. Sous prétexte de rechercher la lisibilité, la visibilité et l'intelligibilité des normes législatives, la Cour béninoise a souvent fait irruption dans la procédure législative, en violation de la Constitution dont elle est censée garantir le respect* »[76]. Le juge disposant d'une grande capacité de connaissance du français s'invite dans la réécriture formelle des lois déférées devant lui.

[72] VIANDIER (A.), « La crise de la technique législative », *Droits*, 1986, n° 4, p. 76.
[73] DABA KEBE (A.A.), « Les technique d'interprétation du juge constitutionnel sénégalais », *op. cit*., p. 158.
[74] *Ibid*.
[75] Article 62 alinéa 3 : « *L'heure de clôture est arrêtée en tenant compte des retards accusés sur l'heure de démarrage* ». Article 62 alinéa 5 : « *En cas de retard au démarrage, l'heure de clôture est arrêtée en tenant compte de la durée du retard accusé* ». Dans le même état d'esprit, les observations sur l'article 13 de la Décision DCC n° 05-029 précitée exige la suppression de l'alinéa 2 de cet article au motif que les articles 52 et suivants du texte contrôlé abordent largement la question traitée par cet alinéa.
[76] AÏVO (F.J.), « Le juge constitutionnel et l'État de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois », *op. cit.,* p. 194.

Il arrive même souvent au juge d'insérer toute la disposition législative qu'il souhaite que le législateur intègre. C'est le cas dans la décision DCC n° 96-010 du 24 janvier 1996[77]. Ces reformulations-ajouts sont effectuées par le juge constitutionnel dans l'optique d'un respect des dispositions constitutionnelles. La Cour constitutionnelle du Bénin, dès lors qu'elle ajoute le mot ou l'expression, précise l'article de la Constitution qui oblige à faire cet ajout. Il n'y a encore de ce point de vue aucune création *ex nihilo* de la juridiction constitutionnelle. Entre autres, la reformulation-ajout se confond par moment avec la reformulation-harmonisation. Cette hypothèse est constatée quand la juridiction souhaite harmoniser une disposition législative par rapport à sa jurisprudence. Les articles 41 alinéa 1 et 43 alinéa 1 de la n° 2000 -18 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ont ainsi été reformulés par l'ajout du membre de phrase « *en tenant compte de sa configuration politique* »[78]. Dès lors, il s'agissait d'une reformulation-ajout, mais celle-ci a été effectuée dans le but d'une harmonisation avec la jurisprudence DCC n° 34-94 du 23 décembre 1994 qui consacre le principe à valeur constitutionnelle de transparence dans la gestion des élections. À ce titre, il peut être également appelé reformulation-harmonisation comme ce fut le cas au Gabon dans la Décision n°002/CCT du 22 janvier 2025 relative au Code électoral. Dans cette décision, la Cour constitutionnelle gabonaise a été saisie par le premier ministre de la Transition pour contrôler la conformité de la loi organique n°001/2025 portant Code électoral à la Charte de la Transition et à la Constitution. La Cour a examiné plusieurs articles de la loi, notamment l'article 18, et a formulé des réserves d'interprétation, demandant une reformulation de certaines dispositions pour les rendre conformes à la Constitution[79]. Cette intervention proactive de la Cour souligne son rôle de garant de la légalité et de la régularité des processus électoraux, en suppléant aux éventuelles lacunes du législateur. Cette reformulation répond à une exigence de clarté.

À la suite de sa participation indirecte à la création normative, le pouvoir supplétif du juge des élections nationales se manifeste également de manière plus directe, par sa capacité à encadrer le processus électoral grâce à une interprétation constructive des textes. Cette approche permet au juge d'anticiper les dysfonctionnements et d'orienter la conduite des opérations électorales, garantissant ainsi leur conformité aux principes constitutionnels.

[77] Le juge propose au législateur de compléter à la fois l'article 5 mais aussi l'article 34 de la loi contrôlée. Dans ce dernier article, il insère un alinéa qui n'était pas prévu dans le texte débattu au Parlement. Voir aussi les observations sur l'article 88 de la loi n° 2005-14 portant règles générales pour les élections en République du Bénin dans la décision DCC n° 05-056 du 22 juin 2005. De même peuvent être rappelées les observations sur l'article 60 de la loi n° 2000-18 portant règles générales pour les élections en République du Bénin dans la décision DCC n° 00-078 du 7 décembre 2000.

[78] Décision DCC 00-078 du 7 décembre 2000.

[79] *La cour décide que* : « *Article 1er : Les dispositions des articles 18, 45, 111, 170, 291 et 307 alinéa ler de la loi organique n°001/2025 portant Code Électoral en République Gabonaise sont conformes à la Charte de la Transition et à la Constitution, sous réserve de les reformuler* ». Cour Constitutionnelle de la Transition, Décision n°002/CCT du 22 janvier 2025 relative à la requête présentée par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement de la Transition, tendant au contrôle de conformité à la Charte de la Transition et à la Constitution, de la loi organique n°001/2025 portant Code Électoral en République gabonaise.

2- L'encadrement du processus électoral par l'interprétation constructive des textes

L'encadrement du processus électoral par l'interprétation constructive des textes met en lumière un enjeu fondamental du droit électoral dans les États de l'Afrique noire francophone, celui du rôle actif et évolutif du juge des élections nationales dans la régulation du jeu électoral, au-delà de la lettre des textes juridiques. Le juge, par son interprétation, enrichit les textes juridiques et comble les silences du législateur[80]. L'interprétation occupe donc une place centrale dans la régulation du processus électoral.

Dans de nombreux États de l'Afrique noire francophone, marqués par une instabilité électorale chronique, l'encadrement juridique du processus électoral ne suffit souvent pas à garantir des scrutins crédibles, équitables et transparents. Dans ces contextes l'interprétation constructive des textes faite par le juge des élections nationales met véritablement en œuvre sa fonction normative et protectrice de l'ordre démocratique. Cette démarche interprétative, loin de se limiter à une lecture littérale des normes, vise à en révéler l'esprit, à combler les lacunes et à adapter le droit aux réalités politiques et sociales. La République du Bénin offre un exemple de cette activité lorsque la Cour constitutionnelle dans la Décision n°003/CC/EL/2005 interprète la loi pour combler les vides juridiques en précisant les conditions de recevabilité des candidatures en l'absence de dispositions claires. Dans une autre décision, elle interprète les textes pour garantir le droit d'accès équitable aux médias publics pour les candidats[81]. De même au Niger, dans la Décision n° E 01/13 du 30 avril 2013, la Cour constitutionnelle impose une interprétation stricte des cas d'inéligibilité pour ne pas restreindre abusivement le droit à la candidature. Au Congo, la Cour constitutionnelle a été saisie pour statuer sur une demande de report de l'élection présidentielle en raison du décès d'un candidat après le premier tour. À cette occasion, elle a rappelé que, conformément à l'article 70 de la Constitution, le report de l'élection ne peut être prononcé que si le décès ou l'empêchement définitif intervient avant le premier tour. Elle a donc rejeté la demande, soulignant ainsi son rôle de régulateur du processus électoral[82].

Toutefois, s'il est vrai que le juge des élections nationales participe activement à la sécurisation du processus électoral par une interprétation constructive des textes électoraux, il faut noter que ce dernier le fait parfois au prix d'une substitution qui matérialise son nouveau pouvoir. C'est ce qui ressort de la lecture de certaines jurisprudences du juge des élections nationales en Afrique noire francophone. À titre d'exemple, la décision du juge constitutionnel sénégalais en date du 13 mars 1993[83] constitue un vibrant témoignage. Constatant l'impossibilité de la Commission nationale de Recensement des votes de proclamer des résultats provisoires de l'élection présidentielle de 1993, du fait du blocage de cette commission, le Conseil constitutionnel s'est substitué à celle-ci. La décision citée ci-dessus a emporté la proclamation définitive des résultats du scrutin sans qu'intervienne la proclamation provisoire qui était pourtant dévolue à la Commission nationale de Recensement des Votes.

[80] KEBE (A.A.D), « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence constitutionnelle des Etats de l'Afrique noire francophone », pp. 255-295.
[81] Décision DCC 06-073 du 8 juillet 2006.
[82] CC, Décision n° 003/DCC/EL/PR/21 du 6 avril 2021.
[83] Conseil constitutionnel sénégalais, Décision n° 6/93 Affaires n7 à 12/E/93 du 13 mars 1993.

En effet, par sa décision n°5/93 du 02 mars 1993, le Conseil constitutionnel sénégalais avait retourné à la Commission nationale de Recensement des Votes, l'ensemble des procès-verbaux et pièces relatives aux opérations électorales du 21 février 1993. Il avait alors assorti sa décision d'une injonction à l'endroit de la Commission de proclamer les résultats provisoires dans un délai de soixante-douze (72) à compter du 02 mars 1993. Après l'expiration de ce délai, la Commission était toujours dans l'impossibilité de proclamer les résultats provisoires prévus par la Constitution et le Code électoral. Ce blocage constant a inspiré le Président de la Commission nationale de Recensement des Votes de saisir à nouveau la Haute juridiction pour l'informer que : « *les travaux de la Commission ont achoppé sur un certain nombre de points, entrainant à nouveau un blocage rendant impossible toute proclamation provisoire des résultats* ». Ce blocage persistant de la Commission a conduit le juge constitutionnel sénégalais à se substituer à celle-ci afin de faire aboutir le processus électoral malmené. C'est pour cette raison que le juge a précisé qu'« *en cas carence de la Commission nationale de Recensement des Votes, soit qu'elle n'a pas procédé au recensement des votes, soit qu'elle n'a pas procédé à la proclamation provisoire des résultats y afférents, le Conseil est en droit de se substituer à elle* ». Il ressort de l'examen de ce considérant que le Conseil constitutionnel semble dégager le principe de substitution à la Commission défaillante. Cette substitution peut intervenir et elle est de droit lorsque la Commission n'arrive pas à recenser les votes ou qu'elle soit dans l'impossibilité de proclamer les résultats provisoires. Cette prérogative de substitution constitue un moyen efficace dégagé par le juge pour éviter tout risque de blocage du processus électoral.

Au Sénégal toujours, par Décision n° 5/E/2024 du 6 mars 2024, le Conseil constitutionnel a joué un rôle actif en régulant le processus électoral, notamment en se substituant aux hautes autorités de l'Etat pour convoquer le corps électoral et fixer la date du scrutin de l'élection présidentielle. Notons à la suite d'Ameth NDIAYE que cette substitution du juge constitutionnel sénégalais illustre une option prétorienne de sa jurisprudence [84] . Rarement, le Conseil constitutionnel, soutient l'auteur, « *n'aura posé avec autant d'emphase, de solennité et de clarté l'étendue de son champ de compétence en matière électorale* ».[85].

En somme, il ressort de l'étude des nouveaux pouvoirs du juge des élections nationales que si ce dernier peut se substituer aux institutions et/ou organes défaillants, il peut encore aller plus loin en usant de son pouvoir pour contraindre ceux-ci à s'exécuter.

[84]NDIAYE (A.), « obs. Décision n° 6/93 Affaires n7 à 12/E/93 du 13 mars 1993 » in FALL (I.M.), *Décision et avis du Conseil constitutionnel sénégalais*, Dakar, CREDILA, 2008, p.59.

[85] Cette appréciation positive de l'auteur se limite tout simplement à la démonstration du juge pour assoir la recevabilité de la requête en acceptant de se substituer à la Commission. La solution quant au fond, comportant le rejet de toutes les requêtes de l'Opposition et toutes les allégations qu'elle soulevait, constituant une déception pour l'auteur. V. NDIAYE (A.), « obs. Décision n° 6/93 Affaires n7 à 12/E/93 du 13 mars 1993 » in FALL (I.M.), *Décision et avis du Conseil constitutionnel sénégalais*, op. cit., p. 60.

II- L'UTILISATION DU POUVOIR INJONCTIF DANS L'OPTIQUE DE RETABLISSEMENT DE L'ORDRE ELECTORAL

L'injonction définie comme un « *ordre adressé à une institution ou à une personne en vue d'obtenir un résultat déterminé* »[86] est une technique qui « *fait peur* »[87]. Elle est souvent synonyme de commandement à en croire la jurisprudence du Conseil constitutionnel français[88]. Il ressort de la décision n°2003-483 DC du 14 août 2003 que le Conseil constitutionnel français « *ne saurait, sans outrepasser les limites des pouvoirs que lui a confiés la Constitution, adresser une* […] *injonction* […] ». Pourtant, même s'il existe des obstacles au pouvoir d'injonction de la juridiction constitutionnelle[89], il n'en demeure pas moins qu'ils existent aussi des arguments en faveur de son utilisation par celle-ci[90]. Dans les États d'Afrique noire francophone, le juge des élections nationales tend à s'écarter d'une posture passive de simple régulateur pour assumer un rôle plus actif, notamment à travers l'usage du pouvoir injonctif. Cette technique est très utilisée par ce dernier en matière de contentieux électoral[91].

Cependant, bien qu'ayant une faible assise textuelle explicite (A), il est de plus en plus mobilisé par le juge pour ordonner aux autorités électorales ou administratives de prendre des mesures correctives, garantissant la sincérité du scrutin et la régularité du processus. Il s'agit ainsi d'un outil juridictionnel de restauration de l'ordre électoral, lorsque celui-ci a été compromis par des dysfonctionnements, des irrégularités ou des violations manifestes de droits électoraux (B).

A. Un pouvoir injonctif aux sources contrastées

Malgré son utilité démocratique évidente, le pouvoir injonctif reste souvent non codifié, et son exercice varie selon les États. Dans certains cas, les juridictions se montrent encore hésitantes à l'utiliser, faute de base légale claire ou par crainte d'un affrontement avec les autorités politiques ou électorales (1). Par contre, dans d'autres, la question ne se pose plus de savoir si l'on peut envisager l'utilisation de cette méthode du fait de son fondement jurisprudentiel avéré (2) même si cette utilisation est vue d'un mauvais œil par la doctrine[92].

1. Une base légale incertaine

Le pouvoir injonctif du juge des élections nationales dans les États de l'Afrique noire francophone repose sur des fondements juridiques ambigus, voire absents des textes positifs.

---

[86] CAILLOSSE (J.), « Injonction », in *Dictionnaire constitutionnel*, sous la direction de TROPER (M) et CHAGNOLLAUD (D), Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2e éd., 2007, p. 512.
[87] PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français,* Éditions Panthéon-Assas, Paris, 2009, p. 15.
[88] France : Cons. const., 14 août 2003, n° 2003-483 DC, Loi portant réforme des retraites.
[89] PERRIN (A), L'injonction en droit public français, op. cit., p. 552-559.
[90] *Ibid*., p. 559-567.
[91] BADET (G), *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin, op.cit.*, p. 243.
[92] GNAMOU (D.), « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle de trop ? », *op. cit.*, p. 703 ; GNAMOU (D.), « Mutations constitutionnelles : le double pouvoir de la Cour constitutionnelle du Bénin », in *L'État inachevé*. Mélanges en l'honneur du professeur AHADZI-NONOU (K), Poitiers, Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2021, p. 342-348.

Contrairement à *« l'injonction légale »*[93] formalisée par la loi, *« l'injonction constitutionnelle »* n'est pas formellement consacrée par les Constitutions des États, aussi bien en Afrique qu'en Europe. Ceci est perceptible par l'absence d'un fondement constitutionnel formel qui légitimerait une injonction constitutionnelle[94]. Dans sa dimension expérimentale, l'activité du juge constitutionnel dans les États d'Afrique noire francophone se caractérise par une fonction politique jointe à ses attributions juridiques classiques[95]. Construit dans la logique de l'arbitrage politique qui incombe au juge constitutionnel[96], le pouvoir d'injonction ne relève pourtant pas explicitement de la Constitution[97]. Les dispositions constitutionnelles, d'où sont extraites ses habilitations électorales obligatoirement formulées, proposent des fondements erratiques. C'est donc le prisme de l'activité régulatrice des élections politiques du juge constitutionnel qui élargirait considérablement le spectre de son pouvoir d'appréciation, et qui en même temps pourrait servir de fondement à l'injonction[98]. Toutefois, on peut dégager, à la lecture de certaines Constitutions, des dispositions relatives à partir desquelles l'injonction peut être rattachée.

En premier lieu, on peut citer ici, les dispositions constitutionnelles des Etats africains qui s'inspirent de l'article 62 de la Constitution française[99] et précisent de manière générale que « les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles »[100]. Ce fondement de l'injonction du juge des élections nationales est ainsi lié à l'autorité de la chose jugée. En règle générale, l'autorité de la chose jugée signifie, dans un système de contrôle concentré, une autorité absolue même si est reconnue l'existence d'une autorité relative de certaines décisions. Dès lors, les décisions du juge des élections nationales revêtent aux termes de la Constitution, l'autorité de la chose jugée. Elles sont, par conséquent, implicitement accompagnées d'injonction à l'endroit de ceux à qui elles s'adressent[101]. En effet, les destinataires de la décision du juge des élections nationales ont l'obligation de ne pas contredire ladite décision et donc de participer à son exécution, car ce dernier est l'interprète juridictionnel authentique des règles électorales[102]. C'est

[93] L'injonction légale est le pouvoir expressément donné par la loi à une autorité de faire des prescriptions injonctives.
[94] AÏVO (G), « Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel », *Revue Afrilex*, 2021, p. 8.
[95] MASSINA (P.), « Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit », *RFDC*, 2017/3 n° 111, pp. 646 et s. Lire également SOMA (A.), « Le statut du juge constitutionnel africain », *in La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?, op.cit.*, pp. 451- 480.
[96] MEUNIER (J.), « Les décisions du Conseil constitutionnel et le jeu politique », *Pouvoirs*, 2003/2, n° 105, pp. 29-40.
[97] AÏVO (G), « Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel », *op. cit.*, p. 8.
[98] Lire VEDEL (G.), « Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques », *Les cours de droit*, 1960-1961, p. 183 ; KANTE (B.), « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *op. cit.*, p. 266 ; NAREY (O.), « La régulation du fonctionnement des institutions par le juge constitutionnel », *op. cit.*, pp. 57-93.
[99] BACQUET -BREHANT, *L'article 62 alinéa 2 de la constitution du 4 octobre 1958. Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2005, 480 pp.
[100] V. à titre d'exemple, l'Article 50 (1) de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 et ses modifications de 2008, au Bénin, c'est l'article 124 et au Mali, c'est Article 94 de la Constitution malienne.
[101] ADOUKI (D.E), « Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique », RFDC, n° 95, 2013, pp. 624-625.
[102] TROPER (M.) « Le juge constitutionnel comme pouvoir constituant », in *Colloque Le pouvoir constituant aujourd'hui, Cinquièmes journées tunisio-françaises de droit constitutionnel*, Tunis, 16-17 nov. 2006, inédite ; ANDZOKA ATSIMOU (S.), «La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique

cette imposition des décisions de ce juge à la fois aux autorités civiles et politiques, mais surtout juridictionnelles qui a fait dire à Gaston JÈZE que « *les décisions de la juridiction constitutionnelle sont dotées d'une véritable autorité de chose jugée* »[103]. Il peut être possible de déduire de cette disposition constitutionnelle qui encadre cette obligation, trois effets. Le premier est la prise de toutes les mesures pour exécuter la décision du juge. Le deuxième se trouve être l'interdiction de faire ou de prendre un acte qui soit en contradiction avec la décision du juge des élections nationales. Enfin, le troisième effet est l'exécution avec la diligence nécessaire de cette décision. On trouve dans ce dernier point le souhait que la décision du juge des élections nationales ne reste pas très longtemps sans application. Lorsque la juridiction des élections nationales prend sa décision, celle-ci est tenue pour définitivement acquise et produit des effets *erga omnes* qui s'imposent à toute personne[104].

Aussi, plus précisément au Bénin, il sied de relever que le fondement du pouvoir injonctif du juge des élections nationales peut aussi se rattacher à l'article 35 de la Constitution de cet État en ce sens que cette disposition permet de renforcer l'autorité de la chose jugée des décisions de cette juridiction. Cet article 35 exige des citoyens élus ou occupant une fonction publique, un devoir de respect des valeurs comme la loyauté dont la méconnaissance est sanctionnée par la Cour[105]. Le constituant donne à travers cette disposition à la juridiction constitutionnelle la possibilité de prononcer des injonctions en rappelant aux justiciables qu'ils doivent concourir à exécuter loyalement les décisions rendues par le juge.

En fin de compte, il faut préciser que le juge des élections nationales dispose d'éléments permettant d'asseoir le fondement légal de son pouvoir injonctif même si celui-ci se tire de la compétence de statuer sur le contentieux des élections présidentielles, législatives et référendaires. Notons aussi que l'autorité des décisions de ce juge consolide les bases implicites de ce pouvoir. Dans l'absolu, la reconnaissance explicite d'un pouvoir injonctif comme c'est le cas avec le pouvoir d'annulation et de rectification des résultats, contribuerait à éviter les distorsions entre le texte et son déploiement. En cela, le caractère improbable de toute velléité de constitutionnalisation de l'injonction encourage l'expression d'une injonction aux origines prétoriennes.

», *RFDC*, n°110, 2017/2, pp. 279-316 ; AÏDARA (M.M), « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat », op. cit.

[103] Cité par FRANCK (Cl.), *Les fonctions juridictionnelles du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État dans l'ordre constitutionnel,* Paris, LGDJ, 1974, p. 133.

[104] ROUSSEAU (D), GAHDOUN (P-Y.) et BONNET (J.), *Droit du contentieux constitutionnel*, 7e édition, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2020, p. 370.

[105] Dès 2007, le juge constitutionnel a décidé de condamner les requérants qui usent de l'exception d'inconstitutionnalité en vue de « *faire du dilatoire et d'empêcher le juge saisi du dossier de rendre sa décision dans un délai raisonnable* » DCC n° 12-159 du 21 août 2012 ; DCC n° 12-174 du 27 septembre 2012 ; DCC n° 12-176 du 25 octobre 2012 ; DCC n° 12-178 du 25 octobre 2012. Cette condamnation est fondée sur l'article 35 de la Constitution qui prévoit que « *les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun* ».

2. Un fondement prétorien renforcé par la pratique juridictionnelle

Face au silence ou à l'insuffisance des textes, le pouvoir injonctif du juge des élections nationales trouve sa véritable légitimité dans la pratique jurisprudentielle, autrement dit, dans le droit prétorien. À défaut de base légale explicite, les hautes juridictions des élections nationales africaines construisent, au fil des contentieux, un pouvoir injonctif qu'elles justifient par la nécessité de garantir l'effectivité du droit électoral et la régularité du processus démocratique. Cette dynamique de l'interprétation se fonde sur les propos de ROYER-COLLARD qui disait que : *« la constitution n'est pas une tente dressée pour le sommeil »*[106]. Elle est une entité dynamique, adaptable à l'évolution du temps. Si le pouvoir injonctif a des bases essentiellement jurisprudentielles, celles-ci ne constituent pas un obstacle dirimant à l'exercice de ce pouvoir[107]. Un tel pouvoir issu de l'interprétation normative du juge des élections nationales renouvelle dans le temps le débat doctrinal sur les bases constitutionnelles du droit électoral[108] et, ce faisant, réinterroge l'exclusivisme du pouvoir constituant originaire à concevoir les normes de référence[109] en matière électorale. De ceci, le sens d'une norme n'étant conforme qu'à la substance que la juridiction constitutionnelle lui confère[110], il se crée alors à cette occasion des passerelles entre l'acte même de création et l'interprétation. L'injonction se déduit donc ainsi, de l'assimilation, quelques fois pernicieuse, de l'interprétation à un acte de volonté du juge[111].

En effet, l'affranchissement du pouvoir d'interprétation de tout cadre conceptuel prédéterminé[112] explique la portée de l'injonction comme habilitation de production normative ou prescription visant un comportement. Nous partageons ce constat avec Alix PERRIN lorsqu'il affirme que : *« la consécration, par voie prétorienne, d'un pouvoir d'injonction au-delà des textes et même sans texte est l'illustration la plus marquante de l'extension de l'office du juge à l'exécution de ses décisions. Parmi les injonctions prises par le juge qui ont une origine prétorienne, certaines ne reposent sur aucune habilitation légale »*[113]. La particularité de la matière électorale commande, dans certains cas, le réalisme du juge dans ses prises de décisions et dans

---

[106] Cité par WALINE (J.), « Les révisions de la Constitution de 1958 », in *Droits et politique à la croisée des cultures, Mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 235.

[107] PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français, op. cit*. p. 51.

[108] Lire sur la question BIDIMA TOULOU (G.N.), *Les bases constitutionnelles du droit électoral au Cameroun*, Mémoire de Master 2 en droit Public, Université de Yaoundé 2-Soa, 2019, p.187.

[109] Voir BOLLE (S.), « l'interprétation de la Constitution en Afrique », *Mélanges en l'honneur de Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Espace de service public*, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p. 5.

[110] PONTHEREAU (M-C.), « Réflexions sur le pouvoir normatif du juge constitutionnel en Europe continentale sur la base des cas allemand et italien », in *Le pouvoir normatif du juge constitutionnel*, DE BECHILLON (D) (dir.), Dossier spécial, Cahiers du Conseil constitutionnel, n°24, 2008, pp. 98-103 ; TROPER (M), « L'interprétation constitutionnelle », in *L'interprétation constitutionnelle*, MELIN-SOUCRAMANIEN (F) (dir), Paris, Dalloz, 2005, p. 14.

[111] GENEVOIS (Br.), « Un universitaire au Conseil constitutionnel : le Doyen Georges Vedel », *RFDA*, n° 2, 2004, p. 218.

[112] GNAMOU (D.), « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?, op. cit.*, pp.734 et ss. Voir aussi, DJOGBENOU (J.), « Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une fantaisie de plus ? », *op. cit*., pp. 1-27.

[113] PERRIN (A.), *L'injonction en droit publique français, op. cit*.,p.748.

l'exécution de celles-ci[114]. Cette injonction, dont le juge des élections nationales en est l'auteur, se déploie sans texte. L'examen de certaines décisions inédites de cet organe permet de s'en convaincre.

Au Bénin, s'agissant de l'organisation de l'élection présidentielle, le juge constitutionnel a usé d'injonctions dépourvues de délais obligatoires d'exécution[115]. L'urgence de la résolution d'une situation de crise politique relativement à la Constitution du bureau du Conseil économique et social précipita l'adoption d'une injonction plus radicale, car corrélée à un délai d'exécution. Le juge constitutionnel béninois décida, en ce sens, que ce bureau *« devra être élu au plus tard le lundi 02 août 2004 à minuit »*[116]. Dans le même sens, la Cour constitutionnelle gabonaise, investie du pouvoir d'interpréter les dispositions supposées obscures de la Constitution[117], avait estimé, dans une décision du 30 avril 2018, que *« les articles 4, 34 et 36 de la Constitution (…) présentent des lacunes qu'il convient de combler en complétant lesdits articles »*[118]. La tonalité injonctive du juge constitutionnel gabonais s'accompagnait, dans cette espèce relative au non-respect du délai constitutionnel de l'organisation des élections législatives, d'une appropriation de la fonction constituante. Justifiée par le surgissement d'une crise politique, cette appropriation laissait en filigrane la question de la légalité constitutionnelle. Par sa fonction régulatrice, le juge se supplée aux organes constitués pour exercer des fonctions qui lui sont normalement étrangères[119]. Il mit fin à la législature de l'Assemblée Nationale qui était en cours en 2018, attribua ainsi tout le pouvoir législatif au Sénat exceptés les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement et l'exercice du pouvoir constituant dérivé, ce qui entraîna la révocation du gouvernement[120].

L'injonction prétorienne organise, en conséquence, une substitution de pouvoirs dont l'axiome majeur, les crises politiques, élude toute idée de clôture. Par la captation du pouvoir constituant originaire ou dérivé, l'intervention du juge dans le contenu de la norme s'arrime à un contrôle d'opportunité. Ce sens est celui de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Niger lorsqu'elle conclut dans son Avis n° 02/CC du 25 mai 2009 et son Arrêt n° 004/CC/ME à l'inopportunité, pour le Président, de faire réviser l'article 36 de la Constitution limitant le nombre de mandats à deux en accolant à ladite disposition une clause d'éternité[121]. Plus radicalement, le juge constitutionnel béninois a investi le champ peu orthodoxe de la supra constitutionnalité et de

[114] NIANG (Y), *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin*, *op. cit*, p. 418.
[115] Voir, DCC 96-017 du 5 avril 1996. En l'espèce, le juge constitutionnel béninois laisse au Président de la République, Matthieu KEREKOU, la responsabilité de tirer les conséquences de sa décision de censure en termes de délai pour une nouvelle cérémonie de prestation de serment.
[116] DCC 04-065 du 29 juillet 2004, Rec. 2004, pp. 285 et s. voir aussi dans ce sens la Décision DCC 03-078 du 12 mai 2003, Gougbédji Cyrille, Akobi Issifou Ahmed, Rec., 2003, p. 317.
[117] Loi organique n° 9/91 du 26 septembre 1991 sur la Cour constitutionnelle, art. 60
[118] Décision n° 022/CC du 30 avril 2018 relative la requête présentée par le Premier ministre aux fins d'interprétation des articles 4, 28, 28a, 3, 34, 35 et 36 de la Constitution.
[119] Lire AÏVO (G.), « Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel », *op. cit.*, pp.7-19.
[120] Voir BOLLE (S.), « La Constitution jurisprudentielle du 30 avril 2018 », mai 2018, en ligne http://www.la-constitution-en-afrique.org.
[121] Disponibles sur le site : http://cour-constitutionnelle-niger.org.

l'esprit de la Constitution[122]. Censurant la loi constitutionnelle portant allongement de la durée du mandat des députés, le juge constitutionnel béninois décida que le *« mandat de quatre ans est le résultat du consensus national dégagé par la conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule […] ; que toute révision doit tenir compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle »*[123].

Au Mali, lorsque le juge s'auto-habilite pour contrôler une loi de révision de la Constitution[124], il intervient, à tout le moins indirectement, dans l'écriture de la Constitution en enjoignant son interprétation aux organes constitutionnellement compétents[125]. La définition prétorienne des options dites « *fondamentales* » par le juge malien est de nature injonctive en ce qu'elle contraint le pouvoir de révision et lui fixe des domaines intangibles. La technique de l'auto-habilitation du juge, quelle que puisse être sa justification, permet de polariser l'injonction prétorienne et la compétence de contrôle des lois de révision autour de la fonction normative du juge[126]. Cette dynamique questionne naturellement la pertinence du juge *« aiguilleur »*[127] ou de la théorie contemporaine *« du lit de justice »*[128]. Si l'auto-habilitation peut, en revanche, avoir des attributs injonctifs, l'autolimitation en matière de régulation de l'activité des pouvoirs publics

[122] KOKOROKO (D.), « Réflexion sur la limitation jurisprudentielle du pouvoir de révision constitutionnelle au Bénin », *Revue De Droit Constitutionnel Appliqué*, n° 2013-3, pp. 329-342

[123] DCC 06-074 du 08 juillet 2006, Président de la République, Ahossi Jean Iréné et consorts, Rec., 2006, p .365. Par cette décision, le juge *« crée un principe à valeur constitutionnelle qui n'est à aucun moment évoqué dans le texte de la Constitution, à savoir le consensus, auquel il donne une valeur supérieure à la disposition constitutionnelle se rapportant spécialement à la révision de la Constitution »*. SINDJOUN (L.), *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 336.

[124] À titre d'illustration, Voir, Cour constitutionnelle du Mali, Décision n° 01-128 du 12 décembre 2001. Selon la Cour, *« considérant que la loi portant révision de la constitution qui est l'objet du référendum n'étant pas une loi organique fait donc partie des autres catégories de lois prévues à l'article 88 de la constitution ; qu'en conséquence, elle est susceptible de recours en contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle »*.

[125] ATSIMOU (A.S.), « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *RFDC*, 2017/2 n° 110, p. 287 ; ONDO (T.), « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *RDIDC*, 2009, n° 1, pp. 104-138.

[126] Sur cette question, il faut souligner la prudence de la Cour constitutionnelle allemande pourtant encline à l'injonction. LEPSIUS (O.), « Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, 2009, p. 18.

[127] FAVOREU (L.), « Le pouvoir constituant et le juge constitutionnel », *Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998. p. 135. La théorie du juge « aiguilleur » se caractérise par la simple indication des canons, législatif ou constitutionnel, de mise en œuvre des réformes par les autorités politiques.

[128] VEDEL (G.), « Schengen et Maastricht », *RFDA*, 1992, n° 2, p. 180. Cette théorie permet de contourner le pouvoir normatif du juge par le peuple, souverain ultime.

correspond, à l'image du Conseil constitutionnel français[129], sénégalais[130] ou ivoirien[131], à une orthodoxie constitutionnelle déduite du respect scrupuleux de la compétence d'attribution[132]. L'affranchissement de cette compétence d'attribution est en soi révélateur de l'adhésion du juge constitutionnel dans les États d'Afrique noire francophone aux techniques atypiques de garantie normative positive dont le déploiement n'est pas étranger à l'injonction.

On peut conclure ici en indiquant que, le pouvoir injonctif du juge électoral, bien qu'utile et parfois nécessaire, évolue dans un espace juridique incertain, qui dépend largement de la jurisprudence, de la volonté du juge d'assumer un rôle actif, et de la culture constitutionnelle de chaque État. Il en résulte une application inégale et contestée, qui soulève la question de sa nécessaire consolidation dans les textes et de l'étendue de ses effets.

B. Un pouvoir injonctif aux effets structurants

Le pouvoir injonctif exercé par le juge des élections nationales dans les États de l'Afrique noire francophone dépasse souvent la simple fonction de rétablissement ponctuel de la légalité électorale. Il tend de plus en plus à produire des effets structurants, c'est-à-dire à impacter durablement les comportements institutionnels, à renforcer la culture juridique électorale, et à encourager la mise en conformité des pratiques administratives avec les exigences de transparence, de régularité et de sincérité du scrutin. La disposition commune selon laquelle le juge constitutionnel assure la régulation des élections politiques est considérée dans ce sens comme une source théorique de l'exercice du pouvoir injonctif et nécessite une double interprétation aussi bien quant à l'objet ou le contenu de la régulation. Une telle interprétation aurait aussi pour effet de déterminer l'étendue du pouvoir d'injonction. Dans ce cas, il se présente comme un instrument de restauration concret de la légalité électorale (1) et une réponse à l'inaction ou aux défaillances des organes électoraux (2).

1- Un instrument de restauration concrète de la légalité électorale

Le pouvoir injonctif du juge des élections nationales ne se limite pas à des proclamations symboliques. Il constitue un véritable outil de réparation et de rétablissement tangible de la légalité électorale[133], lorsqu'elle a été violée ou menacée. Par l'émission d'injonctions précises et

[129] Conseil constitutionnel, France, Décision n° 2003–469 DC, 26 mars 2003.

[130] Le professeur Ismaila Madior FALL considère qu'il y a « une sévérité qui fait parfois rater au Conseil constitutionnel des occasions de dire le droit, non pas seulement pour trancher ou censurer, mais pour faire œuvre de pédagogue aux profits des acteurs du jeu politique et institutionnel ». FALL (I.M.) (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal, op. cit*., p. 295. Pour la jurisprudence constitutionnelle sénégalaise, V., Décision 44/98 du 9 octobre 1998 (affaire 9/C/98) ou Décision 92/2009 du 18 janvier 2006. Dans le même sens, le professeur Luc SINDJOUN estime que *« le juge constitutionnel sénégalais a dit le droit constitutionnel positif »*. SINDJOUN (L.), *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains, op. cit.*, p. 341

[131] Décision CC n° 001/SG/CC du 4 novembre 2003. Le cas ivoirien renferme un certain paradoxe : la frilosité du juge constitutionnel ne correspond pas à la demande sociale « pour un droit constitutionnel juridictionnel ». Voir DJEDJRO (F.M.), *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne,* Abidjan, 2012, p. 609.

[132] C'est le cas au Congo, au Burkina-Faso et au Sénégal.

[133] ALPHA NDIAYE (S), « Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel en Afrique noire francophone », *op. cit.,* p. 15

contraignantes, le juge agit directement sur la matérialité du processus électoral, en ordonnant des mesures correctives qui permettent d'éviter ou de corriger les effets d'irrégularités graves. Au-delà de sa fonction de régulation immédiate du processus électoral, le juge des élections nationales s'affirme de plus en plus comme un acteur normatif, en formulant des injonctions parfois implicites, parfois explicites à l'attention du législateur. Ces injonctions visent généralement à corriger les lacunes ou incohérences normatives, à harmoniser le droit électoral avec les exigences constitutionnelles, ou à renforcer les garanties démocratiques[134]. Elles traduisent une montée en puissance du rôle prétorien dans l'encadrement de l'ingénierie électorale.

À cet égard, le juge peut formuler des interpellations expresses à l'égard du législateur. Par exemple, la Cour constitutionnelle du Bénin, dans sa décision DCC 06-074 du 8 juin 2006, a déclaré partiellement inconstitutionnel un article de la loi électorale portant sur la répartition des sièges, et a ordonné au législateur de procéder à sa modification. Elle soulignait qu': « *Il incombe au législateur de garantir l'égalité du suffrage dans le respect des principes constitutionnels ; à défaut, la Cour peut, en tant que gardienne de la Constitution, lui rappeler cette obligation* ». Cette décision révèle que le juge électoral n'hésite plus à interpeller le législateur, non seulement pour signaler une inconstitutionnalité, mais aussi pour provoquer une réforme législative, contribuant ainsi à l'édification d'un droit électoral cohérent. Dans ce sens toujours, dans la décision du 12 décembre 2017[135], le juge constitutionnel béninois enjoignit le législateur de « *procéder, au plus tard le 21 décembre 2017, à la désignation de ses représentants au sein du COS-LEPI (…). Le COS-LEPI doit être installé au plus tard le 29 décembre 2017 par la Cour constitutionnelle (…). La mission du COS-LEPI prend impérativement fin le 30 juin 2018* ». Bien avant, par la décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009[136] , la Cour a fait montre d'une audace en renonçant à une interprétation littérale des dispositions de la Constitution pour opter cette fois-ci à une interprétation téléologique, au nom « *des exigences de la démocratie pluraliste* »[137]. Cette décision a connu plusieurs rebondissements et n'a pas fait l'unanimité au sein de la doctrine[138]. La

[134] *Ibid.,* p. 8

[135] DCC 17-262 du 12 décembre 2017. Dans une décision similaire, le juge constitutionnel avait enjoint le législateur de « *procéder impérativement au remplacement de Monsieur Denis Sagbo Ogoubiyi dans les huit (08) jours de la présente décision* ». Il avait ainsi refusé son élection au secrétariat administratif de la CENA. V., DCC 05-121 du 4 octobre 2005.

[136] La cour a été saisie selon les faits suivants : en vertu de l'article 135 de la Constitution, le Parlement a le droit de désigner six députés pour siéger au sein de la Haute Cour de Justice. Lors de cette désignation en décembre 2008, les six députés choisis appartenaient à quatre groupes parlementaires sur les sept présents à cette période. Saisie aux fins de constater l'inconstitutionnalité de cette désignation, la Cour a affirmé que *« s'il est vrai que ni la Constitution, ni la loi organique sur la Haute Cour de Justice (…) n'ont expressément prévu une procédure spécifique pour cette élection, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de ces prescriptions doit se faire conformément aux exigences de la démocratie pluraliste, sur la base de la représentation proportionnelle majorité/minorité, principe à valeur constitutionnelle[…] Ce droit se traduit au sein de l'Assemblée nationale par le respect de sa configuration politique » et « implique la répartition proportionnelle dans la désignation des députés appelés à représenter l'Assemblée nationale en tant que Corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'Etat »*. Elle conclut que la désignation des 6 députés doit être effective le 15 février 2009 au plus tard. Cf. BADET (G.), *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin, op. cit*., p. 289

[137] AÏVO (G.), « Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel », *op.cit.*, p.22.

[138] Certains auteurs à l'instar d'Adama KPODAR ont salué cette position jurisprudentielle. Lire KPODAR (A.), « La décision de la Cour constitutionnelle du Bénin DCC 09-002 du 9 janvier 2009 : une bonne année à la démocratie pluraliste », disponible sur : http://la-constitution-en-afrique.over-blog.com/article-28611580.html. , consulté le 24

Cour a eu aussi à rendre d'autres décisions dans lesquelles elle a donné des injonctions au Parlement relativement à la désignation des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)[139]. Ainsi, les injonctions de la Cour constitutionnelle béninoise traduisent son emprise croissante sur les activités du législateur. Dans d'autres États africains, on note également la volonté du juge constitutionnel d'encadrer les activités du parlement afin d'éviter des excès. On peut citer les cas des juges constitutionnels sénégalais[140], gabonais[141], malien[142] et ivoirien[143].

Les injonctions adressées au législateur prennent parfois la forme d'une pression indirecte, notamment lorsqu'elles s'accompagnent de réserves d'interprétation ou de délais de mise en conformité. Le juge agit alors comme force d'impulsion réformatrice, anticipant ou forçant l'évolution du droit électoral. Un exemple particulièrement marquant se trouve dans la décision CC 2018-003/CC-EL du 22 mars 2018 du Conseil constitutionnel du Mali, relative à l'organisation des élections présidentielles. La juridiction, face au vide juridique entourant certains mécanismes de vote dans les zones de conflit, a souligné la nécessité d'une intervention rapide du législateur. Même si aucune injonction formelle n'a été prononcée, le ton adopté et l'urgence exprimée équivalaient à une sommation normative implicite. Dans une logique similaire, certaines juridictions électorales assortissent leurs décisions de mises en garde explicites à l'intention du législateur, soulignant que le cadre normatif en vigueur, en l'état, ne garantit plus le respect des principes fondamentaux du droit électoral, notamment l'égalité devant le suffrage, la sincérité du scrutin ou la transparence des opérations électorales. Par ces avertissements, le juge engage indirectement la responsabilité normative du Parlement et l'exhorte à procéder aux réformes nécessaires à la sauvegarde de l'ordre constitutionnel. Le Conseil constitutionnel du Mali saisi dans ce sens dans la Décision CC-EL 2020-01 du 1er avril 2020 devait se prononcer sur les votes dans les régions du Nord et du Centre du Mali. La juridiction a déploré l'absence de dispositions spécifiques pour encadrer le vote en zone d'insécurité en indiquant que : « *Le législateur doit envisager une adaptation du droit électoral aux réalités sécuritaires du territoire national* ». Ce

---

Octobre 2022. D'autres par contre ont critiqué cette décision a l'exemple de Stéphane BOLLE, qui pense que *« la Cour ne devait pas étendre sa nouvelle règle aux modalités de désignation des députés devant siéger dans le bureau de l'Assemblée nationale, car celles-ci sont déjà clairement prévues par le Règlement intérieur du Parlement (art. 15), contrairement à celles de la désignation des députés devant siéger au sein de la Haute Cour de Justice. (…) La Cour doit appliquer les règles là où elles existent et en créer là où elles sont muettes ou ambiguës ».* BOLLE (St.) « Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 : le bon grain et l'ivraie (suite et fin) », disponible sur http://la-constitution-en-afrique.over-blog.com/article.htmt. , consulté le 24 Octobre 2022.

[139] DCC 00-078 du 07 décembre 2000 ; DCC 01-011 du 12 janvier 2001 ; DCC 01-12 du 22 janvier 2001 ; DCC 05-124 du 7 octobre 2005.

[140] Décision n° 1/C/2016 du 12 février 2016 sur le projet de loi de révision de la Constitution dans laquelle le juge a affirmé *« (…) pour éviter une personnalisation incompatible avec le caractère général et impersonnel de la règle de droit, l'exposé des motifs ne doit pas comporter de références répétées aux réalisations du président de la République en fonction (…) ».* Il s'agissait de 2 de l'article 27 de la loi.

[141] Décision n° 3/CC du 27 février 2004.

[142] 6 Décision n°97058 du 17 septembre 1997 dans laquelle la Cour déclare la loi n°97001/AN-RM 2ème législature » non conforme à la Constitution et exige que le titre de la loi soit reformulé comme suit : « Règlement intérieur de l'Assemblée nationale » ; V. décision n°06-173 du 15 septembre 2006 (la Cour impose son interprétation des articles 11 et 12 du Règlement intérieur du Parlement en interdisant le mandat impératif). Cf. SINDJOUN (L.), *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, *op. cit*., pp.126-132.

[143] Cf. Décisions n°CI-17-2001 du 22 mars 2002 ; n°CI-2014-136/06-01/CC/SG du 06 janvier 2014 (le juge déclare la loi conforme à la Constitution sous réserve de la modification et de la suppression de certaines dispositions).

constat de carence législative constituait une injonction indirecte à combler un vide juridique grave.

Ainsi, l'utilisation par le juge des élections nationales du pouvoir injonctif comme instrument de restauration concret de la légalité électorale participent des effets structurant de ce pouvoir, qui va au-delà du litige concret pour toucher la fabrique même de la norme électorale.

Subséquemment à son rôle d'impulsion législative et de restauration de la légalité, le pouvoir injonctif du juge constitutionnel est aussi crucial pour répondre directement et immédiatement à l'inaction ou aux défaillances des organes électoraux.

2- Une réponse aux défaillances des organes électoraux

Le pouvoir injonctif du juge des élections nationales apparaît également comme un remède juridictionnel aux carences, lenteurs ou dérives des organes en charge de l'organisation des élections. Lorsque les institutions administratives ou politiques responsables du processus électoral se révèlent défaillantes par omission, inaction ou illégalité, le juge peut, au nom de la sauvegarde de la légalité constitutionnelle et de la sincérité du scrutin, intervenir de manière corrective en enjoignant l'autorité concernée à agir ou à régulariser une situation illicite.

Dans de nombreux systèmes d'Afrique noire francophone, la mise en place d'institutions électorales indépendantes des gouvernements, apparaît comme « *une réponse appropriée à la méfiance manifestée à l'égard des administrations électorales formatées dans la culture du système de parti unique de fait ou de droit et des régimes militaires d'exception* »[144]. En tant que structure administrative indépendante responsable de la supervision et de la gestion des élections en générale, les commissions électorales nationales, les ministères en charge des élections, ou les exécutifs locaux, ont parfois été accusés de manquements graves à leurs obligations : non-respect des délais légaux, refus de publier des listes électorales, traitement inéquitable des candidatures, ou encore abstention volontaire dans des contextes politiquement sensibles. Face à ces défaillances, le juge des élections nationales ne peut plus se borner à un constat passif. Ainsi, plusieurs juridictions constitutionnelles ont utilisé leur pouvoir d'injonction pour contraindre les autorités administratives à exécuter[145] les obligations électorales prévues par la loi, voire à prendre des mesures de réparation immédiates.

Un exemple marquant provient de la Cour constitutionnelle du Bénin, qui, dans sa décision DCC 13-052 du 18 juillet 2013, a ordonné à la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) de reprendre l'enregistrement de certains électeurs injustement écartés des listes électorales. La Cour a estimé que : « *Le refus d'inscription sur les listes électorales, en l'absence de justification légale, constitue une violation du droit de suffrage ; il revient à la juridiction constitutionnelle de faire rétablir sans délai les droits violés* ». En 2021, dans sa Décision DCC

[144]MBODJ HADJ (E), « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales indépendantes en Afrique ? », http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/faut_il_avoir_peur_de_l_independance - des_institutions_en_Afrique.pdf, mars 2009, pp. 2-3..

[145]Les injonctions d'exécution sont également adressées aux partis politiques. Il peut leur être demandé de procéder conformément à la loi au remplacement d'une personne dont la candidature a été invalidée. Cf. au Cameroun Décision n°29/SR/CER/G/SG/CC du 19 décembre 2019, Sieur Nintcheu Jean Michel, *op. cit* ; Décision n° 07/SR/CER/G/SG/CC du 19 décembre 2019, Sal Mana Amadou Ali, *op.cit.*

21-020 du 15 février, la Cour avait été saisie de la non-publication par la CENA des listes définitives de candidatures pour l'élection présidentielle. La haute juridiction a dans cette décision « […] *enjoint à la CENA de se conformer sans délai aux prescriptions de l'article 44 de la loi portant Code électoral, afin de garantir la régularité et la transparence du processus électoral* ». Toujours au Benin, la Cour constitutionnelle avait par le passé été saisi à propos de l'annulation de certaines inscriptions sur les listes électorales et l'annulation de listes parallèles d'électeurs. À cette occasion, elle prit deux décisions à la charge injonctive à savoir : la Décisions ELP 96-008 et ELP 96-010 du 27 février 1996. Par ces décisions, elle contraignit *« la Commission électorale nationale autonome (CENA) de produire à la Cour constitutionnelle le 1er mars 1996 à 12h00 au plus tard les informations (…) requises »* et imposa à la même structure de produire, dans les mêmes délais d'exécution, *« les justificatifs (…) »*[146].

De même, dans sa décision n° 07-010/CC/EP du 28 mars 2007, la Cour constitutionnelle du Niger a enjoint la Commission électorale de transmettre sans délai les résultats provisoires, après avoir constaté une rétention injustifiée des procès-verbaux. Au Togo, dans le contexte de l'élection présidentielle de 2020, la Cour avait ordonné à la Commission électorale nationale indépendante (CENI) de corriger des irrégularités dans l'affichage des listes électorales, après avoir constaté leur absence dans plusieurs localités à moins de 72 heures du scrutin[147]. Au Gabon aussi, la Cour constitutionnelle par Décision 012/CC du 30 août 2011 avait ordonné la publication immédiate des résultats, sous peine de nullité du scrutin dans les circonscriptions concernées. Cette décision intervient à la suite du refus par la Commission nationale électorale de publier des résultats partiels contestés. La Cour avait donc jugé cette abstention comme constitutive d'un manquement grave.

Au Cameroun, l'organe chargé de l'organisation des élections, Elections Cameroon (ELECAM), est fréquemment mis en cause dans les contentieux électoraux. Bien que le conseil constitutionnel de cet Etat ne dispose pas toujours d'un pouvoir injonctif explicite dans les textes, elle a développé une pratique prétorienne d'instructions fermes à l'égard de cet organe, notamment dans les contentieux liés aux irrégularités de procédure ou aux manquements à l'égard des électeurs et des candidats. Aussi, à l'occasion du contentieux pré-électorale des élections législatives de 2019, le conseil constitutionnel avait ordonné au conseil électoral organe d'ELECAM de réhabiliter plusieurs listes de candidature qui avait été rejeté au préalable par cet organe[148]. Dans l'affaire Baleguet/Nkot Pierre, Bapot Lipot et Dame Ngo Gouet, le juge justifia la réhabilitation de la liste UPC dans le Wouri Sud, en ces termes : « *c'est à tort qu'ELECAM avait rejeté ladite*

[146] Décisions ELP 96-008 et ELP 96-010 du 27 février 1996

[147] V. Décision EP-004/20 du 22 février 2020. Dans cette décision, la Cour formule cette injonction en ces termes : « *La Commission électorale est tenue de se conformer strictement aux prescriptions du Code électoral ; il lui est enjoint de procéder sans délai à l'affichage des listes dans toutes les circonscriptions concernées* ».

[148] Tel fut les cas des listes : de l'UPC dans les circonscriptions du Wouri-Est, Sanaga Maritime, Mfoundi et Haute Sanaga, car il n'était nulle part établi dans les dossiers de procédure en examen, que deux listes ont été déposées dans les circonscriptions en cause (V. Décision n°31/SR/CER/G/SG/CC du 19 décembre 2019 ; du SDF dans le Wouri-Ouest (Décision n° 14/SR/CER/G/SG/CC du 19 décembre 2019) ; du PCRN dans le Wouri-Est (Décision n° 22/SRCER/G/SG/CC du 19 décembre 2019) et de l'UDC dans le Wouri-Oeust (Décision n°30/SRCER/G/SG/CC du 19 décembre 2019).

liste, l'UPC n'ayant déposé qu'une seule liste dans ladite circonscription »[149]. En 2020, dans le cadre du contentieux post électoral, plusieurs recours ont été introduits par des partis politiques et des électeurs, dénonçant des dysfonctionnements et certaines irrégularités qui ont influencé significativement les résultats du scrutin. Dans la Décision n°29/CC/SRCER du 25 février 2020, HON. Ndong Larry Hills and 10 others, le Conseil a annulé les élections dans les circonscriptions du Nord-Ouest (Menchum North, Bui West, Mezam South, Bui Centre, Bui South, Mezam Centre, Momo East, Menchum South, Momo West, Mezam North) ; ainsi que le Lebialem dans le Sud-Ouest tout en reconnaissant la responsabilité d'ELECAM dans les irrégularités. Par la même occasion, il a ordonné la reprise partielle du scrutin dans ces circonscriptions. Bien que la Cour ne parle pas directement d'« injonction » dans la terminologie classique, elle contraint l'administration électorale à corriger ses fautes, dans un délai fixé par décision. C'est bien l'expression d'un pouvoir injonctif de nature prétorienne, exercé à travers des annulations ciblées ou des réouvertures de procédures électorales.

De ce qui précède, il convient de noter que ces décisions révèlent que le pouvoir injonctif ne se limite pas à des recommandations générales : il s'agit parfois d'ordres précis, exécutoires, visant à restaurer la légalité électorale compromise. Dans cette logique, le juge des élections nationales s'impose ainsi comme un régulateur actif du processus électoral, en obligeant la commission électorale à exécuter correctement ses missions, voire à réparer ses erreurs en temps réel. Ce rôle correctif est d'autant plus crucial dans les contextes où l'administration électorale est soupçonnée de partialité ou d'instrumentalisation politique.

Conclusion

Arrivé au terme de ce travail, on peut retenir qu'une analyse des nouveaux pouvoirs du juge des élections nationales dans les États d'Afrique noire francophone met en lumière une profonde mutation de son office dans le champ du contentieux électoral constitutionnel. Ainsi, à la question de savoir comment le juge des élections nationales exerce ses nouveaux pouvoirs dans les États d'Afrique noire francophone, nous avons posé le postulat d'une approche pragmatique et d'un rôle plus actif dans la préservation de l'ordre constitutionnel électoral à travers l'observation des dynamiques jurisprudentielles. En effet, l'examen dans un premier temps de la mobilisation du pouvoir supplétif a révélé une transformation qualitative de l'office du juge. Au-delà de sa fonction traditionnelle de garant de la légalité formelle, le juge constitutionnel s'affirme en tant que co-législateur indirect. Par une interprétation téléologique et constructive des normes, il comble les lacunes du cadre juridique électoral et anticipe les imprévus. Cette capacité d'intervention normative, souvent prétorienne, est devenue indispensable pour assurer la continuité et la cohérence du processus électoral face aux carences législatives qui caractérisent certains contextes institutionnels. Dans une seconde approche consacrée à l'utilisation du pouvoir injonctif, il a été dévoilé que cette prérogative du juge des élections nationales est essentielle à la restauration concrète de l'ordre électoral. Ce pouvoir permet au juge de dépasser la simple annulation *a*

[149] Décision n°32/SR/CER/G/SG/CC du 19 décembre 2019, Baleguet Nkot Pierre, Bapot Lipot Robert et Dame Ngo gouet Rose Yvette c/ELECAM et MINAT.

posteriori pour commander une action corrective. Qu'il s'agisse d'enjoindre le législateur à réformer des dispositions inconstitutionnelles ou de contraindre les organes électoraux à exécuter leurs obligations et à réparer leurs défaillances (inertie, irrégularités), le juge se positionne comme un régulateur actif et performatif. Ses décisions injonctives structurent le déroulement des scrutins, imposent des délais et renforcent l'effectivité des principes de sincérité et de transparence.

Aussi, la juridiction constitutionnelle en Afrique noire francophone n'est plus un arbitre passif. Elle incarne désormais un acteur régulateur central, proactif et pragmatique, dont l'intervention est fondamentale pour la préservation de l'ordre constitutionnel électoral et la légitimité démocratique. Cette mutation fonctionnelle est certes un facteur de consolidation démocratique, particulièrement dans des environnements politiques complexes. Toutefois, l'extension de ces prérogatives, principalement d'origine prétorienne, interpelle le principe de la séparation des pouvoirs et soulève des questions relatives à la sécurité juridique et à la prévisibilité du droit. La recherche d'un équilibre entre l'impératif de régulation juridictionnelle et le respect des attributions des autres pouvoirs constitués demeure un défi constant, appelant à une réflexion continue sur les limites de l'activisme du juge dans le champ électoral.

Le contentieux des activités pétrolières devant le juge ivoirien

The litigation of pretroleum activities before the Ivorian judge

Par :

Brice KOFFI

Docteur en Droit Public

Enseignant-Chercheur à l'Institut Universitaire d'Abidjan

Expert en Gouvernance minière

Résumé :

La possibilité de recourir au juge national en cas de conflit pétrolier est consacrée en Côte d'Ivoire. Curieusement, la doctrine ivoirienne n'y a consacré aucune étude de fond. Il importait donc de combler cette lacune et de réfléchir à ce mécanisme de résolution des contentieux pétroliers, en décryptant l'effectivité réelle et l'identité juridique de celui-ci. On s'est alors rendu compte que le rôle du juge ivoirien dans la mise en œuvre de la justice pétrolière demeure encore latent voire marginal. On s'est également aperçu que ce contentieux juridictionnel des opérations pétrolières est aussi caractérisé par un travestissement identitaire, car il peut relever parfois de l'ordre judiciaire, tantôt de l'ordre administratif.

Mots-clés : activité pétrolière, contrat pétrolier, contentieux pétroliers, pétrole, juridictions.

Abstract:

The possibility of appealing to the national judge in the event of an oil conflict is established in Ivory Coast. Curiously, Ivorian doctrine has not devoted any in-depth study to it. It was therefore important to fill this gap and reflect on this mechanism for resolving petroleum conflicts, by deciphering its actual effectiveness and legal identity. We then realized that the role of the Ivorian judge in the implementation of petroleum justice remains slow, if not marginal. We finally realized that this judicial litigation of petroleum operations is also characterized by an identity distortion, because it can sometimes fall under the judicial order and at other times under the administrative order.

Keywords : oil activity, oil contract, oil disputes, oil, jurisdiction.

Introduction

Le pétrole[1] est à la fois source de richesse et facteurs de conflits, en Côte d'Ivoire. Les États faisant de l'industrie pétrolière une source de richesse et d'emplois sont confrontés à de nombreux conflits du fait de l'activité pétrolière. En Côte d'Ivoire, cette dualité n'est pas niée.

D'une part, elle profite tant aux États qu'aux personnes privées. En effet, elle contribue au développement de l'économie nationale puisque les revenus pétroliers alimentent pour une part importante le budget des États[2] et génère directement ou indirectement une multitude d'emplois. Elle accroît également le chiffre d'affaires des entreprises privées[3]. Son apport significatif se trouve ainsi scellé.

Sous le second angle, l'activité pétrolière constitue une source indéniable de conflits entre divers acteurs du secteur. Ces litiges sont d'ailleurs spécifiques, diversifiés et complexes. Les enjeux stratégiques, économiques, politiques et parfois environnementaux des frontières pour les États[4] justifient sans nul doute, cette forte bataille autour des ressources pétrolières. Ces litiges interviennent dans les différentes phases de l'exploration, de l'exploitation, du transport, de celle de la commercialisation, et menacent la continuité des contrats pétroliers et parfois la paix internationale. L'exemple le plus marquant est *l'affaire de la délimitation de la frontière maritime dans l'océan Atlantique entre la Côte d'Ivoire et le Ghana*.

La gestion politique[5] et surtout diplomatique[6] du phénomène semble ne pas réduire les conflits dans le domaine des hydrocarbures. Le juge ivoirien est donc interpellé. D'où l'acuité du sujet « Le contentieux des activités pétrolières devant le juge ivoirien ».

Mot polysémique, le « *contentieux* » renvoie dans son premier sens, à « *ce qui oppose ou fait l'objet d'une contestation* »[7]. De manière concise, le contentieux est synonyme de différend

---

[1] Littéralement huile de pierre. Terme utilisé le plus souvent pour désigner les fractions liquides des hydrocarbures et parfois, par extension, les composés gazeux ; souvent synonyme d'hydrocarbures (anglais ; Petroleum}. Dans un sens spécifique, désigne une fraction particulière d'hydrocarbures liquides autrefois employés pour l'éclairage. Voir Alain PERRODON, « Quel pétrole demain ? », éditions TECHNIP, Paris 1999, p. 36.

[2] Union africaine, *Vision du régime minier de l'Afrique,* février 2009, p. 2.

[3] Consulter, par exemple, Nyoth HIOL, « Le droit minier camerounais », in *Droit et politique de l'environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de la vie*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2018, p. 417 ; Lire également Edwige JOUNDA, « Les compensations environnementales face au développement de l'industrie extractive au Cameroun », in *Droit et politique de l'environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de la vie*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2018, p. 431.

[4] Parmi les éléments constitutifs nécessaires et suffisants de l'État (population, territoire et souveraineté), le territoire qui constitue l'assise, le socle matériel de l'exercice de la souveraineté figure en première place.

[5] Samuel FURFARI note : *« Le pétrole, c'est la politique à 90%.* ». *Cf.* Samuel FURFARI, « Survol de l'histoire pétrolière », cours de géopolitique de l'énergie, Université Libre de Bruxelles ; « *Ce contentieux peut aussi opposer une organisation internationale ou un Etat tiers et les parties au contrat extractif. Des sanctions politiques à objet économique sont alors imposées par des tiers dont la finalité est d'avoir des effets sur l'activité extractive* ». *Cf.* Dominique VIDAL, *Droit français de l'arbitrage interne et international*, Gualino, 2012, n° 15.

[6] Voir, dans ce sens, Valère Victory AFA'A SPECIAL, *Le conflit des ordres juridiques en matière d'arbitrage des investissements pétroliers en Afrique*, Mémoire en vue de l'obtention d'un Master en Relations Internationales, Université de Yaoundé II, 2018-2019, p. 2. Michel VIRALLY, « la juridiction internationale » au colloque de Lyon de la Société française de droit international, Paris, Pedone, 1987, p. 82.

[7] Lire Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

juridique. Autrement dit, le contentieux est ce qui fait l'objet d'un désaccord spécialement juridique[8].

L'expression « *activité pétrolière* », quant à elle, résulte de l'association de deux notions à savoir le mot « *activité* » et le mot « *pétrolière* ». Dès lors, pour une compréhension plus claire, il convient de les étudier l'un après l'autre. En effet, selon le dictionnaire petit Larousse illustré, la notion d'activité, dans une première approche, renvoie à un « *ensemble de phénomènes par lesquels se manifestent certaines formes de vie, un processus, un fonctionnement (...)* ». Dans une seconde approche, elle évoque « *l'action d'une personne, d'une entreprise, d'une nation dans un domaine défini ; domaine dans lequel s'exerce cette action ; occupation* » etc…

Le terme « pétrolière » employé concomitamment avec celui « d'activité » sert à le qualifier. On parlera alors d'activité pétrolière chaque fois qu'il sera question de faire cas de l'ensemble du processus de recherche, de découverte, d'exploitation des gisements pétroliers ; puis du transport et de la transformation des hydrocarbures en général et du pétrole singulièrement. En somme, l'idée d'activité pétrolière prend en compte ce que les professionnels du secteur qualifient d'amont et d'aval pétrolier[9], à savoir, l'entièreté des activités de l'industrie pétrolière entendue selon tout le processus de production et de transformation des hydrocarbures extraits des puits[10]pétroliers, sur le continent ou en Offshore[11].

Dans le cadre de ce travail, par contentieux des activités pétrolières on entendra tout désaccord pouvant naître entre les parties à un contrat pétrolier ou encore toute opposition née des opérations de l'industrie pétrolière.

Enfin, s'agissant du terme « juge », il est important de préciser de prime abord que les textes ivoiriens ne donnent aucune définition du mot juge. Ni la loi fondamentale qui consacre en son sein tout un titre entier au pouvoir judiciaire[12], ni la loi régissant la profession de magistrats[13], ne donnent une définition à l'expression « juge ». Le constat que l'on fait, c'est que dans ces deux textes, l'expression magistrat est beaucoup plus employée que celui de juge.

Selon Yann GRANDJEAN, le juge est « *tout magistrat, professionnel ou non, chargé de juger* »[14]. Cette définition donne des précisions remarquables. Tel que défini, le juge est un magistrat, mais un magistrat qui est chargé de juger et de rendre la justice. Cela dit, il peut y avoir un magistrat qui n'est pas chargé de juger. Cela est vrai. Puisque, qu'en règle générale le magistrat est considéré, en Côte d'Ivoire, comme toute personne à laquelle la Constitution et les lois donnent le pouvoir de prendre une décision susceptible d'être exécutée par la force publique. C'est en cela,

[8] On comprend que l'exercice de toute juridiction contentieuse est conditionné à l'existence d'un différend.
[9] Le secteur de l'amont pétrolier couvre les activités d'exploration d'exploitation et de production. Le secteur de l'aval pétrolier couvre les activités de raffinerie et de distribution. Voir https://www.thepressfree.com/definition en-amont/, page consultée le 03/05/2023 à 19h43.
[10] Puits : souvent synonyme de forage en langage pétrolier. Puits à mains, creusé manuellement, nombreux dans la région de Bakou en OUZBEKISTAN.
[11] Offshore issu de la langue anglaise et faisant référence à un domaine marin au large des côtes, correspondant le plus souvent à la marge continentale ou à une mer intérieure. Voir Alain PERRODON, « Quel pétrole demain ? », *Op.cit.*, p. XIV.
[12] Lire, par exemple, les articles 139 et suivants de la loi n° 2016-886 du 08 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire, in *J.O.R.C.I* n° spécial 13 du 12 octobre 2016.
[13] Loi n° 2022-194 du 11 mars 2022 portant statut de la magistrature.
[14] Yann GRANDJEAN, *Le rôle du juge dans le cycle des politiques publiques*, cahier de l'Idheap 274, 2012, p. 4.

que le Président de la République, qui prend des "décrets" est un Magistrat. Il en va de même pour les Maires des communes qui prennent des "arrêtés" et sont considérés comme des Magistrats.

Monsieur KONAN Armel, dans une thèse récente[15] et particulièrement féconde, a fait le tour de la question et en a esquissé une définition essentielle : il souligne que le juge est un magistrat, appartenant au pouvoir judiciaire, investi de la fonction de trancher les litiges en appliquant la loi et *en ouvrant constamment de nouveaux chantiers ou voies nouvelles*[16]. Cette définition nous paraît la plus complète et la plus contemporaine. Car, en tant que tel, le juge ne se contente pas d'appliquer le droit, il peut l'interpréter pour aboutir à la création de nouvelles règles. C'est donc cette définition qui retiendra notre attention dans la présente étude.

Sous ces précisons, l'étude vise à questionner le mode de résolution des litiges pétroliers faisant intervenir les juridictions ivoiriennes qui sont synonymes de tribunaux[17] ivoiriens. Plus précisément, il s'agit de porter un regard critique sur le contentieux juridictionnel des activités pétrolières afin de le saisir par sa nature, son régime, ses implications, mais également d'apprécier ses fondements.

Pour y parvenir, une question fondamentale sera au cœur de la présente analyse : Quelle analyse peut-on faire du contentieux juridictionnel des activités pétrolières en Côte d'Ivoire *?* La réponse à cette question est intéressante sur les plans théorique, social et pratique. Au niveau scientifique, cette étude vise à combler une insuffisance doctrinale. Car, objectivement, jusqu'à ce jour, aucune recherche antérieure n'a porté spécifiquement sur le contentieux pétrolier devant les juridictions ivoiriennes. Les rares études qui ont tenté de traiter du contentieux extractif, se sont généralement focalisées sur les modes de règlement alternatifs. Au niveau social, l'étude permet aussi aux communautés riveraines de s'instruire sur les dispositions juridiques et les voies de recours juridictionnels qu'elles pourraient utiliser comme outils de défense dans les cas où leurs droits seraient entamés par les activités pétrolières. Enfin, l'intérêt pratique de la réflexion réside au niveau de l'éclairage qu'il importe d'apporter aux différentes parties prenantes. Les contrats pétroliers impliquant souvent des entreprises locales, des multinationales et le gouvernement, l'interaction entre les différentes nationalités, les contextes juridiques et la complexité de ces accords souligne également la nécessité pour les parties de prêter attention à la manière dont leurs litiges seront résolus.

Au demeurant, la présente réflexion fera abstraction des organes non juridictionnels de résolution des conflits comme l'arbitrage, la conciliation, la médiation et autres. Car, comme on le sait, le cadre national de la résolution des contentieux extractifs fait apparaître une juxtaposition de mécanismes juridictionnel et non juridictionnels d'ailleurs très variés[18]. Or, nous savons que, chaque procédé de règlement de conflits a ses règles propres. Par exemple, une juridiction dit le

[15] Sur la notion de juge, lire particulièrement Armel KONAN, *L'acte de propriété foncière devant le juge ivoirien*, Thèse de droit, Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, mars 2023, page 21.

[16] Sur le rôle du juge, consulter, Paterne MAMBO, « La chambre administrative et les évaluations universitaires : bref regard sur la jurisprudence administrative ivoirienne », in *La Tribune de la Chambre Administrative*, n° 07, juillet 2016, p. 25.

[17] Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT et autres, *Lexique des termes juridiques*, 13e éd, Dalloz 2001, p.327.

[18] Lire pour s'en convaincre, Brice KOFFI, *Les titres miniers en Droit ivoirien, Thèse de droit, Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan*, Avril 2023, p.289 et suivantes ; Consulter également Urbain MVE EBANG, *L'encadrement juridique de l'exploitation minière au Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 2015, p.177 et suivantes.

droit et ses décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée. On comprend dès lors que cette précision du champ matériel de l'étude est essentielle.

De même, en référence à la thématique de l'étude, cette contribution exclura de son champ matériel les modes juridictionnels de résolution de conflits internationaux. Certes, dans ce secteur, il n'existe pas un ordre judiciaire ou un ordre juridique unique apte à connaître tous les litiges liés aux activités de l'industrie pétrolière[19]. Mais, notre étude porte spécifiquement sur l'ordre juridique interne. À la vérité, nos analyses seront à titre principal, mais pas exclusivement, tournées vers l'examen le prétoire ivoirien.

La méthode juridique fondée sur l'examen des textes [20], associée à la méthode comparative[21] et à la confrontation entre l'écriture du droit et le droit vécu[22], nous a permis de relever deux constats sur le contentieux juridictionnel des activités pétrolières. Le premier constat est que ce contentieux est très peu développé voire inexistant en Côte d'Ivoire **(I)**. Le deuxième constat permet également d'observer que ce contentieux extractif est un contentieux hétérogène **(II).**

I. UN CONTENTIEUX QUASI-INEXISTANT

La résolution des contentieux pétroliers devant les juridictions ivoiriennes reste à ce jour à un stade embryonnaire. Cela s'explique par le fait que les contentieux nés de l'activité pétrolière sont le plus souvent dévolus aux techniques internationales de résolution de conflits **(A)**, ce qui permet d'observer qu'en ce domaine, les juridictions nationales sont moins sollicitées pour connaitre des litiges relevant d'opérations pétrolières **(B).**

A. Le privilège des mécanismes internationaux de résolution de conflits

Une part très importante du contentieux relatif aux investissements de l'industrie extractive n'est pas portée devant les juridictions étatiques ; il s'agit là d'un secteur où le recours aux juridictions internationales est en effet très fréquent. Cette observation est alimentée, entretenue d'une part, par le recours fréquent des parties des contrats pétroliers aux juridictions arbitrales internationales **(1)** et, d'autre part, par l'intervention croissante des juridictions internationales dans ce domaine **(2).**

1. Le recours fréquent à l'arbitrage international

L'arbitrage international est une méthode de règlement des différends internationaux qui consiste à soumettre le différend à un tiers impartial pour une décision contraignante, généralement

[19] Peuvent être impliquées des juridictions internationales.

[20] Voir, par exemple, Lionel Pierre GUESSELE ISSEME, *L'apport de la cour suprême au droit administratif camerounais*, Thèse de Doctorat en droit public, Université de Yaoundé II-Soa, septembre.

[21] Cette recherche doit être enrichie ou renforcée par une analyse comparative, pour rendre compte du rôle de l'armée dans les États d'Afrique francophone.

[22] Lire la contribution riche de Paterne MAMBO, *Droit et ville en Afrique : Etude de la décentralisation ivoirienne en matière d'urbanisme, thèse de droit*, Université de Nantes et de Cocody, 2008. Thèse publiée par l'harmattan, coll. Etudes Africaines, Paris, 2009, p.55.

sur la base du droit international[23]. Ce mécanisme de résolution des conflits n'est pas neutre dans ce champ du droit en Côte d'Ivoire. D'ailleurs, il apparaît comme le mode privilégié de règlement des différends dans le secteur extractif.

Il est essentiellement fondé sur le consensualisme des parties qui peut se manifester soit dans une clause compromissoire conclue avant la naissance du litige et insérée dans un contrat pétrolier, soit dans un compromis d'arbitrage[24] que les parties signent après la survenance du différend pour le soumettre au tribunal arbitral. Le compromis d'arbitrage définit et limite la compétence du tribunal qui ne peut s'étendre au-delà de ce qui lui est demandé.

D'autre part, l'arbitrage non national tire sa source des législations minières. En effet, le Code pétrolier dispose que, « *(…) Toutefois, le contrat pétrolier peut comporter une clause prévoyant une procédure de conciliation et d'arbitrage en vue du règlement de tout différend éventuel entre l'Etat et le titulaire étranger du contrat pétrolier concernant l'interprétation ou l'application de ce dernier* »[25]. À travers cette prescription, le législateur invoque indirectement la compétence de l'arbitre international dans le règlement des différends pétroliers.

Sans surprise le Code minier va dans le même sens, et se montre encore plus explicite sur la question : « (*…) Tout désaccord entre ces mêmes parties portant sur les matières régies par le Code minier, de nature autre que purement technique, est tranché en dernier ressort par les tribunaux ivoiriens de droit commun ayant juridiction ou par un tribunal arbitral constitué en vertu du droit ivoirien ou encore par un tribunal arbitral international lorsque la convention minière le prévoit »*[26]. On voit, à ce point que, pendant que les autres modes non juridictionnels sont ignorés, il y a explicitement une formulation positive du recours à l'arbitrage national et international. À l'observation, on se rend fatalement compte qu'une préférence est accordée à l'arbitrage dans la résolution des contentieux extractifs.

En pratique généralement, les parties préfèrent que la résolution de leurs différends soit entre les mains d'un arbitre international[27]. Cette posture s'explique par plusieurs raisons que voici : La première raison est liée à la présence de l'État dans le rapport contractuel. L'arbitrage apparaît ainsi comme le mode le plus adapté pour le règlement des différends entre l'État d'accueil et la compagnie pétrolière étrangère. Car, la présence de l'arbitre international dénationalise le litige pétrolier.

La deuxième raison qui est d'ailleurs la conséquence de la première tient au fait que le recours à un juge étranger neutralise le pouvoir juridictionnel de l'État d'accueil.

---

[23] Consulter, à ce propos, Richard BILDER, « Adjudication : International Arbitral Tribunals and Courts » dans Peacemaking in *International Conflict : Methods and Techniques*, (Washington DC : United States Institute of Peace Press, 1997), 155.

[24] Ce fut le cas par exemple des compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924 (Suisse c. France dans l'affaire des zones franches de la Haute Savoie et du pays de Gex), du 10 juillet 1975 (République française c. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), du 18 février 1983 (Guinée c. Guinée-Bissau) et du 12 mars 1985 (Guinée-Bissau c. Sénégal).

[25] Lire l'article 85 de la loi n°96-669 du 28 août 1996 portant code pétrolier, modifiée et complétée par l'Ordonnance n°2012-369 du 18 avril 2012.

[26] *Cf.* Loi n°2014-138 du 24 mars 2014, portant code minier, article 190.

[27] ALN ACADEMY, *Pétrole et Gaz*, Niveau 2, p.163.

La troisième raison s'explique aussi par le fait que le recours à l'arbitrage international garantit une certaine équité, neutralité et impartialité dans le règlement du conflit. En effet, les investisseurs étrangers craignent d'être moins bien traités et moins bien compris que la partie étatique devant le tribunal interne. Cette réticence peut aussi se comprendre, puisque « *nul ne peut être juge dans sa propre cause* »[28]. Le recours au juge local donnerait donc à la partie adverse « *l'avantage tactique de plaider chez soi, dans sa langue, devant ses juges et selon une procédure qu'elle connait* »[29].

La quatrième raison tient au fait que ce mécanisme de résolution des différends apparaît comme un élément de stabilisation des rapports contractuels dans la mesure où il est consensuel. La soumission du contrat pétrolier à l'arbitrage commercial international est décidée par les parties sur la base d'une convention d'arbitrage qui peut avoir la forme d'une clause compromissoire insérée par un commun accord dans le contrat ou d'un compromis adopté après la naissance du litige[30]. En faisant ainsi, on veut préserver de bonnes relations entre l'investisseur étranger et le pays accueil. Ainsi, le recours au règlement consensuel répond aussi à une pérennisation des rapports contractuels entre les parties et à la spécificité des contrats d'investissement.

Enfin, l'arbitrage présente aussi l'avantage de faciliter la confidentialité du règlement de litige[31]. En effet, « *Contrairement à la justice étatique, les modes amiables organisent une sorte de justice privée, soustraite à la publicité des débats* »[32].

Comme on peut le voir, les raisons qui poussent les parties au contentieux à opter à l'arbitrage (national ou international), sont multiples.

Au surplus, pour organiser cette procédure, les États Africains et la Côte d'Ivoire en particulier, se sont engagés, à travers des instruments bilatéraux et multilatéraux, à plusieurs formes d'arbitrage d'investissement[33]. Cette floraison de formes d'arbitrage offre diverses possibilités aux parties de choisir le type d'arbitrage qui tranchera leur litige. Ainsi, il convient aux parties d'opter soit pour l'arbitrage ad hoc ou institutionnel[34]. L'arbitrage ad hoc est celui dont l'organisation n'est pas confiée à une institution d'arbitrage[35]. Ainsi, dans le cadre d'un arbitrage institutionnel, l'institution arbitrale désignée aura vocation à organiser l'arbitrage placé sous son égide et veiller à son bon déroulement à travers l'encadrement de la procédure arbitrale par le biais des règles de procédures édictées par l'institution.

---

[28] Lire l'éclairante contribution de Mohamed MOKRANI, « L'évolution de l'arbitralité des litiges pétroliers », in *Infos Juridiques*, numéro du mois de Février 2018, p. 5.

[29] *Cf.* Jean-Flavien LALIVE, « Contrats entre Etats ou entreprises étatiques et personnes privées : développements récents », *RCADI*, Tome 181,1983, p.64.

[30] Voir, en ce sens, les articles 2, 3 et 4 de l'acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage.

[31] Muriel MARMURSZTEJN, « Les clauses de force majeure dans les contrats de l'amont d'une compagnie pétrolière : une étude de cas », *RDAI*, n°7, 1998, p.787.

[32] Pour des développements substantiels, consulter Mohamed MOKRANI, précité, p. 5.

[33] *Cf.* Valère Victory AFA'A SPECIAL, *Le conflit des ordres juridiques en matière d'arbitrage des investissements pétroliers en Afrique*, Mémoire en vue de l'obtention d'un Master en Relations Internationales, Université de Yaoundé II, 2018-2019, p. 7.

[34] Voir, en ce sens Pierre LALIVE, *Avantages et Inconvénients de l'arbitrage Ad Hoc*, http://www.lalive.ch/data/publications/pla_Avantages-inconvenients_1991.pdf.

[35] Voir notamment Jérome ORTSCHEIDT et Christophe SERACLIN, *Droit de l'arbitrage interne et international*, LGDJ, 2013, p. 23.

Toutefois, il est à constater que dans la plupart cas, le choix des parties se porte sur l'arbitrage institutionnel. Bien même que celui-ci engendre des coûts financiers beaucoup plus importants que l'arbitrage ad hoc, il présente l'avantage de garantir un bon déroulement de la procédure[36]. D'ailleurs, en matière d'investissement pétrolier, l'arsenal institutionnel prônant l'arbitrage est très varié[37]. En les synthétisant, on découvre qu'il y a deux grandes procédures : les instances arbitrales d'origine africaine et les instances arbitrales d'origine non africaine.

S'agissant des instances arbitrales africaines, le cas le plus symptomatique est la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA). La CCJA est l'organe suprême dans l'espace OHADA. Elle représente l'organe juridictionnel auquel le Traité confère des compétences pour assurer et veiller à la bonne application des Actes uniformes dans l'espace OHADA.

Le traité OHADA est une convention qui lie seize États[38], dont la Côte d'Ivoire. Il vise à harmoniser le droit des affaires et de sécuriser les investissements en Afrique. C'est dire qu'à travers ce traité, les États matérialisent une sorte de transfert du droit privé interne à un organisme supranational[39].

Créant une communauté, l'effet juridique est le principe de l'application directe de la législation OHADA dans ses États membres[40] ; la Côte d'Ivoire n'y échappe donc pas. Ainsi, quelques actes uniformes sont applicables aux activités extractives par interprétation. Il s'agit notamment de l'acte uniforme portant Droit Commercial Général, l'acte uniforme relatif aux sociétés commerciales, l'acte uniforme relatif au contrat de transport par route, aux sûretés, acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage[41]…

Or, la CCJA est la seule cour compétente pour connaître en cassation le domaine juridique uniformisé. En effet, elle « *assure dans les États parties l'interprétation et l'application commune du présent traité des règlements pris pour son application et des actes uniformes…* »[42]. C'est dire que, cette juridiction communautaire peut intervenir pour appliquer ou interpréter des actes uniformes dans le cadre d'opération pétrolière.

---

[36] Maiga AHAMADOU MOHAMED*, Les conditions juridiques d'exploitation des ressources minières dans les Etats de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africain*, Thèse de doctorat en droit privé, Université d'Aix Marseille, juin 2019, p. 301.

[37] Consulter Valère Victory AFA'A SPECIAL, *Le conflit des ordres juridiques en matière d'arbitrage des investissements pétroliers en Afrique, Op.cit.*, p. 61.

[38] L'organisation compte seize États notamment tous les huit pays membres de l'UEMOA à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo et la Guinée- Bissau auxquels il faut ajouter le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Conakry, la Guinée Equatoriale, la République Centrafricaine, le Tchad.

[39] Voir Abdou Aziz KEBE, « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », p. 3. Article consultable sur l'adresse électronique suivante : https://afrilex.u-bordeau.fr.

[40] Voir, notamment, l'Article 10 du traité OHADA, qui dispose que « Les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les États-parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure » Cette primauté est aussi confortée par *l'arrêt de principe Époux Karnib c/ la SGBCI du 11 octobre 200199*. Sur le pourvoi des Époux Karnib, la CCJA a cassé et annulé l'ordonnance de suspension d'exécution du jugement, au motif « *qu'elle a fait application des art.180 et 181 du code de procédure civile ivoirien* ».

[41] *Cf.* Samba DIOUF, « L'intégration juridique en Afrique : L'exemple de l'UEMOA et de l'OHADA », Mémoire on line, Université Cheikh Anta Diop, 2005, pp.57-67.

[42] Lire, dans ce sens, Hassan SAÏD, « OHADA : Le cadre juridique supranational de la cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) », LEGAVOX. Fr, 31/07/2010.

Quant aux instances arbitrales non africaines, nous pouvons citer essentiellement le Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI). Car, « *dans la plupart des contrats miniers conclus dans l'espace UEMOA, le choix des parties se portent sur l'arbitrage CIRDI au détriment d'autres centres d'arbitrage notamment la CCJA* »[43]. Et, même si ce choix ne peut être remis en cause compte tenu de la volonté des parties, ce choix se justifie par des raisons de notoriété du CIRDI à connaitre des litiges miniers ainsi que de la compétence et du nombre des arbitres inscrits à son sein[44].

En effet, le CIRDI a été créé sous l'égide de la Banque Mondiale, à l'initiative des administrateurs de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD)[45]par la Convention de Washington du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États. Son siège est celui de la BIRD. La Convention BIRD a été ratifiée par la Côte d'Ivoire le 16 février 1966 et est entrée en vigueur le 14 octobre 1966. La compétence de cette organisation internationale a pour objet d'offrir « *des moyens de conciliation et d'arbitrage pour régler les différends relatifs aux investissements opposant des États contractants à des ressortissants d'autres États contractants* »[46].

D'ailleurs, la détermination de sa compétence est logée à l'article 25.1 de la Convention CIRDI qui dispose que « *la compétence du Centre s'étend aux différends d'ordre juridique entre un État contractant (ou telle collectivité publique ou tel organisme dépendant de lui qu'il désigne au Centre) et le ressortissant d'un autre État contractant qui sont en relation directe avec un investissement et que les parties ont consenti par écrit à soumettre au Centre. Lorsque les parties ont donné leur consentement, aucune d'elles ne peut le retirer unilatéralement* ». Par cette prescription, il apparaît incontestablement que la fixation de la compétence du CIRDI tient compte d'un certain nombre de critères.

D'abord, quand bien même que la notion d'investissement peut être source d'incertitude, il est prescrit que la compétence du Centre s'étend aux différends d'ordre juridique à l'exception de ceux de nature technique[47]. Il s'agit là de la compétence rationae materiae du CIRDI qui est énoncé. Le différend juridique peut s'entendre du litige né de l'interprétation ou de l'application du contrat pétrolier et qui est rapport direct avec un investissement. Ainsi, le différend doit concerner soit l'existence ou l'étendue d'un droit ou d'une obligation juridique, soit la nature ou l'étendue des réparations dues pour rupture d'une obligation juridique. Par ailleurs, l'article 25.1 de la Convention établit également une compétence rationae personae. En effet, il édicte que l'une des parties à l'arbitrage doit être soit un « *État contractant* » soit « *une collectivité publique ou un organisme dépendant de lui qu'il désigne au Centre* ». De toute évidence, ces critères s'illustrent fort bien dans le droit des contrats extractifs.

---

[43] *Cf.* Abdoul DIALLO, *Réflexion sur l'arbitrage dans l'espace OHADA,* Thèse de Droit, Université de Perpignan, 14 décembre 2016, 295 pages. Cité par Maiga AHAMADOU MOHAMED dans sa thèse, p.301.

[44] *Cf.* Maiga AHAMADOU MOHAMED, thèse de droit, *op. cit.*, p.301.

[45] La BIRD a été créé en 1944, elle est la principale organisation du Groupe de la Banque Mondiale.

[46] Consulter, par exemple, Valère Victory AFA'A SPECIAL, *Le conflit des ordres juridiques en matière d'arbitrage des investissements pétroliers en Afrique,* déjà cité, p. 5, note 10.

[47] Quant au différend de nature technique, c'est est celui qui résulte par exemple du désaccord entre les titulaires de contrats pétroliers sur la construction ou l'utilisation en commun des installations destinées aux opérations pétrolières, ou du désaccord entre l'État d'accueil et le titulaire sur la fixation du prix du marché international des hydrocarbures.

2. L'intervention croissante des juridictions internationales

L'intervention du juge international dans le règlement des litiges extractifs n'est pas classique parce que la souveraineté des États prescrit en général le recours au juge national pour les contentieux nationaux qui sont ceux concernant les nationaux, ou étant survenus dans le territoire national[48]. Dans le droit des contentieux extractifs, il faut relativiser les choses. Car, le pouvoir du juge international est beaucoup plus accru.

Rappelons qu'il n'existe pas au niveau international d'instances juridictionnelles spéciales dont la compétence est de résoudre les différends extractifs. En effet, les juridictions internationales sont généralement interpellées dans le contentieux extractif parce que leur champ de compétence contient des pans rattachés aux activités minières et pétrolières. En cela, cette compétence est induite et implicite.

On sait, les espaces maritimes tels que la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental sont particulièrement encadrés par le droit international de la mer. Et, dans le principe, la détermination de la largeur de ces espaces est l'œuvre de l'État côtier. Mais parfois, cette délimitation est source de conflits entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face. Or, nous savons que c'est bien ces différents espaces maritimes qui abritent l'activité pétrolière offshore. Le logique effet est que, la plupart des conflits frontaliers maritimes sont miniers. Ainsi, le plus souvent, ces différends consubstantiels à l'activité pétrolière offshore sont réglés sur le terrain contentieux conformément au droit international devant des juridictions internationales.

À cet effet, la première instance juridictionnelle du droit international qui peut être citée est la Cour Internationale de Justice (CIJ). Cette cour représente le principal organe judiciaire des Nations-Unies et son siège se trouve à la Haye. Instituée par la Charte des Nations-Unies, elle a une compétence large. Ainsi, CIJ est compétente pour connaître de « *toutes les affaires que les parties lui soumettent, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations unies ou dans les traités et conventions en vigueur* ». Aussi, ce qu'il faut noter également c'est que la CIJ ne peut exercer sa compétence si l'état n'a pas au préalable accepté la compétence de la juridiction internationale. C'est donc le principe du consentement préalable des États qui s'applique.

D'ailleurs, dans sa fonction juridictionnelle, les oppositions liées à la délimitation de frontières terrestres et maritimes constituent l'un de ses domaines de compétence privilégiés. En témoigne le différend qui a opposé le Nigeria au Cameroun à propos de la presqu'île de Bakassi. Ce contentieux était ancien et avait déjà donné lieu par le passé à plusieurs accords de frontières bilatéraux notamment en 1970 et 1972. Depuis le début des années 1990, les deux pays se sont de nouveau opposés sur cette question, ce qui a conduit à des affrontements armés fin 1993, pour le contrôle de ce territoire marécageux possédant du pétrole et des ressources halieutiques. Après des affrontements militaires sporadiques, le Cameroun a saisi la Cour Internationale de Justice de la Haye en 1994, pour qu'elle se prononce sur la délimitation de la frontière terrestre et

[48] *Cf.* Urbain MVE EBANG, ouvrage précité, p. 190.

maritime[49]dans cette zone au potentiel minier reconnu ; ce qui fait que des intérêts de souveraineté minière étaient induits dans ce contentieux.

Le tribunal international du droit de la mer (TIDM) peut être également impliqué dans ce droit au cas où le contentieux extractif touche à son domaine d'intervention. On sait qu'au regard de la convention de Montego Bay[50], il y a une fragmentation du droit de la mer. Ainsi, certaines zones telles que la mer territoriale, le plateau continental et la zone économique exclusive sont sous la souveraineté de l'État[51] et d'autres lui échappent. Du coup, toute obstruction à ce droit souverain de l'État est source de contentieux[52]. Des détails, le contentieux peut naître du transport des substances extraites ou de l'exploitation, du traitement ou de la pollution milieu marin.

Le différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Ghana et la Côte d'Ivoire dans l'Océan atlantique porté devant la Chambre spéciale du TIDM, est particulièrement intéressant. Il s'agissait, en fait, du règlement d'un conflit frontalier maritime avec le Ghana qui a éclaté à la suite de la découverte d'un gisement pétrolier « *Jubilé* »[53]par la compagnie pétrolière irlandaise *Tullow Oil* alliée de l'américaine *Vanco Energy*. Dans cette affaire, les parties étaient contraires sur la méthode de délimitation. Alors que le Ghana prônait la méthode d'équidistance/circonstances pertinentes, la Côte d'Ivoire revendiquait, à titre principal, la méthode de la ligne bissectrice et, subsidiairement celle d'équidistance-circonstances pertinentes. La Chambre spéciale du TIDM, après avoir constaté qu'il n'existait aucun accord, même tacite, de délimitation de la frontière maritime entre les deux États, a décidé, dans son arrêt rendu le 23 septembre 2017, de procéder à la délimitation suivant la méthode de l'équidistance qui prévaut en l'espèce eu égard au fait que « *les côtes du Ghana et de la Côte d'Ivoire sont droites et exemptes de formations maritimes ou d'échancrures* ». On peut le voir, la compétence des juridictions internationales dans ce secteur est encore confortée par la jurisprudence internationale.

De ces développements, il résulte la constatation d'une pluralité d'organes juridictionnels non nationaux dans le règlement des différends pétroliers. Cela témoigne indiscutablement de la montée en puissance du rôle du juge international dans le contentieux extractif. On l'aura compris, cette orientation est tributaire de l'abondance de normes internationales dans la règlementation de l'activité pétrolière.

De part et d'autre en définitive, les conflits pétroliers sont beaucoup plus traités devant des mécanismes internationaux que les juridictions étatiques. On comprend dès lors pourquoi des auteurs ont affirmé que : « *Le contentieux extractif est à titre principal un contentieux transnational* »[54].

---

[49] Biligha BI-HOUNDOUL, *L'exercice des droits fonciers par les ressortissants nigérians dans la zone à régime spécial transitoire de la presqu'île de BAKASSI*, Mémoire de DEA en droit public, Université de Yaoundé II, 2010, pp. 2-3.

[50] Lire, notamment, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 entrée en vigueur en 1994.

[51] Eaux intérieures et mer territoriale (cette dernière admet le droit de passage pacifique), les détroits internationaux et les eaux archipélagiques…

[52] Michel CECCALDI, « Aspects juridiques de l'exploitation du pétrole en mer », *Revue juridique Neptunus*, p. 5.

[53] C'est le premier conflit frontalier maritime entre les deux pays voisins. Le Tribunal international du droit de la mer a vidé sa saisine en rendant en faveur du Ghana, l'arrêt n° 23 du 23 septembre 2017.

[54] Pour des développements substantiels, lire Achille NGWANZA et Gilles LHUILER, *Le contentieux extractif*, ICC publication, 2015, p.9.

B. La faible sollicitation du juge ivoirien[55]

Le juge ivoirien est très peu saisi pour connaître des contentieux relatifs aux investissements pétroliers. Conséquence, la production jurisprudentielle dans ce secteur est maigre. D'ailleurs, cette faible sollicitation du juge national dans le droit des contentieux pétroliers s'explique essentiellement par trois raisons.

La première raison, comme il a été souligné plus haut, est liée à l'influence considérable du droit international dans cette matière. On sait, l'encadrement juridique de l'activité pétrolière en Côte d'Ivoire est marqué par une juxtaposition de deux ordres juridiques. Ce sont l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne. Et, dans ses proportions, le droit international reste la principale source de l'activité pétrolière. Le fait en est que les investisseurs pétroliers concentrent des relations interétatiques et des relations entre États et d'autres sujets de droit. Aussi, parce que c'est le droit international qui détermine les statuts, les différentes zones maritimes de chaque État, ainsi que le régime juridique des activités qui peuvent y être exercées[56]. Rappelons-le, c'est le sol et le sous de la mer qui constituent le socle de l'activité pétrolière offshore.

Ainsi, cette influence du droit international ne laissera aucune portion essentielle aux juridictions nationales dans les contentieux susceptibles de naître de l'activité pétrolière. Ainsi, qu'il s'agisse du contentieux né des contrats pétroliers ou des différends relatifs à la délimitation de frontière maritime qui apparaissent à la suite de la découverte de gisements pétroliers[57], les juridictions internationales (tribunal arbitral, Cour internationale de Justice ou Tribunal international du droit de la mer) sont les seules qui connaissent de pareils litiges.

C'est ce qui a poussé un auteur à affirmer qu'il y a « *un effacement les juridictions nationales au profit de la juridiction internationale, alors même que la norme internationale a intégré l'ordre juridique interne* »[58]. Il poursuit en observant que : « *Les Rôles des juridictions ivoiriennes n'affichent pas d'affaires impliquant un contentieux dans lequel se pose la question de l'applicabilité d'une convention internationale en matière pétrolière* »[59].

Du coup, on déduit qu'en matière pétrolière, le juge national ne peut connaitre que de différends impliquant exclusivement le droit national.

La deuxième raison est liée au fait que l'activité pétrolière fait naître des différends qui sont beaucoup portés devant des instances juridictionnelles ou arbitrales internationales[60]. Ceci

[55] Sur la stagnation des juridictions ivoiriennes en matière environnementale et extractive, lire avec intérêt l'excellente contribution de Patrice EBAH, « Les juridictions ivoiriennes et Burkinabè à l'épreuve de la répression des infractions environnementales : avancées, reculs ou stagnation ? », in *Revue africaine de droit de l'environnement,* n°05, 2020, pp. 97-106.

[56] Pour approfondir le sujet, on lira avec intérêt, Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, p. 375 ; Claude-Albert COLLIARD Elf Aquitaine, « Droit de la mer et exploitations pétrolières offshore », *Annales de Géographie*, t. 88, n° 486, 1979, p. 156.

[57] Le cas du contentieux de délimitation de la frontière maritime dans l'océan atlantique entre le Ghana et la Côte d'ivoire après la découverte du gisement pétrolier Jubilée, en 2007 par la compagnie pétrolière Tullow oil, en est une illustration topique.

[58] À cet égard, on lira avec intérêt l'excellente contribution d'Achille GOGUE, *Le régime juridique de l'activité pétrolière offshore en Afrique subsaharienne, le cas d'un État francophone du golfe de Guinée : la Côte d'Ivoire*, Thèse de droit, Université de Limoges, Février 2021, p.48.

[59] Idem.

[60] Ibidem, p. 48.

amenuise donc les occasions qu'a le juge ivoirien, par sa compétence contentieuse, de connaître de contentieux extractifs.

La troisième raison de la marginalisation du contentieux juridictionnel des activités pétrolières tient enfin au fait que le régime de réparation applicable dans cette matière, ne tient pas compte des spécificités du secteur extractif. En d'autres termes, le contentieux de la réparation dans ce secteur, apparaît inadapté.

L'activité extractive, on le sait, peut-être à l'origine de nombreux dommages environnementaux. Et, si le droit pénal peut facilement contribuer à les réprimer, il n'en va pas de même en matière civile et administrative, où la mise en œuvre de la responsabilité environnementale de l'État et des exploitants miniers reste difficile. Ces obstacles sont d'ailleurs perceptibles à divers niveaux.

D'abord, l'apport de la preuve des dégâts miniers par la victime demeure contraignant pour cette dernière. On l'a dit, le contentieux de la réparation des dommages causés à l'occasion d'une activité extractive, est fondé sur le régime de droit commun[61]. Cela dit, la mise en jeu de la responsabilité civile d'un opérateur pétrolier oblige le demandeur à apporter la preuve de la faute commise par l'exploitant et le dommage que cette faute lui a causé. Un tel postulat de l'arsenal juridique des activités minières, à la vérité est plutôt avantageux pour l'opérateur et contraignant pour les populations impactées par le projet. Car, les populations, surtout dans les zones rurales, ne disposent pas toujours de moyens techniques et matériels pour apporter la preuve des dommages par elles subis à fortiori pour établir un quelconque lien de causalité entre le préjudice et le comportement fautif de l'exploitant privé[62]. Cette situation est aussi aggravée par l'insuffisance des moyens financiers dont disposent les populations en zone rurale.

Ensuite, l'établissement du lien de causalité apparait complexe, car il n'est pas aisé de distinguer les dommages environnementaux d'origine minière de ceux qui trouvent leur origine dans d'autres activités[63]. Sur la pollution environnementale, et plus particulièrement dans l'affaire dite des déchets toxiques, les juges du tribunal de première instance d'Abidjan plateau, avaient débouté les parties demanderesses au motif qu' « *(…) aucun des demandeurs à l'action n'a eu à entreprendre une analyse sanguine par prélèvement de substances, de nature à établir l'existence dans leurs corps respectifs, des produits toxiques retrouvés dans la nature, suite au déversement des déchets toxiques dans la ville d'Abidjan ; dans ces conditions, il existe en l'espèce, aucune preuve certaine, d'un préjudice subi, pas plus qu'un lien de causalité adéquat avec le déversement des dits déchets ; un élément du triptyque sur énoncé faisant défaut, les responsabilités tant de l'Etat de côte d'ivoire et ses démembrement, que des différentes sociétés attraites devant la juridiction de céans, ne peuvent être valablement retenues* »[64]. Comme on le constate, le juge

[61] S'appuie sur les conditions traditionnelles de la responsabilité civile.

[62] Voir à ce sujet, Francis DOMÊ YEO, *Concessions minières et droits fonciers coutumiers en Côte d'Ivoire depuis 1899*, thèse de droit, Université de Bouaké, novembre 2019, p. 293.

[63] Christel COURNIL et Léandro VARISON, *Les procès climatiques : du national à l'international*, Pedone, 2018, p. 19.

[64] TPI Abidjan-Plateau, Jugement n°424 du 14 juillet 2016, Affaire 1/ victimes des déchets toxiques, 2/ ABALE Didier et autres, 3/ La fédération Nationale pour la Défense des Droits des Victimes des Déchets Toxiques de Côte d'Ivoire dite FNDDVDT-CI, 4/ OUATTARA Amoro, 5/ Le Mouvement International de défense des Droits Universels de l'Homme et du Travail dit MIDUHT, 6/ Les ayants droits de Feue TIEHI Adèle, 7/ Les ayants droits de Feue TIEHI

ivoirien ne tient aucunement compte des spécificités de l'environnement minier pour établir la responsabilité civile. Néanmoins, l'évolution des connaissances scientifiques et le développement de l'expertise internationale pourraient aider à démêler l'écheveau.

En outre, le dommage environnemental peut consister en une atteinte aux biens, aux personnes ou à l'environnement[65]. Or, l'exigence du caractère personnel du dommage réparable contenue dans le droit positif ivoirien[66], conduit à exclure la réparation du préjudice écologique pur[67]. En fait, en parlant de dommage écologique, l'on fait allusion à la dégradation de l'environnement. Cela dit, la victime ici est l'environnement. Or, nous savons que la nature n'a pas de personnalité juridique ; elle n'est donc pas une personne. Du coup, elle n'a pas la qualité pour agir. Pourtant, la responsabilité civile de droit commun exige, pour qu'il y ait réparation, que le dommage soit personnel, certain et direct. Dès lors, on comprend que l'absence de caractère personnel et certain du dommage écologique pose quelques difficultés quant à l'application des règles de la responsabilité civile de droit commun. Une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux commande que le législateur ivoirien consacre comme en matière pétrolière et minière.

Enfin, les textes miniers ivoiriens[68] n'emportent pas consécration de la prise en compte du préjudice moral dans l'évaluation des dommages subis par les populations. En effet, alors que le préjudice matériel résulte d'une atteinte droit patrimonial, le préjudice moral, quant à lui, découle d'une atteinte à un droit extrapatrimonial. De même, aucune décision des tribunaux ivoiriens ne permet à ce jour de conclure à une consécration jurisprudentielle du dommage écologique. Ce qui ne parait pas tout près de se produire, comme en témoigne le cas d'un litige foncier devant la cour d'appel de Daloa[69]. Ayant saisi la cour pour trancher un différend sur le foncier rural, la partie appelante soutenait que son adversaire n'étant pas le propriétaire de la parcelle, mais surtout que « *l'activité d'exploitation du minerai d'or sur cette parcelle détruisait les sols et la terre et dégradait tout l'environnement* ». En clair, à côté de la dégradation des parcelles de champs, dommage matériel, il y avait manifestement pollution des sols et dégradation de l'environnement, dommage écologique. Cependant, la cour ne s'est intéressée à aucun moment à la réparation du dommage environnemental et a plutôt orienté son jugement sous l'angle de la violation du droit de propriété à travers la dégradation physique du domaine foncier, dommage matériel. Dans ce sens, le juge de la cour d'appel de Daloa a clairement affirmé ceci : « *l'activité minière risque de dégrader gravement le domaine foncier »*[70]. De par-là, on déduit que le préjudice moral n'est pas

---

Odile, 8/ Le collectif des Intoxiqués Hospitalisés des Déchets Toxiques dit CIHDT c/ 1/ LA SOCIETE TRAFIGURA BEHEER BV, 2/ La société TRAFIGURA LTD/GALENA ASSET MANAGEMENT, 3/ Le capitaine commandant du navire Probo Koala, en personnes de SERGI Cherton, 4/ LA SOCIETE PUMA ENERGY COTE D'IVOIRE, 5/ L'État de côte d'Ivoire, 6/ La société TRAFIGURA BRBV, publié sur : https://biblio-cndj.ci/.

[65] Lire, notamment, Christel COURNIL et Léandro VARISON, *Les procès climatiques : du national à l'international*, Pedone, 2018, p. 19.

[66]. L'article 1382 du Code civil conditionne la réparation du préjudice au dommage causé à « autrui ».

[67] Le préjudice écologique est une « *atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement », affectant la nature indépendamment des répercussions sur l'Homme* ». Voir Clothilde GRARE-DIDIER, « La responsabilité civile pour atteinte à l'environnement », in Henri. CAPITANT (dir.), *Le droit et l'environnement*, Dalloz, 2010, p. 155.

[68] L'observation attentive des articles 59 à 64 du Code pétrolier ivoirien, constitue une illustration prégnante à ce sujet.

[69] Arrêt n° 206 du 30 mai 2001, Cour d'Appel de Daloa.

[70] *Cf.* Arrêt n° 206 du 30 mai 2001, Cour d'Appel de Daloa.

accueilli par la jurisprudence ivoirienne. Sous l'angle du droit comparé, on peut relever que le juge français a pris de l'avance sur son homologue ivoirien. En effet, dans un jugement rendu le 16 janvier 2008 par le Tribunal correctionnel de Paris, concernant l'affaire Erika, les juges français ont précisé l'autonomie du préjudice écologique, par rapport aux autres préjudices que sont le préjudice moral, le préjudice matériel ou le préjudice économique. En effet, ils ont estimé que « *les associations peuvent demander réparation, non seulement du préjudice matériel et du préjudice moral, directs ou indirects, causés aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, mais aussi de celui résultant de l'atteinte portée à l'environnement, qui lèse de manière directe ou indirecte ces mêmes intérêts qu'elles ont statutairement pour mission de sauvegarder* »[71]

Comme on peut le constater, les contraintes liées à la responsabilité civile des exploitants miniers et pétroliers, sont multiples.

À terme, il est remarquable de relever que la voie juridictionnelle est la moins privilégiée pour la résolution des conflits pétroliers. Conséquence, la pratique judiciaire par les juridictions ivoiriennes dans ce secteur est négligeable.

II. UN CONTENTIEUX HETEROGENE

Le contentieux juridictionnel des activités pétrolières, dans la République de Côte d'Ivoire, est qualifié d'hétérogène. Deux idées essentielles ont permis d'aboutir à ce constat : d'abord, parce que ce contentieux extractif revêt une nature juridique variable (**A**) ; ensuite parce qu'il est aussi fondé sur un régime hybride (**B**).

A. La variabilité de la nature juridique du contentieux des activités pétrolières

La nature juridique ambivalente du contentieux des activités pétrolières est l'une des justifications du caractère hétérogène du contentieux pétrolier. Il s'agit, d'un contentieux qui, en fonction des intérêts objet de la contestation, relève parfois du droit administratif **(1),** tantôt du droit privé **(2).**

1. Un contentieux tantôt administratif

Sans s'attarder sur cette notion particulièrement connue dans le droit administratif, on peut désigner le contentieux administratif comme l'ensemble des litiges dont la connaissance appartient aux juridictions administratives[72]. La lecture attentive des textes pétroliers et l'observation de la pratique permettent de dire que le contentieux des opérations pétrolières peut revêtir le caractère administratif. Cette affirmation est particulièrement fondée sur trois vecteurs.

Le premier vecteur est constitué des contrats extractifs dont la résolution est confiée à la juridiction administrative. Il en va par exemple ainsi du contentieux de la titrisation ou du

[71] Sur le sujet, consulter, par exemple, Agathe VAN LANG, « Affaire de l'Erika : La consécration du préjudice écologique par le juge judiciaire », *AJDA* 2008, p. 934 et s. Voir également, Mathilde BOURTONNET, « La réparation du préjudice causé à l'environnement », in *Hokkaido Journal of New Global Law and Policy*, 2010, 5, p. 97 ; Vincent REBEYROL, *Où en est la réparation du préjudice écologique pur?*, Dalloz 2010, p. 1804.

[72] Lire Yves BROUSSOLLE, *Le contentieux administratif*, in https://shs.cairn.info/fiches-d-introduction-au-droit-public--9782340032842-page-206?lang=fr, consulté le 2 mai 2025.

contentieux de l'annulation, du renouvellement, du contrôle administratif des titres pétroliers, qui révèle du recours pour excès de pouvoir[73]. Il en va également ainsi des contrats pétroliers qui peuvent faire objet de recours de plein contentieux devant la juridiction administrative. L'ensemble de ces données montre qu'en Côte d'Ivoire, le contentieux pétrolier peut faire l'objet de plusieurs voies de recours devant les juridictions administratives. Ce qui conduit à considérer parfois le contentieux pétrolier comme un contentieux administratif dans la mesure où la juridiction administrative, compétente pour en connaître, est appelée à appliquer le droit administratif en vertu de la règle selon laquelle "*la compétence suit le fond''*.

Le deuxième vecteur est axé sur l'objet de la réclamation. En d'autres termes, le contentieux est de droit public lorsqu'il est fait application au conflit des règles de droit public. À l'illustration, on peut citer le contentieux extractif concernant l'empiètement du domaine privé. À ce niveau, il est à recenser les réclamations opposant l'état et les collectivités territoriales, lorsque ces dernières réclament que le domaine privé a été empiète par l'activité pétrolière.

Le dernier vecteur tient compte du critère organique. Suivant ce critère, dès lors qu'une personne publique est impliquée, le conflit est présumé être de droit public. On sait, par exemple que l'État doit établir des actes d'autorisation pétrolière en s'assurant de la préservation des intérêts des communautés[74]. Partant, lorsque les communautés sont lésées, des réclamations peuvent être formuler contre la personne morale de droit public. Dans ce cadre, le conflit peut être soulevé par action individuelle ou collective [75] . Collectivement, l'action revient à des associations juridiquement reconnues et dont les représentants en sont légalement les mandatés. Il s'agit par exemple des collectivités territoriales décentralisées ou encore des ONG[76]**.** En règle générale, les réclamations de ces dernières portent sur les questions de protection de l'environnement ou sur les droits à compensation des populations impactées. Cette possibilité peut être aussi ouverte en cas de contentieux fiscal dans cette matière. La même solution est admise lorsque le contentieux surgit des contestations des opérateurs du secteur minier sur des éléments liés à la procédure de titrisation ou à l'éligibilité parmi d'autres facteurs développés dans le cadre de l'activité minière.

À l'évidence, le contentieux des investissements pétroliers peut revêtir le caractère administratif.

2. Un contentieux tantôt de droit privé

Du point de vue théorique, trois critères sont principalement à considérer pour rendre compte du caractère privé des contentieux extractifs.

[73]Le recours pour excès de pouvoir vise à attaquer un acte administratif unilatéral que l'on considère illégal. De ce point de vue, la décision de l'administration est contestée parce qu'elle violerait une règle de droit qui lui est supérieure. Dans le secteur extractif, les activités font l'objet d'autorisations administratives qui sont accordées par le biais de décrets ou d'arrêtés. Le régime juridique de ces autorisations pétrolières est celui des actes administratifs. Ainsi, ces actes qui sont des mesures décisoires peuvent, s'il y a irrégularité, être contestées devant le juge administratif. En Côte d'Ivoire, le contentieux de ces titres (actes émanant des autorités administratives) relève de la compétence exclusive du Conseil d'État institué en remplacement de la Chambre administrative de la Cour Suprême.

[74] *Cf.* Article 7 de la loi n°96-669 du 28 août 1996, suscité.

[75] CE 26 décembre 1906, syndicat des patrons coiffeurs de Limoges.

[76] Pour approfondir le sujet, on lira avec intérêt Louis BORE, *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, LGDJ, 1997.

Le premier critère est fondé sur la qualité de l'organe qui est appelé à connaître de cette catégorie de conflit. En effet, le Code pétrolier dispose par exemple que *« Les contestations relatives aux indemnités d'occupation du sol sont soumises aux tribunaux civils »*[77]. De même aux articles 85 et suivants, il est énoncé indirectement la compétence du juge pénal dans ce domaine. On le verra. Ainsi, si le législateur a confié le contentieux de l'activité pétrolière aux juridictions civiles et répressives, qui relèvent de l'ordre judiciaire ; il énonce implicitement que ce contentieux peut être un conflit de droit privé.

Le deuxième critère concerne l'identité des personnes mises en cause. En fait, comme on le sait, le droit privé s'applique aux relations privées. Donc, lorsque des personnes privées sont mises en opposition, on considère que ce contentieux est de droit privé. L'implication des personnes privées fait que les rapports qu'elles entretiennent sont de droit privé. C'est le cas par exemple des accords entre les sociétés pétrolières et d'autres personnes morales de droit privé et dont l'objet est l'activité pétrolière. L'exemple topique à ce niveau est le contrat de sous-traitance minière[78]. Ainsi, par la nature des personnes concernées, un contentieux minier peut être privé par présomption avant même d'identifier les règles impliquées. On peut multiplier les exemples, sans trouver des raisons pertinentes de douter du caractère privé de leurs rapports et donc du contentieux judiciaire.

Toutefois, il est à noter que cette règle n'est pas excessive. Un contentieux de droit public peut mettre en opposition deux personnes privées sur la base du critère finaliste ou de la théorie du mandat. Au demeurant, ces hypothèses sont rares et il reste que la vocation des personnes privées est de passer des actes de droit privé.

Le troisième critère est axé sur le droit applicable. Sous cette rubrique, les contentieux pétroliers seront du champ du droit privé, si les contestations sont par exemple relatives aux obligations civiles ou font référence au non-respect du droit du travail par l'opérateur.

À partir de toutes ces observations, on comprend que les litiges pétroliers peuvent relever du droit privé. En définitive, on retiendra qu'en Droit ivoirien, le contentieux juridictionnel des opérations pétrolières revêt une nature hétérogène.

B. L'hybridité du régime du contentieux des activités pétrolières

Cette question s'appréhende à deux niveaux tels que développés dans la détermination de la nature juridique du contentieux pétrolier devant le juge ivoirien. Ainsi, qu'il a été révélé que le contentieux juridictionnel pétrolier apparaît, parfois comme un contentieux de droit administratif, tantôt comme un contentieux de droit privé. Cette variabilité entraîne la mixité du régime juridique applicable à ce contentieux. Conséquence, le contentieux des investissements pétroliers est parfois transférable devant le juge administratif (**1**) ; tantôt invocable devant le juge judiciaire (**2**).

[77] Voir les Articles 61 et 62 de la loi n°96-669 du 28 août 1996 portant code pétrolier, précité.

[78] Loi n°96-669 du 28 août 1996, *op.cit.*, particulièrement son article 51, qui énonce que : « *Le titulaire d'un contrat pétrolier peut, sous sa responsabilité, sous-traiter à des entreprises qualifiées des opérations pétrolières dont il a la charge* ».

1. Un contentieux parfois transférable devant le juge administratif

En règle générale, les lois régissant les ressources naturelles prévoient des mécanismes de gestion des contentieux. En Côte d'Ivoire et en matière pétrolière, le fondement général du traitement des contentieux est l'article 85 du code pétrolier. Ce texte énonce que : « *Les tribunaux ivoiriens sont compétents pour connaître des délits ou infractions dont se rendraient coupables les titulaires de contrats pétroliers ou leurs sous-traitants, ainsi que leurs préposés ou employés…*»[79]. Tel que formulée, la législation spécifiquement pétrolière ne fait pas cas du pouvoir du juge administratif. Cela donne l'impression que les conflits pétroliers ne peuvent être déférés devant les juridictions administratives nationales.

Toutefois, il est à préciser que cette absence de détermination de la compétence du juge administratif par les textes relatifs aux activités pétrolières ne constitue pas un obstacle à sa mise en œuvre.

En droit pétrolier ivoirien, il faut se référer au cadre normatif général et aux critères théoriques pour déterminer le cadre d'intervention du juge administratif dans le contentieux pétrolier. Théoriquement, le juge administratif est saisi lorsque l'acte litigieux relève de l'acte de l'administration. Ainsi, selon ce critère, le juge administratif est compétent, en matière pétrolière, lorsque l'affaire met en cause l'administration. Il s'agit, dans cette étude, de l'administration des mines et du pétrole dans sa fonction d'autorité d'agrément et de police.

Du point de vue positif, la loi organique du 17 décembre 2020 relative au Conseil d'Etat, reprend, aux fins de donner effet à la révision Constitutionnelle du 19 mars 2020, les dispositions de la loi du 27 décembre 2018, relative au Conseil d'Etat, en prescrivant que : le tribunal administratif est juge de droit commun du contentieux administratif. Ainsi, le contentieux contractuel, qui relève du plein contentieux, ressort de la compétence du tribunal administratif, l'appel étant porté devant la Cour administrative d'appel territorialement compétente. Et, le pourvoi en cassation relève, bien évidemment, du Conseil d'Etat qui est le juge de cassation de droit commun en matière administrative. Il s'y ajoute également des compétences d'attribution en matière de recours pour excès de pouvoir et de contentieux des élections à caractère administratif[80].

C'est dans ce cadre qu'il faut retrouver le contentieux pétrolier déférable devant le juge administratif. On le sait, l'État de Côte d'Ivoire a affirmé sa pleine et exclusive propriété sur les gisements et accumulations naturels dans le sol ou le sous-sol du territoire[81]. Conséquence, aucune personne ou même le propriétaire de la surface ne peut être réalisée une activité pétrolière sans obtenir au préalable l'autorisation de l'Administration[82]. L'autorisation administrative ici est

[79] Il s'agit de : Loi n°96-669 du 28 août 1996 portant code pétrolier, modifiée et complétée par l'Ordonnance n°2012-369 du 18 avril 2012.

[80] Voir, l'article 13 de la loi n°2020-968 du17 décembre 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

[81] Lire l'alinéa 2 de l'article 4 du code pétrolier de Côte d'Ivoire dispose que « *nul ne peut entreprendre des opérations pétrolières, même le propriétaire de la surface, s'il n'y a pas été préalablement autorisé conformément aux dispositions de la présente loi.* »

[82] Consulter, notamment, Serge BANDOKI, *Le droit minier et pétrolier en Afrique*, Classique, Edilivre, Éditions APARIS, février 2008, p. 47 ; Lire, l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi n°96-669 du 28 août 1996 portant code pétrolier, modifiée et complétée par l'Ordonnance n°2012-369 du 18 avril 2012.

incarnée par le titre minier d'hydrocarbures. Et, en la matière, divers actes portant autorisation administrative peuvent être délivrés.

Dans le cadre par exemple de l'activité de recherche, l'autorisation prend soit l'appellation de permis de recherche d'hydrocarbures, s'il s'agit d'un contrat de concession, soit la dénomination d'autorisation exclusive d'exploration ou, en cas de découverte, d'autorisation exclusive d'évaluation, s'il s'agit notamment d'un contrat de partage de production[83]. D'après la législation pétrolière, le permis de recherche d'hydrocarbures est accordé par arrêté[84]pour une durée initiale de trois ans[85]. En cas de contrat de partage de production ou de contrats de service à risques, la signature du contrat vaut octroi de l'autorisation exclusive de recherche.

Lorsqu'il s'agit de l'exploitation pétrolière, l'État aura à octroyer soit une concession d'exploitation lorsqu'il s'agit d'un contrat de concession, soit une autorisation exclusive d'exploitation dans le cas de contrat de partage de production ou de contrat de services à risques. Ces titres pétroliers sont accordés par décret[86] pour une durée maximale initiale de vingt-cinq ans en Côte d'Ivoire[87]. Le renouvellement de la concession d'exploitation ou de l'autorisation exclusive se fait également par voie décrétale pour une durée de dix ans en Côte d'Ivoire[88].

Comme on peut le voir, formellement, les titres miniers d'hydrocarbures constituent de véritables actes administratifs unilatéraux, puisqu'ils sont délivrés sous forme de décrets ou d'arrêtés ministériels qui donnent à leurs titulaires le droit d'accéder aux ressources naturelles pendant une certaine durée et sur une superficie déterminée. Il en résulte donc qu'en cas de vice de forme notamment dans le contentieux de la titrisation, ou détournement de pouvoir, la juridiction administrative nationale est compétente. Il s'ensuit la même solution lorsqu'à l'occasion de l'octroi d'un titre, du retrait, du renouvellement, du contrôle administratif…il y a incompétence ou violation d'une disposition légale ou réglementaire.

Le moins que l'on puisse dire à propos de ces contentieux, c'est qu'il s'agit de recours pour excès de pouvoir[89]par lequel le requérant demande au Conseil d'Etat de contrôler la légalité de l'acte administratif et d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu.

Aussi, les contrats pétroliers[90] étant des contrats administratifs, on déduit que leur contestation est soulevée devant la juridiction administrative[91]. En effet, dans ces contrats, la

[83] Article 20-a de cette loi.
[84] Article 21 alinéa 2.
[85] Idem.
[86] Article 31 de la loi n°96-669 du 28 août 1996, *Op.cit.*
[87] Idem, Article 32 alinéa 1.
[88] Idem, Article 32 alinéa 2.
[89]Édouard LAFERRIÈRE (vice-président du Conseil d'État français de 1886 à 1898) proposait, dans *son Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1887 (réédité en 1989) ; voir également René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13e éd., Précis Domat, Paris, Montchrestien, 2008.
[90] À titre d'illustration, en droit ivoirien, le Code pétrolier dispose à son article 1er, que : « *le contrat pétrolier est tout contrat conclu par l'Etat avec une ou des sociétés pétrolières pour effectuer à titre exclusif la recherche et l'exploitation des hydrocarbures à l'intérieur d'un périmètre défini ; un contrat pétrolier peut être un contrat de concession, un contrat de partage de production ou tout autre type de contrat autorisé par la présente loi* ».
[91] Sur l'ensemble de la question. *Cf.* Joseph OWONA, *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, Edicef, 1985, pp. 189-202.

présence des clauses qui ne peuvent exister dans les contrats civils présument clairement de leur nature administrative.

Il est également à préciser que le cadre d'intervention du plein contentieux dans ce secteur, peut être élargi. C'est dire que hormis, le contentieux contractuel sus-évoqué, le contentieux pétrolier invocable devant le juge administratif peut concerner le recours en réparation. Le contentieux en réparation est un procès qui est fait à une personne publique pour les dommages causés à la suite de son action ou de son inaction. En clair, la responsabilité administrative connait à deux régimes : un régime de la responsabilité pour faute et un régime de responsabilité sans faute. Et ces deux régimes s'illustrent très bien en matière pétrolière.

Concernant la responsabilité pour faute, la faute minière peut résulter de l'illégalité de l'acte posé par l'administration. On sait, par exemple, que la législation nationale impose une étude d'impact environnemental et social en ce qui concerne les projets relatifs aux industries extractives [92]. Et au rang de celles-ci figurent notamment les activités d'exploration et d'exploitation pétrolières pour lesquelles une telle étude est exigée [93]. Cela dit, en cas en méconnaissance de cette règle lors de l'attribution d'un titre pétrolier par l'Administration, la responsabilité de l'administration peut être mise en jeu devant le juge administratif. De même, la responsabilité de l'Administration peut résulter de sa négligence dans son obligation de surveillance administrative[94]. En effet, dans le cas précis des exploitations minières et pétrolières, les dommages liés à la dégradation de l'environnement peuvent être la résultante d'un défaut de surveillance ou de contrôle des activités extractives polluantes[95]. L'administration, on le sait, a une obligation de surveillance de l'environnement, y compris de l'environnement minier[96]. Elle est, dans cette veine, chargée de veiller au respect, par les opérateurs miniers, des règles de droit relatives à la protection de l'environnement. Elle doit alors veiller au contrôle des sites miniers et pétroliers et s'assurer que l'activité extractive ne soit pas à l'origine d'une pollution dangereuse pour la population. Lorsque surviennent alors des dommages environnementaux causés par les activités extractives à la suite de défaillances de l'administration, la responsabilité administrative peut être engagée sur le fondement soit de la faute simple, soit de la faute lourde[97]. Il revient alors

[92] Voir 3°-a) de l'Annexe du décret n° 96-894 du 8 novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement, JORCI n° 46 du 14 novembre 1996, p.1062.

[93] Voir, par exemple, ANADARKO CÔTE D'IVOIRE, « Étude d'impact environnemental et social du programme de forage de puits d'exploration dans le bloc CI-528 au large de Jacqueville et d'Abidjan, Côte d'Ivoire » ; FOXTROT INTERNATIONAL et NEXON CONSULTING, « Étude d'Impact environnemental et social-Projet de pose de pipelines traversant la Canal de Vridi », Étude d'Impact environnemental et social (Côte d'Ivoire, novembre 2012) ; FOXTROT INTERNATIONAL et NEXON CONSULTING, « Réactualisation des Etudes d'Impact environnemental et social (EIES) des plateformes PF FOXTROT et PF MARLIN de FOXTROT International sur le Bloc CI-27 offshore au large des côtes de Jacqueville », Étude d'Impact environnemental et social (Côte d'Ivoire, avril 2013).

[94] Lire, en ce sens, Brice KOFFI, thèse de droit, *Op. cit.*, p.368 ; Hamed DJIGA, « Les recours en protection du droit de l'environnement dans le secteur minier en Afrique », *Revue Africaine de Droit de l'environnement*, n°8, 2023, p.105 ;

[95] Voir Amadou GARANE et Vincent ZAKANE, *Droit de l'environnement burkinabè*, Ouagadougou, Presses africaines, 2008, p. 718.

[96] Voir Gabrielle CANCALON et Thomas MULLER, « L'office du juge administratif en matière de justice climatique », *Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie*, 2022, 31, pp. 182 et s.

[97] Lire, par exemple, Amadou GARANE et Vincent ZAKANE, étude précitée, p. 718.

à l'État de veiller à ce que l'exploitation minière ne remette pas en cause le droit à un environnement sain[98].

Quant à la responsabilité sans faute, comme son nom l'indique, la responsabilité ici repose sur autre chose que la faute. L'Administration, dans ce contexte, n'est pas poursuivie parce qu'elle aurait commis une faute. Ce qui est, en fait, recherché, c'est l'établissement du lien de cause à effet entre l'activité administrative et le dommage subi. Un tel régime est évident dans cette matière.

Le cas le plus frappant est la responsabilité pour risque. Il s'agit, en effet, d'un dommage, même éventuel provenant de l'exposition à un danger créé à l'administration ou qu'il revenait à l'administration de faire cesser. Le risque de voisinage est particulièrement visé ici. Le fait en est que les activités d'exploitation pétrolière sont l'occasion de l'émission de grande pollution. La menace sur la santé des populations est établie. Ainsi, la contamination des eaux, l'émission des gaz toxiques sont autant de facteurs susceptibles de faire mettre en jeu la responsabilité de l'administration en ce sens qu'elle est responsable de la bonne conduite des opérations minières et de la sécurité des populations. Mais aussi, c'est bien elle qui a donné l'autorisation à l'exploitant pétrolier, ce qui établit un lien de connexion.

Une autre hypothèse pouvant être envisagée est la responsabilité du fait des lois. Celle-ci s'applique précisément dans l'hypothèse de la rupture de l'égalité devant les charges publiques[99]. Le préjudice doit être spécial. Pour cela, il doit présenter en caractère anormal pour justifier sa gravité. Il en est ainsi de la législation pétrolière quand elle rompt l'égalité devant les charges publiques.

Au total, il est remarquable de constater que le contentieux pétrolier peut faire l'objet de recours devant les juridictions administratives ivoiriennes.

2. Un contentieux tantôt invocable devant le juge judiciaire

Le contentieux de l'activité pétrolière est de plus en plus complexe, diversifié et spécifique. En premier lieu, ce contentieux peut naître entre les parties aux contrats extractifs. En second lieu, le contentieux extractif est un contentieux entre les tiers au contrat et les parties au contrat. En tant que tel, le contentieux peut naître d'un litige entre un tiers victime de l'activité extractive et une entreprise extractive ou l'Etat hôte. Sous ce prisme, le contentieux pétrolier peut être un contentieux civil ou pénal. Ainsi, cette orientation qui est un préalable au contentieux judiciaire permet de ressortir la compétence des juridictions répressives **(a)** et non répressives dans le contentieux pétrolier **(b).**

a. L'intervention du juge répressif

Le fondement juridique de la compétence des juridictions nationales répressives pour connaitre du contentieux pétrolier, est partiellement expressif. Il découle de l'adjonction des dispositions pénales du code pétrolier et de celles d'autres textes sectoriels.

[98] Consulter, notamment, Gabrielle CANCALON et Thomas MULLER, déjà cité, pp. 182 et s.
[99] Sur la question, lire l'éclairante contribution de Urbain MVE EBANG, *L'encadrement juridique de l'exploitation minière au Cameroun, Op.cit.,* p.171.

En effet, le Code pétrolier prévoit que : « *les tribunaux ivoiriens sont compétents pour connaître des délits et infractions dont se rendraient coupables les titulaires des contrats pétroliers ou les sous-traitants, ainsi que leurs préposés ou employés* »[100]. De même, il complète cette disposition, en énonçant que : « *Ces infractions sont punies d'une amende suivant les cas de 500.000 à 200.000.000 de francs CFA. En cas de récidive, le montant de l'amende est doublé* »[101]. L'analyse de ces normes laisse clairement apparaître deux observations.

D'une part, le législateur ivoirien fait une distinction entre deux notions : délit et infraction. Il les dissocie alors que l'une s'imbrique dans l'autre. D'autre part, voulant consacrer un droit pénal en matière pétrolière, le législateur ivoirien fait abstraction d'un principe fondamental unanimement accepté par tous les systèmes pénaux internationaux : c'est celui de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege)*[102]. Suivant ce principe, « *nul ne peut être puni pour un crime, un délit ou une contravention dont les éléments constitutifs et les peines ne sont pas définis par la loi ou par le règlement* »[103]. Ceci dit, ce principe fait peser sur le législateur une double obligation : définir l'infraction dans ses éléments constitutifs de la manière la plus complète et fixer les peines qui la sanctionnent. Or, qu'est-ce que nous constatons dans le Code pétrolier de la Côte d'Ivoire ? On remarque que, l'article 86 de ce texte définit la peine d'amende comme la sanction pénale applicable sans toutefois préciser les différents faits infractionnels. C'est donc une lacune qu'il faudra corriger.

Quoi qu'il en soit, les infractions prévues par le droit pénal pétrolier restent justiciables devant les juridictions répressives nationales.

En plus de la législation spécifiquement pétrolière, certains codes sectoriels prévoient des dispositions pénales qui touchent de domaine pétrolier. À l'illustration, on peut citer le Code l'environnement, qui dispose à son article 244 que : « *Est puni d'un emprisonnement de six à deux ans et d'une amende de 200.000.000 à 20.000.000.000 de francs quiconque se livre de façon illicite à des travaux de recherche ou d'exploitation des hydrocarbures* »[104]. Il en va de même de l'article 234 de ce texte, qui prescrit : « *Est puni d'un emprisonnement de, un à six mois et d'une amende de 1.000.000 francs CFA à 10.000.000 de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, tout responsable d'un établissement faisant obstacle à l'exercice des fonctions des agents chargés de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement. En cas de récidive, il sera procédé à la fermeture temporaire de l'établissement.* »[105]. De plus, il peut être rajouté les sanctions prévues par le Code de l'eau. Il note, par exemple, que : « *Quiconque jette, déverse ou laisse s'écouler dans les eaux de surface, les eaux souterraines ou les eaux de la mer dans les limites des eaux territoriales, directement ou indirectement, tous déchets ou substances, dont l'action ou les réactions ont même provisoirement entraîné des effets nuisibles sur la santé*

[100] Consulter, notamment, la loi pétrolière du 28 août 1996, *Op.cit.,* article 85 alinéa 1.
[101] Loi pétrolière du 28 août 1996, *Op.cit.,* article 86 alinéa 2.
[102] L'expression latine du principe de la légalité pénale a été employée au début du XIXe siècle par le criminaliste bavarois FEUERBACH.
[103] Quelques exemples textuels : Lire l'Article 7 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 ; article 26-c-6 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 ; article 34 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958.
[104] Voir, notamment, Loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'environnement.
[105] Loi n°2023-900 du 23 novembre 2023, précédemment cité.

ou des dommages à la flore ou à la faune ou des modifications significatives du régime normal d'écoulement des eaux, est puni d'un emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de deux millions à cent milliards de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement »[106]. D'ailleurs, plusieurs exemples restent encore envisageables. Comme, on peut le voir, il existe plusieurs textes législatifs n'ayant pas pour vocation directe l'activité pétrolière, mais qui comportent des dispositions pénales pouvant influer sur le droit pétrolier. Bien évidemment, dans l'élan de la répression des infractions à ces textes sectoriels, le contentieux pétrolier peut donner lieu à sanction devant le juge répressif.

L'exemple symptomatique qui illustre nos propos est fourni par l'affaire dit du *« PROBO KOALA »* ou *« La catastrophe du déversement des déchets toxiques en Côte d'Ivoire »*. Dans cette affaire, des substances hautement toxiques pour la santé ont été déversées nuitamment du 19 au 20 août 2006 à Abidjan et dans des localités environnantes. « PROBO KOALA » est un navire grec d'équipage russe battant pavillon panaméen, affrété par la société TRAFIGURA, dont l'adresse fiscale se situe à Amsterdam, le siège social à Lucerne (Suisse) et le centre opérationnel à Londres. Le navire a reçu l'autorisation d'appareiller dans le Port autonome d'Abidjan. La compagnie locale TOMMY, qui venait tout juste d'être créée le 12 juillet 2006, a été mandatée par la société PUMA Energy, une filiale de TRAFIGURA en Côte d'Ivoire, spécialisée dans le stockage pétrolier qui avait été conseillée par la société WAIBS de rentrer dans ce partenariat afin de décharger et traiter les 528 m^3 de déchets, hautement toxiques, des cuves du navire.

Les accusés, dans cette affaire, ont donc été poursuivi sur la base des articles 342-4°, 343 et 348 du code pénal ivoirien ; articles 97, 99 et 101 du code de l'environnement ivoirien et des articles 1 à 7 de la loi n° 88 651 du 7 juillet 1988 portant protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets des déchets industriels toxiques et nucléaires et des substances nocives.

Outre l'implication des juridictions répressives ordinaires, le Pôle économique et financier est aussi compétent pour intervenir dans le droit du contentieux pétrolier. Le pôle pénal économique est une juridiction pénale de premier degré, spécialisée en matière de délinquance économique et financière. Il est chargé de la poursuite, de l'instruction et du jugement des infractions relevant de sa compétence[107]. Des détails, sa compétence s'étend à un certain type d'infractions qui sont d'une extrême gravité et complexité, comme les infractions de financement du terrorisme, les infractions du blanchiment de capitaux, les infractions en matière de métaux précieux et les criminalités environnementales[108]. D'ailleurs, pour ce qui concerne l'infraction de financement du terrorisme, la compétence du pôle pénal économique et financier peut s'exercer, concurremment avec d'autres juridictions[109]. Bien plus, sa compétence s'étend sur tout l'ensemble du territoire[110]. Or, nous constatons aujourd'hui, surtout en Afrique, que les blanchiments de capitaux et le financement des groupes armés terroristes sont beaucoup liés au secteur de l'industrie

[106] Voir, Article 140 de la Loi n°2023-902 du 23 novembre 2023 portant Code de l'eau.
[107] Lire, en ce sens, Loi n°2022-193 du 11 mars 2022 portant création, compétence, organisation et fonctionnement du pôle pénal économique et financier.
[108] Voir, particulièrement, les article 3 et 4 de la loi n°2022-193 du 11 mars 2022, *Op.cit.*
[109] Article 4 alinéa 2 de ce dispositif législatif.
[110] Article 2

extractive[111]. Cela dit, dans de telles hypothèses en Côte d'Ivoire, la compétence du Pôle pénal peut être retenue.

b. L'intervention du juge non répressif

L'implication des juridictions non répressives contribue à conforter l'idée selon laquelle le contentieux pétrolier peut-être traiter devant le juge judiciaire. Son implication se matérialise à la fois par la compétence des juges civils **(b.1),** et la compétence des juges commerciaux **(b.2).**

b.1.La compétence des juridictions civiles

Contrairement au Code minier ivoirien[112] qui ne fait nulle part mention de « juridiction civile », comme si cette dernière n'avait aucune compétence en matière minière. Le Code pétrolier, quant à lui, énonce expressément la compétence du tribunal civil dans des litiges pétroliers. En effet, d'après les dispositions de l'article 61 du Code pétrolier « *Les contestations relatives aux indemnités* d'occupation de terrains des personnes privées, *sont soumises aux tribunaux civils* »[113]. De même, l'article 62 du même texte prescrit que : *« Les contestations relatives aux indemnités liée* à l'expropriation pour cause d'utilité publique de tous terrains ou bien, *sont soumises aux tribunaux civils* »[114]. À la lumière de ces normes, on perçoit clairement que législateur pétrolier ivoirien formule de façon explicite la compétence du juge civil à connaître du contentieux pétrolier.

Mais, au-delà de la législation pétrolière, les juridictions civiles sont aussi interpellées dans cette matière au cas où le contentieux pétrolier touche à leurs domaines d'intervention. On sait, les activités extractives mettent fréquemment en rapports divers acteurs privés. Et dans ces rapports, les uns peuvent subir des dommages provenant des interactions, des actes ou des omissions des autres. Ce qui peut conduire à un recours devant le juge judiciaire civil. En la matière, son intervention peut couvrir plusieurs champs.

En matière civile, la responsabilité est établie sur la base des articles 1382 du Code civil et suivants. D'après ce Code, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. Dans cette perspective, les entreprises titulaires du droit pétrolier, dans l'exécution des contrats pétroliers, répondent de tout fait quelconque ayant causé un préjudice aux tiers devant le juge civil. Ainsi, la responsabilité peut résulter d'un contrat et mettre en opposition une société pétrolière à un sous-traitant. Les transactions[115]sur les titres miniers d'hydrocarbure peuvent aussi donner lieu à contentieux de droit commun. Auquel cas le

---

[111] Sur le sujet, consulter, Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique, « Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme liés au secteur de l'industrie extractive en Afrique de l'Ouest », Octobre 2019. Ce rapport de cette institution spécialisée de la CEDEAO (GIABA) est consultable sur le site : http//www.giaba.org.

[112] Il s'agit de la loi n°2014-138 du 24 mars 2014 portant code minier.

[113] Sur la question des droits à indemnisation liée à l'occupation des sols, Lire la loi n°96-669 du 28 août 1996 portant code pétrolier, modifiée et complétée par l'Ordonnance n°2012-369 du 18 avril 2012.

[114] Sur la question des indemnités et charges résultant de la procédure d'expropriation dans ce secteur, voir notamment la loi n°96-669 du 28 août 1996 portant code pétrolier, précitée.

[115] Ce sont par exemple les opérations de cessions ou transferts, en tout ou en partie, d'un contrat pétrolier à toute société pétrolière (Voir 19 du Code pétrolier) ; C'est aussi le cas de toutes opération ayant pour effet d'entraîner un changement du contrôle de la société titulaire (Article 38).

juge civil pourra en connaître. Il en est de même, lorsque biens meubles ou immeubles de l'entreprise pétrolière causent des dommages ou encore les litiges entre exploitants qui ne sont pas de nature pénale. Bref, plusieurs hypothèses restent encore possibles.

En matière environnementale, des contestations peuvent naître lorsque l'opérateur minier est défaillant dans son obligation de se conformer à la législation environnementale, au Code de l'eau et autres. Sa responsabilité peut être également mise en jeu lorsqu'il refuse de réhabiliter et restaurer les lieux après son activité. D'ailleurs, sur la question, le nouveau Code de l'environnement est très claire. Selon ce texte, tout État ou toute personne qui par son action crée des conditions de nature à porter à l'environnement est obligé d'en assurer la réparation[116]. Le principe est celui de la réparation en nature. Ce n'est qu'en face de l'impossibilité matérielle de réparer la nature que l'on procède à la réparation par équivalent[117], bien évidemment sur le fondement de la responsabilité civile et environnementale et comme tel, ressort de la compétence des juridictions civiles.

À l'illustration, on peut citer l'affaire du déversement d'hydrocarbures au large des côtes de Jacqueville dans la nuit du 27 au 28 mars 2006[118]. La société Canadian National Resources International (CNR International) qui exploite ce champ pétrolier est l'auteur de cette pollution. L'équipe de nuit a, par erreur, transféré du pétrole brut dans les eaux usées contenues dans le Slop Tank[119]. Ces eaux usées qui devaient être traitées avant d'être rejetées en mer ont été plutôt mélangées au pétrole brut. Le mélange estimé à 5075 m^3 a été déversé en mer avant d'atteindre les côtes de Jacqueville. Les demandeurs (310 personnes physiques, la commune de Jacqueville et le conseil général de Jacqueville) ont donc sollicité devant le premier juge, la réparation des préjudices matériels, économique et sanitaire par eux subis[120]. D'ailleurs, indépendamment des dommages qu'ils auraient pu invoquer, il existait aussi un préjudice écologique manifesté par la pollution de l'environnement marin, patrimoine naturel appartenant à une collectivité et le juge aurait dû le consacrer.

En matière sociale, ce qui est particulièrement regardé, c'est le respect de la légalisation du travail par l'entreprise sociale. En effet, les rapports entre les gens de mer qui travaillent sur les plates-formes pétrolières et les compagnies pétrolières relèvent du droit du travail. C'est dire que de nombreuses obligations incombent à ces entreprises[121]. À ce titre, on peut citer les obligations liées à la sécurité et à la santé du travail. Dans ce cadre, l'entreprise pétrolière est tenue de se

[116] Voir, notamment, la Loi n°2023-900 du 23 novembre 2023, portant Code de l'environnement, article 217.
[117] Voir, notamment, la Loi n°2023-900 du 23 novembre 2023, portant Code de l'environnement, article 218.
[118] Lire, notamment, le jugement contradictoire n° 193 rendu le 28 juillet 2015 par la section de Tribunal de Dabou et l'arrêt confirmatif n° 431/CIV/18 du 11 mai 2018 de la Chambre présidentielle de la Cour d'appel d'Abidjan (décisions inédites).
[119] Selon la communication conjointe faite en conseil des ministres, le déversement proviendrait d'une erreur humaine consécutive aux opérations de routine de l'exploitation du champ pétrolier brut « Espoir ».
[120] Voir le jugement contradictoire n° 193 rendu le 28 juillet 2015 par la section de Tribunal de Dabou et l'arrêt confirmatif n° 431/CIV/18 du 11 mai 2018 de la Chambre présidentielle de la Cour d'appel d'Abidjan (décisions inédites).
[121] A ce sujet, consulter, notamment, les articles 53 et 54 de législation pétrolière, déjà citée ; Lire aussi les contributions riches, diversifiés et complémentaires deThierry LAURIOL et Emilie RAYNAUD, *Le droit pétrolier et minier en Afrique*, LGDJ, 2016, page 494 et suivantes.

conformer aux conditions d'hygiène et de sécurité sur le lieu du travail[122]. D'ailleurs, il est précisé que toute entreprise ou tout établissement de quelque nature doit comporter un service médical et sanitaire au profit de ses employés[123]. Cela amène à dire que la société pétrolière non respectueuse de ses obligations vis-à-vis de ses employés peut voir sa responsabilité mise en cause par ces derniers.

b.2. La compétence des juridictions de commerce

Les textes miniers ivoiriens ne sont pas assez clairs sur la question. Les juridictions de commerce sont donc généralement interpellées en la matière parce que leur champ de compétence contient des pans rattachés aux activités extractives.

Rappelons-le, jusqu'en 2012, la Côte d'Ivoire ne disposait d'aucune juridiction de commerce. C'est avec la décision n°01/PR du 11 janvier 2012 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce que vont être institués les premiers tribunaux de commerce. Ainsi, le Tribunal de commerce d'Abidjan va être créé par décret n°2012-628 du 06 juillet 2012 portant création du Tribunal de Commerce d'Abidjan. D'après ce texte, le ressort territorial du Tribunal de Commerce d'Abidjan englobe le ressort territorial des Tribunaux de Première Instance d'Abidjan-Plateau et de Yopougon. Mais, à ce jour encore, seule cette juridiction commerciale est fonctionnelle sur l'ensemble du territoire national.

En conséquence, en attendant la mise en place effective des tribunaux de commerce dans le ressort territorial des autres juridictions de droit commun, les tribunaux de première instance conservent leur compétence en matière commerciale, conformément aux dispositions du Code de procédure civile, commerciale et administrative[124].

L'article 9 de la loi n°2016-1110 du 08 décembre 2016 portant création, organisation et fonctionnement des juridictions de commerce, détermine les litiges relevant de la compétence des tribunaux de commerce. Ce sont : « - *Les contestations relatives aux engagements et transactions entre commerçants au sens de l'Acte Uniforme sur le droit commercial général ; Les contestations entre associés d'une société commerciale ou d'un groupement d'intérêt économique ; Les procédures collectives d'apurement du passif ; Les contestations et oppositions relatives aux décisions prises par le Tribunal de Commerce ; Les contestations entre toutes personnes, relatives aux actes de commerce au sens de l'Acte Uniforme relatif au Droit Commercial Général* ».

À l'évidence, le tribunal de commerce dispose à la fois de compétence territoriale et de compétences d'attribution. Ses champs d'intervention s'illustrent très bien en matière extractive.

On le sait, dans la plupart des cas[125], la réalisation d'un projet pétrolier exige que l'État producteur signe un contrat avec une compagnie pétrolière internationale[126]. Cette technique

[122] Voir, par exemple, article 41.7 de la loi n°2015-532 du 20 juillet 2015 portant code du travail.
[123] Lire, par exemple, Thierry LAURIOL et Emilie RAYNAUD, *Le droit pétrolier et minier en Afrique*, *Op.cit.*, p. 494 et s ; Voir également Brice KOFFI, *Op.cit*., page 267 et s.
[124] *Cf.* Loi n°72-833 du 21 Décembre 1972 portant code de procédure civile, commerciale et administrative.
[125] Il est assez rare qu'un État producteur entreprenne lui-même directement des opérations pétrolières, même si cette possibilité est inscrite dans les codes pétroliers. Voir article 5 de la loi pétrolière ivoirienne.
[126] Il peut s'agir d'une seule compagnie pétrolière étrangère (voir par exemple le contrat de partage de production conclu à Brazzaville, le 23 mai 1997 entre l'État congolais et la société AGIP RECHERCHES CONGO ou d'un groupe de compagnies pétrolières internationales incluant la société pétrolière nationale (consortium), par exemple le

contractuelle implique une multiplicité d'acteurs dont les rôles, les droits et obligations varient d'un type de contrat à un autre. D'un côté, on a le contrat mère ou principal qui est autonome et distinct des autres contrats. Celui-ci est conclu entre l'État hôte et sa compagnie pétrolière nationale[127] d'une part, et la compagnie pétrolière internationale ou le groupe de compagnies pétrolières internationales d'autre part. L'État hôte peut tout aussi bien conclure le contrat avec la société pétrolière nationale et la compagnie pétrolière internationale[128]ou directement avec un consortium de sociétés pétrolières étrangères.[129]Ces deux sociétés sont souvent associées par un contrat d'association conclu préalablement entre elles[130].

D'un autre côté, il y a les autres contrats, qui sont communément appelés contrats « annexes » ou « auxiliaires ». Les plus usités dans l'industrie pétrolière sont : le contrat de services à risques et le contrat d'association ou la joint-venture[131]. Le contrat de services à risques est le contrat dans lequel l'entreprise publique nationale paye une entreprise pétrolière étrangère pour une activité pétrolière précise, notamment l'opération d'exploration. Dans ce cas, le titulaire accepte de prendre à sa charge le financement d'un programme d'exploration pour le compte de la société nationale et il ne sera remboursé et rémunéré qu'en cas de découverte. Le contrat d'association ou le joint-venture (dans la terminologie anglaise) quant à lui, est aussi un contrat pétrolier qui consiste à créer un consortium entre firmes étrangères et entreprise nationale pour partager la gestion d'un projet pétrolier[132].

Et toutes ces sociétés impliquées dans ces rapports contractuels, sont formées selon le droit ivoirien, et par conséquent, selon les dispositions de l'acte uniforme relatif au droit de société commerciale et du groupement d'intérêt économique (AUSCGIE) pour l'exécution des contrats

---

contrat de partage de production conclu entre l'État congolais et les sociétés AGIP RECHERCHES CONGO, CHEVRON INTERNATIONAL Limited et la société ELF Congo et la société Nationale de Recherche et d'Exploitation pétrolières dite HYDRO-CONGO portant sur les permis de recherches Marine VI, Marine VII et KITINA. Ces sociétés désignées collectivement le « Contracteur » se partageront les différents aspects du projet pétrolier. Pour l'État hôte, en cas d'inexécution des obligations contractuelles, ces compagnies pétrolières sont tenues solidairement et conjointement.

[127] Celle-ci joue généralement un rôle technique et d'interface entre l'État et la compagnie pétrolière internationale. En Côte d'Ivoire, c'est la PETROCI créée par le décret n° 75-744 du 21 octobre 1975 portant création d'une société d'État dénommée Société Nationale d'Opérations pétrolières de la Côte d'Ivoire et approuvant les statuts de ladite société, JORCI n° 58 du 20 novembre 1975, p. 2101, modifié par le décret n° 89-190 du 10 février 1989, JORCI n° 08 du 2 mars 1989, p. 62 dont la dénomination est devenue PETROCI-HOLDING en vertu du décret n° 89-1998-2620 du 3 juin 1998, JORCI n° 47 du 19 novembre 1998, p. 1199.

[128] Voir des exemples de ce type de contrat: le contrat de partage de production d'hydrocarbures portant sur le Bloc CI-401 conclu à Abidjan, le 30 septembre 2005 entre la République de Côte d'Ivoire d'une part, et la société VANCO Côte d'Ivoire Ltd et la société PETROCI HOLDING d'autre part, celui portant sur le Bloc CI-100 conclu le 23 janvier 2006 entre la République de Côte d'Ivoire d'une part, et la société YAM'S PETROLEUM et la société PETROCI HOLDING d'autre part, ou le contrat de partage de production d'hydrocarbures portant sur les permis Haute-Mer et N'Kossa conclu à Paris, le 21 avril 1994 entre la République du Congo d'une part, et la société ELF Congo et la société HYDRO-CONGO d'autre part.

[129] Voir, par exemple, le contrat de partage de production d'hydrocarbures (Blocs I et II du Graben Albertine) de mai 2010 conclu entre la République Démocratique du Congo et les sociétés CAPRIKAT LIMITED et FOXWHELP LIMITED.

[130] C'est le cas des sociétés ELF Congo et AGIP RECHERCHES Congo avec lesquelles l'État du Congo a conclu le contrat de partage de production du 23 novembre 1995 dans le cadre de l'ancien permis de recherches de Pointe-Noire Grands Fonds attribués le 17 octobre 1968.

[131] Consulter, par exemple, Achille GOGUE, *Op.cit.*, p. 152.

[132] Les entreprises associées partagent les bénéfices et supportent les pertes.

miniers et pétroliers. Ainsi, elles sont assujetties aux règles du droit OHADA. Ce faisant, les contentieux qui naîtront dans l'exécution de ces contrats pétroliers annexes entre ces sociétés commerciales, pourront être présentés devant la juridiction commerciale.

Une telle solution peut être retenue aussi dans les rapports contractuels entre l'opérateur pétrolier et les sociétés de sous-traitance[133]. Il en va ainsi des conventions par lesquelles les sociétés pétrolières cèdent ou transmettent leurs droits à une autre société. Ces rapports étant des rapports privés et relèvent du droit civil des obligations ou du droit commercial. Du coup, les contestations qui naissent à l'occasion de ces relations sont susceptibles être traitées devant les tribunaux de commerce.

Tel est aussi le cas des litiges qui naissent entre les dirigeants des sociétés pétrolières. Il en est de même des contentieux nés dans les apports en garantie des titres pétroliers. Ces rapports relevant du droit privé, et à ce titre les différends auxquels elles peuvent donner lieu peuvent être portés devant les juridictions de commerce.

Au final, on se rend bien compte de l'implication des juridictions ivoiriennes de l'ordre judicaire au contentieux pétrolier.

Conclusion

Au terme de cette réflexion, on observe que la résolution des contentieux pétroliers par voie juridictionnelle constitue le ventre mou[134] de l'encadrement juridique de l'activité pétrolière. L'analyse permet de voir que le législateur offre une florissante option pour les modes juridictionnels de règlements des différends dans ce secteur. Ce qui en fait un contentieux hétérogène, variable ou versatile. Cependant, la contribution du juge ivoirien à la justice pétrolière demeure encore balbutiante. Timidement effective, elle n'est pas encore à la hauteur des attentes des requérants (efficace), à cause de la préférence accordée aux techniques internationales de résolution de conflits dans cette matière.

[133] Une société d'ingénierie construit la plate-forme qui la met à la disposition de la compagnie pétrolière. Des contrats d'avitaillement, de surveillance, de maintenance, de restauration, des contrats avec des techniciens spécialisés et des personnels d'exécution sont conclus avec le titulaire du contrat pétrolier.

[134] Pour des développements substantiels, Lire Brice KOFFI, Thèse précitée, p. 286 et suivantes.

L'encadrement juridique des eaux souterraines du bassin du lac Tchad : cas du Cameroun

Legal framework for groundwater in the lake Chad : Cameroon case

Par :

Ngo Telep Cécile

Docteure en Droit Public enseignante assistante à l'université de Douala

Résumé :

L'Article 2 de la loi n° 96/12 du 05 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, dispose que : « L'environnement constitue un patrimoine commun de la nation. Il est une partie intégrante du patrimoine universel. Sa protection et la gestion rationnelle des ressources qu'il offre à la vie humaine sont d'intérêt général ». C'est dans ce sillage que s'inscrit cette étude. L'État du Cameroun ayant conscience du potentiel que représentent les eaux souterraines, témoin des nombreux défis dont les eaux souterraines font face, à savoir la pollution, la sécheresse, les changements climatiques, ne met pas au rebut son encadrement juridique. Le Cameroun de concert avec plusieurs autres États notamment le Niger, le Nigeria, le Tchad, la République centrafricaine, et la Libye se sont entendus pour préserver les eaux souterraines du Bassin du Lac Tchad. Depuis la création de la commission du Bassin du Lac Tchad en 1964 et l'adoption de la Charte du Bassin du Lac Tchad en juin 2011 des mouvements ont été observés dans protection des eaux des différents États du Bassin du Lac Tchad. Il convient d'analyser les retombées de ces initiatives précitées au sein des États du Bassin du Lac Tchad spécifiquement au Cameroun. Par ailleurs la problématique dans le cadre de ce travail est celle de savoir comment s'articule l'encadrement juridique des eaux souterraines au Cameroun ? Par le recours à la méthode comparative et au positivisme juridique, l'hypothèse d'une adaptation des normes de protection des eaux souterraines du Cameroun à celles des objectifs de la commission et de la Charte est envisagée. La protection des eaux souterraines du Cameroun ne s'effectue pas sans entraves mais ces dernières nécessitent d'être surmontées.

Mots clés : Encadrement juridique, eaux souterraines, Bassin du Lac Tchad.

Abstract :

The article 2 of law n°96/12 of 05 August on managment of environment disposed : « environment constitued world heritage.His preservation and managment of natural resource that offer it yield represented public interest. »Cameroon is conscious of advantage lead by underground water.But it facing many problems like pollution,dryness, climatic swapping.Nevertheless, it set some rules with some states neighbor.These state are Chad,nigeria, niger,Libya Centrafic Republic.All of them constitued Basin commission of lake Chad since his creation in 1964 and the adoption Basin Charter in june 2011 some evolution is observing.So it is important now to know the implamentation of these new lead Charter is inserted in each country.Additionally, the problem of this topic is based on the implemenattion of rules Charter in Cameroon.To achieve it,we will use two methods,firstly comparative method,seconly we will employ sturly law. The Hypothesis,is based on adaptation of cameroon rules with the requirement of Basin Chater.

Keywords : Legal framework,water,underground

Introduction

Le bassin du lac Tchad se situe dans la partie orientale de la région du Sahel en bordure du désert du Sahara. Il est l'un des plus grands bassins hydrogéologiques sédimentaires d'Afrique couvrant, environ 2381000km2 soit 8% de la superficie[1] du continent africain. La pluviométrie annuelle, fortement contrastée sur l'ensemble du bassin qui s'étend de la Libye à la République centrafricaine. Il varie de 15000 mm dans le sud à moins de 100mm/a dans le Nord. En raison des températures élevées tout le long de l'année. L'étendue et la qualité des eaux souterraines[2] sont encore mal connues[3], ce qui peut limiter le développement de l'ensemble de la région. La végétation tropicale est prédominante dans la zone sud. Une grande partie du bassin est constituée de dunes parsemées de broussailles xérophiles. Les eaux souterraines sont la principale source d'approvisionnement centralisée en eau dans les villes, et leur protection[4] constitue désormais une urgence. « The protection of this of this regional public property calls for an urgent response »[5].

Une meilleure compréhension de ce sujet exige la définition de quelques termes. L'encadrement juridique désigne l'ensemble des lois, régulations et normes qui régissent une activité ou un domaine spécifique afin de garantir le respect et la responsabilité des acteurs impliqués[6]. Les eaux souterraines peuvent être appréhendées comme des eaux d'infiltration et des nappes[7] ou encore « eaux d'infiltration et des nappes plus généralement toutes les eaux qui se trouvent sous la surface du sol dans la zone de saturation en contact direct avec le sol ou le sous-sol ».[8]Les lacs quant à eux peuvent être entendus comme de « grandes nappes naturelles d'eaux stagnantes même si certains sont traversés par des fleuves »[9] La commission du bassin du Lac Tchad a été créée[10] pour améliorer la gestion transnationale de l'eau à l'échelle du Bassin du Lac.

La Commission du Bassin du Lac Tchad est une structure intergouvernementale créée en 1964 à l'initiative de quatre États. Ces États sont : Le Cameroun, le Nigeria, le Niger et le Tchad. Ces derniers ont été rejoints plus tard par la Centrafrique et la Libye. La Commission du Bassin du Lac Tchad a pour mandat la gestion durable et équitable des eaux du Bassin Lac Tchad et des ressources en eaux frontalières du Bassin du Lac Tchad, la conservation des écosystèmes du bassin conventionnel, la promotion de l'intégration régionale, la préservation de la paix et de la sécurité dans le Bassin. Notamment à travers la mise en œuvre des projets visant l'amélioration de l'accès en eau potable. Le renforcement de la résilience des populations face aux changements climatiques et la consolidation de la paix et de la sécurité dans la sous-région.

---

[1] Rapport sur le projet régional de coopération technique RAF/7/011 appuyé par l'AIEA, le Bassin du Lac Tchad, Vienne (Autriche) 79p. 2017.
[2] Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau 2023 p.53.
[3]Ibid.
[4] E.Kam Yogo ,The Lake Chad Basin Water Charter :strengths and weaknesses, the treaty on the conservation and sustainable management of forest ecosystems in central Africa and Establishing the central African Forest commission adopted in 2005 in Brazaville.
[5] Ibid.
[6] www.studysmarter.fr
[7] Art.1er de la loi n°98-005 du 14 avril portant régime de l'eau au Cameroun.
[8] Art.1er du décret n°2001/165/PM du 08 mai 2001 précisant les modalités de protection des eaux de surface.
[9] P. Daillier M. Forteau, A.Miron, A.Pellet Nguyen *Quoc Dinh Droit international public* 9e édition 2022, LGDJ,Lextenso,p.1689.
[10] Cette Commission a vu le jour le 22 Mai 1964.

Pays de la sous-région de l'Afrique centrale, le Cameroun est physiquement à cheval entre l'Afrique de l'Ouest et Centrale, à l'extrême Nord-Est du golfe de Guinée. Il couvre une superficie d'environ 475650 km2 et s'étire en triangle entre les latitudes 2° et 13° N, s'étendant du golfe de Guinée au Lac Tchad sur une distance d'environ 1200 km, et entre les longitudes 8° et 16° E sur une distance d'environ 800 km. Le pays est limité au Nord par le Lac Tchad, au Nord-Est par la République du Tchad, à l'Est par la République Centrafricaine, au Sud par la République du Congo, la République du Gabon et la Guinée Équatoriale, à l'Ouest par la République Fédérale du Nigeria et la côte de l'océan atlantique sur environ 400 km. La position géographique du pays en fait une zone carrefour, ce qui est à la fois un atout et une menace, dès lors que le pays est ouvert à tous les courants d'échanges de l'Afrique Centrale et de l'Afrique de l'Ouest. Du point de vue hydrologique le territoire du Cameroun est à cheval sur cinq bassins hydrographiques que sont : le Bassin du Lac Tchad, le Bassin du Niger, le Bassin de la Sanaga, le Bassin des fleuves côtiers et le Bassin du Congo. Les eaux souterraines du Cameroun sont principalement contenues dans trois bassins sédimentaires à savoir : le Bassin sédimentaire du Lac Tchad, le Bassin sédimentaire de la Bénoué et le Bassin sédimentaire des Fleuves côtiers.

Cette analyse s'avère intéressante dans la mesure où la gestion des ressources en eau constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour le développement socioéconomique de nombreux pays de la sous-région. Elle concerne les besoins vitaux des hommes des activités économiques, la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la santé publique. Au Cameroun le cadre de la gestion du secteur de l'eau s'est progressivement mis en place suite à des circonstances, des évènements, qui ont éveillé la conscience des hommes sur les enjeux de l'eau et s'est orienté vers les services sociaux de base. C'est ainsi que le Cameroun avant son indépendance, au même titre que de nombreux pays africains, ne disposait pas d'une politique formulée en matière d'eau. Mais plusieurs décennies après les réalités ont évolué. Ainsi, le problème soulevé est celui de savoir comment s'articulent les règles juridiques relatives aux eaux se trouvant dans le sous-sol camerounais ? De cette analyse se dégage l'hypothèse de la conformité des normes camerounaises visant la protection des eaux souterraines aux objectifs de la Commission du Bassin du Lac Tchad et à ceux de la Charte du Bassin du Lac Tchad. Pour le démontrer l'analyse s'appuiera sur le positivisme juridique[11]et la méthode comparative.[12] D'une part, la démarche consistera à analyser les différents textes en vigueur au Cameroun relatifs à la protection des eaux souterraines. D'autre part il s'agira de saisir la dynamique de ses textes par rapport aux ambitions de la commission du Bassin du Lac Tchad. Il importera dans cette réflexion de mettre en exergue le fait que l'encadrement juridique des eaux souterraines est perceptible au Cameroun (I) par ailleurs il conviendra de se pencher sur des moyens contribuant à améliorer la gestion des eaux souterraines au Cameroun (II).

[11] Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 109-117.

[12] Elisabeth ZOLLER, « La méthode comparative en droit public », in Le droit à l'épreuve des siècles et des frontières. Mélanges en l'honneur du Professeur Bertrand ANCEL, Paris/Madrid, LGDJ/Iprolex, 2018, pp. 1571 et 1575

I- UN ENCADREMENT JURIDIQUE DES EAUX SOUTERRAINES PERCEPTIBLE AU CAMEROUN

La meilleure protection de tout bien ne saurait se soustraire au volet juridique. Dans le cas d'espèce, pour assurer la protection des eaux du sous-sol camerounais, l'encadrement juridique a consisté à recourir à une protection légale et réglementaire (A), puis la détermination des acteurs en charge de cette protection (B) pour une mise en œuvre fiable des textes juridiques relatifs à cette protection.

A- Une protection légale et réglementaire des eaux souterraines du Cameroun

Il est important de relever que les normes camerounaises visant à protéger les eaux du sous-sol sont en accords avec le statut du Bassin du Lac Tchad et la Charte du Bassin. Pour démontrer cet état de choses, il conviendra de présenter l'adaptation des normes légales camerounaises aux objectifs de la Commission du Bassin du Lac Tchad (1) et d'autre part de mettre en exergue la protection réglementaire des eaux souterraines (2).

1- L'Adaptation des normes légales camerounaises aux objectifs de la Commission du Bassin du Lac Tchad

En vue d'assurer une protection continue des eaux souterraines du bassin du Lac Tchad, le Cameroun consacre plusieurs normes juridiques visant à épouser le mandat de la commission.

Parmi les objectifs de la Charte, nous pouvons relever deux notamment l'objectif général et les objectifs spécifiques. Pour ce qui est de l'objectif général, le texte encadrant la Commission dispose que : « la présente Charte constitue un cadre conventionnel qui a pour objectif global le développement durable du Bassin du Lac Tchad, au moyen d'une gestion intégrée, équitable et concertée des ressources en eaux partagées et de l'environnement du Bassin »[13].

En outre, les objectifs spécifiques de la Charte visent : « la gestion quantitative des ressources en eaux superficielles qui prend en compte la détermination des principes et règles de gestion quantitative de la ressource en eau par la limitation des prélèvements dans le Lac et ses contributeurs pour minimiser l'impact de ses prélèvements sur le niveau du Lac »[14] ses objectifs portent aussi sur la gestion des eaux souterraines avec la détermination des principes et des règles relatives à la gestion des eaux souterraines transfrontières[15].

Conformément à ces recommandations de la Charte du Bassin du Lac Tchad qui épousent celles du statut de la commission du Bassin Lac Tchad datant de 1964, l'État du Cameroun s'y arrime. C'est ainsi que, À titre d'exemple il y'a lieu de relever que la loi[16] portant régime de l'eau au Cameroun se penche sur la question. Sont interdits les déversements, les écoulements, jets, infiltrations, enfouissement, épandage, dépôts directs ou indirects dans les eaux de toute matière

[13] Art.3 de la Charte de la Commission du Bassin du Lac Tchad de juin 2011.
[14] Art.4 Op cit
[15] *Ibid.*
[16] Loi n°98-005 du 14 Avril 1998 portant régime de l'eau au Cameroun.

solide, liquide ou gazeuse et en particulier les déchets industriels, agricoles et atomiques susceptibles :

D'altérer les eaux de surfaces ou souterraines ou des eaux de la mer, dans les limites territoriales ; de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et la flore aquatique ou eaux sous-marines ; de mettre en cause le développement économique et touristique des régions[17]. Ces dispositions représentent à n'en point douter la manifestation de la volonté l'Etat du Cameroun à préserver les eaux souterraines. Cela qui s'inscrit en droite ligne avec le mandat de la commission du bassin du lac Tchad. Ces dispositions sont en accords le principe général de la Charte du Bassin du Lac Tchad qui promeut le développement durable.

Cette mesure vise aussi à encadrer les eaux souterraines, et par la même occasion, proscrit la pollution qui est : « toute contamination ou modification directe ou indirecte de l'environnement provoquée par tout acte susceptible d'affecter défavorablement une utilisation du milieu favorable de l'homme ; de provoquer ou qui risque de provoquer une situation préjudiciable pour la santé, la sécurité, le bien-être de l'homme, la flore et la faune, l'air, l'atmosphère, les eaux, les sols et le biens collectifs et individuels »[18]

Le Cameroun s'enrichit également d'une loi-cadre[19] ayant pour objectifs la préservation des eaux souterraines. « Le sol, le sous-sol et les richesses qu'ils contiennent, en tant que ressources limitées, renouvelables ou non sont protégées contre toutes formes de dégradation et gérées conjointement et de manière rationnelle par les Administrations compétentes ».[20]Par ailleurs concernant les sanctions :

Est puni d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 5000000 à 10 000000 ou de l'une de ces peines seulement, toute personne qui : réalise un prélèvement des eaux de surface ou souterraines en violation des dispositions de la loi[21]. Le Cameroun accorde du prix au respect scrupuleux de la législation relative à l'extraction des eaux souterraines. D'autant plus que l'usage de ces eaux revêt un caractère très lucratif.

Toute personne qui réalise un prélèvement des eaux de surface ou souterraines non conformes aux mesures édictées par l'étude d'impact ; empêche l'accomplissement des contrôles ; surveillance et analyses prévues par ses textes d'application ; viole un périmètre de protection autour des points de captage, traitements stockage des eaux. En cas de récidive le coupable encourt le double du maximum de peine prévue à l'alinéa 1 de l'article 15 de la loi précitée.

Est punie d'un emprisonnement allant de quatre à quinze ans et d'une amende de 10 à 20 millions toute personne qui pollue et alterne la qualité des eaux. L'eau étant la vie son utilisation ne saurait se faire dans l'anarchie. Plusieurs mesures sont prises dans ce sens afin de limiter ou empêcher son altération.

Sont interdits sous réserve des dispositions de la loi cadre relative à la gestion de l'environnement[22] les déversements écoulements, rejets, dépôts direct ou indirect de toute nature

[17] Art.4al. 2 Op. cit.
[18] Art.4 de la loi-cadre de 1996 portant gestion de l'environnement.
[19] Loi cadre n°96/12 du 05 Aout 1996 portant gestion de l'environnement au Cameroun.
[20] Art.36 de la loi n°96 Op.cit.
[21] *Ibid.*
[22] Art.30 de la loi cadre n°96-12 du 5 Aout 1996 relative à la gestion de l'environnement au Cameroun

et plus généralement tout fait susceptible de provoquer la dégradation des eaux superficielles ou souterraines en modifiant leurs caractéristiques physiques chimiques biologiques ou bactériologiques[23].

Il en ressort que les contrevenants des mesures évoquées plus hauts s'exposent à des sanctions prévues par la même loi notamment une amende d'un montant allant d'un million à cinq millions et d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an ou l'une ces deux peines seulement toute personne qui pollue, dégrade les sols ou sous-sols altère la qualité de l'air ou des eaux.[24] En cas de récidive le montant maximal des peines est doublé.[25]

Le code pénal quant à lui prévoit en cas de pollution un emprisonnement de quinze jours à six mois et d'une amende de cinq mille à un million de francs ou à l'une de ces deux peines seulement celui qui, par son activité pollue l'eau susceptible d'être utilisée par autrui, qui pollue l'atmosphère au point de la rendre nuisible à la santé publique[26].

Toutes ces mesures indiquent que le législateur à juger pertinent cette protection. Mais également à travers ces peines, vise à décourager le maximum possible de personnes qui pourraient avoir l'intention de violer le droit.

Le législateur camerounais manifeste la volonté du Cameroun à vouloir s'acquitter des engagements pris dans le cadre de sa coopération avec les autres Etats du Bassin du Lac Tchad. Ces textes ayant un caractère légal représentent juste un pan du déploiement du Cameroun dans son désir de préserver ses eaux souterraines.

2- La protection réglementaire des eaux souterraines du Cameroun

Le cadre réglementaire de la gestion de l'eau au Cameroun est très large et varié et comporte des textes signés soit par le Président de la République soit par le Premier ministre. À titre de textes signés par le Chef de l'État nous avons le décret[27] portant création du Compte d'affectation spéciale pour le financement des projets de développement durable en matière d'eau et d'assainissement. L'argent étant le nerf de guerre il était vraiment indispensable de prendre en compte ce volet pour une meilleure protection des eaux.

Le décret[28] de 2001 relatif aux modalités de protection des eaux de surface qui vise à encadrer les eaux souterraines s'accorde aussi avec les principes de la commission du Bassin du Lac Tchad sus-mentionnés. Les dispositions du décret précité mentionnent que :« Sont interdits, les déversements écoulements rejets infiltrations enfouissement épandages dépôts directs ou indirects dans les eaux de toute matière solide liquide ou gazeuse et en particulier tout déchet industriel, agricole ou atomique susceptible :

[23] Art.29 de la loi cadre Op. cit.
[24] Art.82 de la loi n°96 Op.cit.
[25] *Ibid*. al.2.
[26] Art.261 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.
[27] Le décret n°2001/216 du 02 Aout 2001 portant création du Compte d'affectation spéciale pour le financement des projets de développement durable en matière d'eau et d'assainissement.
[28] Décret n°2001/165/PM du 08 Mai 2001 précisant les modalités de protection des eaux de surface et eaux souterraines contre la pollution.

- d'altérer la qualité des eaux de surface ou souterraines ou des eaux de la mer dans les limites territoriales ; de porter atteinte à la santé publique de la faune et de la flore aquatiques ou sous-marines et aux animaux ; de nuire à la qualité de la vie et au confort des riverains »[29].
Tout dépôt de matière polluante à un endroit pouvant être entraînés par un phénomène naturel ou technologique dans les eaux de surface ou souterraines, dans les égouts publics ou dans les voies artificielles d'écoulement des eaux est subordonné à l'autorisation préalable du ministre chargé de l'eau[30].

En outre, en vue de protéger la qualité des eaux potabilisables[31] destinées à l'alimentation, il est institué par un autre décret[32], un périmètre de protection autour des points de captage, de traitement et de stockage desdites eaux[33]. Les périmètres de protection comprennent, suivant le cas, des aires de protection immédiate, rapprochée et/ou éloignée. Les terrains compris dans les périmètres de protection sont déclarés d'utilité publique. L'acte d'autorisation de prélèvement fixe et détermine, le cas échéant, les limites et les modalités d'établissement d'un périmètre de protection immédiate autour des ouvrages de captage, de traitement et de stockage des eaux destinées à l'alimentation. Le périmètre de protection immédiate couvre l'aire géographique dans laquelle les ouvrages de captage, de traitement et de stockage des eaux peuvent être atteints par tout polluant sans que celui-ci soit dégradé ou dissous de façon suffisante, ou sans qu'il soit possible de récupérer le polluant de façon efficace. Ces modalités ont pour but d'éviter la propagation de la pollution. Ces mesures témoignent par ailleurs la détermination du Cameroun à promouvoir le développement durable et cela est l'expression de la cohésion au regard des engagements pris dans le cadre de la commission du Bassin.Dans le souci de protéger les eaux souterraines camerounaises face aux multiples défis auxquels elles sont confrontées, les normes juridiques à elles seules sont insuffisantes. La mise en œuvre efficace de toutes ses mesures passe par la participation d'autres acteurs.

B- Les acteurs en charge de la protection des eaux souterraines au cameroun

Dans le désir de mettre en application les mesures édictées afin d'assurer un meilleur encadrement des eaux souterraines, plusieurs intervenants sont mis à contribution à savoir les membres du gouvernement et agents d'administration (1) mais également divers autres acteurs (2).

1- Les membres du gouvernement et les agents d'administration en charge la protection des eaux souterraines au Cameroun

Le ministère de l'eau et de l'Énergie (MINEE) [34] est le principal acteur chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre, de l'évaluation de la politique du gouvernement en matière

[29] Art.3 du décret n°2001 Op.cit.
[30] Art.4 du décret n°2001 Op.cit.
[31] Art.2 du décret n°2001/163/PM du 08 Mai 2001 définit les eaux potalisables comme : « toute eau de surface, souterraine ou de source qui, naturellement ou après un traitement approprié physico-chimique ou microbiologique, peut être consommée sans danger pour la santé. »
[32] Décret n°2001/163/PM du 08 Mai 2001 réglementant les périmètres de protection autour des points de captage, de traitement et de stockage des eaux potabilisables.
[33] Art.3 du décret n°2001/163 Op.Cit
[34]Ministère de l'eau et de l'énergie

de production, transport et de distribution. À ce titre, il veille entre autres : à l'élaboration des plans et stratégies gouvernementales en matière d'alimentation en eau, la prospection, la recherche et l'exploitation des eaux dans les villes et les campagnes, la tutelle des établissements et sociétés de production de transport et de stockage et de distribution de l'eau. Le ministère est soutenu pour la réalisation de cette charge par l'administration centrale qui comprend : Le secrétariat général et ses services rattachés, la division des études, de la prospection et de la coopération, la direction de l'électricité, la direction des produits, la direction des produits pétroliers et gaziers, la direction de l'hydraulique et de l'hydrologie, la direction des affaires générales. Cet organigramme met en exergue le fait qu'il existe deux directions au sein de ce ministère qui sont directement concernées par la gestion de l'eau. Il s'agit de la direction de l'hydrologie, la division des études de la prospection et la coopération.

Les attributions de la direction de l'hydraulique et de l'hydrologie s'intéressent aux aspects suivants : la protection de la ressource en eau dans ses aspects juridiques par l'élaboration du cadre juridique régissant le secteur de l'eau. Elle partage cette attribution avec la cellule juridique.

Les usages de l'eau notamment pour ce qui est de la mobilisation de la ressource en eau à des fins domestiques en milieu urbain et rural. Elle partage également cette responsabilité avec d'autres structures comme le ministère du développement urbain et de l'habitat ou le ministère de l'agriculture et du développement rural.

L'assainissement urbain et rural dont les attributions essentielles semblent relever des autres départements ministériels tels que le ministère de l'environnement et développement de la nature, le ministère du développement urbain et de l'habitat, le ministère de l'industrie et des mines et du développement technologique ou le ministère de la santé publique. La division des études de la protection et de la coopération quant à elle assure les attributions suivantes :

La recherche relative aux connaissances sur les eaux souterraines, sur la qualité des eaux et sur les usages et les risques liées à l'eau. Les études d'impact environnemental sur tout projet concernant la ressource en eau. Elle partage cette responsabilité avec le ministère de l'environnement et de la protection de la nature. Ce ministère est considéré comme l'acteur central chargé de l'eau et a reçu des attributions concernant la gestion de cette ressource qu'il partage avec d'autres ministères.

En outre le ministère de l'environnement de la protection de la nature et du développement durable est chargé du développement des politiques environnementales et celles relatives à la conservation et à la promotion des ressources naturelles en général et de la ressource en eau en particulier. L'organisation de ce ministère est gouvernée par deux axes majeurs deux axes de politique de gestion de l'eau sont privilégiés. Il y'a celle relative à la protection de l'environnement et à l'assainissement. Elle s'applique sur l'élaboration mise en œuvre, le suivi et le contrôle des normes de règlementation en matière d'environnement et d'assainissement, celle relative à la protection et à la gestion durable de l'environnement.

Par ailleurs, les agents de l'administration, les officiers de police judiciaire à compétence générale, les agents assermentés de l'administration sont également chargés de la recherche, de la

constatation et des poursuites en répression des infractions liées à l'eau. Cette action se fait sans préjudices des prérogatives reconnues au Ministère public[35].

Aussi, les inspecteurs et inspecteurs adjoints de l'eau sont autorisés à pénétrer dans les établissements ou les installations lorsqu'ils ont des raisons de croire qu'une infraction s'y produit. Donc c'est à ces derniers de juger l'opportunité d'une intervention dans un lieu qui leur semble suspect. Par ailleurs, ils peuvent sur autorisation préalable de la juridiction compétente, pénétrer dans les habitations privées aux mêmes fins, les visites dans ces habitations ne pouvant s'effectuer qu'entre six heures et dix-huit heures. Les visites doivent se faire conjointement par au moins deux inspecteurs ou inspecteurs adjoints assermentés, accrédités et identifiés. Ces derniers peuvent requérir l'assistance des forces de l'ordre dans l'accomplissement de leurs missions. Ils peuvent même en l'absence d'une infraction prélever l'échantillon d'eaux captées ou déversées et des eaux réceptrices. Ils dressent dès lors un procès-verbal de l'opération de prélèvement dont copie est adressée au responsable des installations[36].

2- Les autres acteurs en charge de la protection des eaux souterraines

Les Collectivités territoriales décentralisées notamment les communes, elles apparaissent comme des acteurs utilisateurs de ce fait leurs interventions se font sur le plan de l'environnement et la gestion des ressources naturelles notamment : la protection des eaux souterraines et superficielles[37]; l'alimentation en eau potable; le suivi et la gestion des déchets industriels; la lutte contre la pollution et l'insalubrité et les nuisances ; la création l'aménagement, l'entretien, l'exploitation et la gestion des équipements en matière d'assainissement, eaux usées et pluviales ; la coordination des réseaux urbains de distribution d'eau.

De même, les autorités traditionnelles ont compétence pour régler les litiges liés à l'utilisation des ressources en eaux sur la base des us et coutumes locaux, sans préjudice du droit des parties aux litiges d'en saisir les tribunaux compétents[38]. Il est dressé un procès-verbal du règlement du litige, une copie de ce procès-verbal dument signée par l'autorité traditionnelle par les parties au litige ou leurs représentants déposés auprès de l'autorité administrative du ressort territorial de la communauté villageoise où a lieu le litige[39]. Ceci témoigne au-delà de toute la marque de reconnaissance, la place significative et la confiance que l'État peut accorder aux autorités traditionnelles dans la mise en application des normes édictées.

C'est en vue de réaliser ces mêmes objectifs que le comité national de l'eau se charge de gérer le secteur de l'eau. A cet effet il a pour mission entre autres de conduire, d'étudier de faire des propositions des avis au gouvernement afin d'assurer une gestion rationnelle et durable de l'eau.Son fonctionnement repose sur la représentation des départements ministériels, des collectivités locales, du secteur privé et des concessionnaires du service public. Le compte

[35] Art.19 al.1 de la loi de 98 Op.cit.
[36] 29 Art.4 du décret n°2001/162/PM du 8 Mai fixant les modalités de désignation des agents assermentés pour la surveillance et le contrôle de la qualité des eaux.
[37] Art.157 de la loi n°2019/24 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.
[38]Art.24 de de la n°98 portant régime de l'eau.
[39] Art.24 Op.Cit.al.(2).

d'affectation spécial assure son financement notamment celui relatif aux projets de développement durable en matière d'assainissement.

Le comité national de l'environnement assure la validation des études d'impacts des actions de développement sur les ressources naturelles et la sensibilisation des populations pour une gestion saine de l'environnement.

En outre, l'Observatoire des ressources hydrauliques est chargé de de veiller sur la qualité, de l'évaluation des besoins en eau et son utilisation aussi s'appuie-t-il sur la recherche pour les connaissances (quantitative et qualitative des ressources, inventaire et le suivi de sa gestion) son organisation et son fonctionnement se rapprochent de celui du comité national de l'eau. Un constat demeure, celui de la non application des normes règlementaires en vigueur. La gestion de ces organes souffre de l'accaparement de l'essentiel de ses pouvoirs par les départements ministériels. C'est la conjugaison permanente des efforts de tous ces acteurs qui rend opérationnel l'encadrement juridique des eaux souterraines au Cameroun en particulier et de manière générale dans le bassin du Lac Tchad. Bien que la gestion des eaux souterraines soit un secteur encadré, son exercice n'est pas un long fleuve tranquille. Cette protection se heurte à une kyrielle de pesanteurs qui nécessite d'être examinée.

II- MOYENS CONTRIBUANT A AMELIORER LA GESTION DES EAUX SOUTERRAINES AU CAMEROUN

Des efforts sont consentis par l'État du Cameroun dans l'optique de protéger les eaux de son sous-sol. Mais cette protection ne s'effectue pas sans embûches. Il convient au préalable de mettre en exergue les défis auxquels le Cameroun fait face dans la gestion des eaux du sous-sol. (A) Puis il importera de présenter les perspectives pour une meilleure protection de ses eaux souterraines (B).

A- Les défis du Cameroun dans la gestion de ses eaux souterraines

Les obstacles auxquels le Cameroun fait face dans la réalisation de ses objectifs notamment en termes de protection des eaux de son sous-sol sont de plusieurs ordres. Pour mieux cerner ces difficultés et y remédier il est impérieux de s'appesantir sur les insuffisances des textes législatifs et règlementaires (1) ensuite il s'agira d'aborder les pesanteurs d'ordres divers (2).

1- Les insuffisances des textes législatifs et règlementaires encadrant la gestion des eaux souterraines

Malgré la multitude de textes mis sur pieds l'État du Cameroun aussi bien sur le plan législatif que sur le plan règlementaire, il y'a lieu de relever quelques insuffisances liées à ces normes. Pour ce qui est de la loi n° 98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau. Elle n'intègre pas suffisamment la question de la gestion transfrontalière des eaux partagées ; Elle ne précise pas clairement le statut des différents utilisateurs de l'eau. Pour ce qui est de l'utilisation de l'eau

d'irrigation. À l'heure actuelle aucun texte ne définit le régime applicable aux « eaux d'intérêt régional ».[40]

La loi n°96/12 du 05 Aout 1996 relative à la gestion de l'environnement au Cameroun est ralentie dans sa mise en œuvre par plusieurs décrets d'application. Ceux-ci tardent souvent à être pris ce qui rend difficile l'exécution de la loi visant la protection des eaux souterraines.

L'article 5 du décret n° 2001/161/PM du 08 mai 2001 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Comité National de l'Eau prévoit la tenue de deux (02) sessions ordinaires par an du comité national de l'eau. Ce qui semble insuffisant pour un meilleur suivi de tous les projets qui se greffent à l'eau au Cameroun. Dans son déploiement réel, depuis sa création ce comité ne s'est réuni qu'une seule fois ce qui hypothèque les réalisations dont ce comité devrait s'acquitter dans le domaine de l'eau au Cameroun. La régularité de la tenue des sessions ordinaires permet en principe d'améliorer la gestion de l'eau de relever progressivement les défis y afférent afin de trouver des mesures pour y remédier.

Les ressources du compte[41] d'affectation spéciale du Ministère de l'eau et de l'énergie, destinées principalement au financement des projets de développement durable proprement, n'ont pas pu soutenir le fonctionnement du Comité, tel que stipulé dans l'article 7 du décret[42] portant création du compte d'affectation spécial. Ledit compte a vocation à garantir le financement des ressources en eau, l'alimentation en eau potable des centres urbains ainsi que des zones rurales ; hydraulique, agropastoral. Ce compte peine a fonctionné. Le principal problème qui se pose est celui de la collecte des ressources qui lui sont destinées.

Par ailleurs, le décret n° 2001/163/PM du 08 mai 2001 réglementant les périmètres de protection autour des points de captage, de traitement et de stockage des eaux potabilisables ne met pas un accent sur l'urbanisation anarchique et l'agriculture intensive or, la principale conséquence étant la pollution des eaux de surface et souterraines par les polluants issus des activités susmentionnées.

À la faveur de la réglementation instaurant les inspections conjointes des établissements classés par tous les Ministères sectoriels concernés sous la supervision des autorités administratives, les inspections surprises ne sont plus autorisées : ce qui limite les infractions constatées sur site, les entreprises concernées ayant été informées à l'avance de la tenue de ces inspections conjointes. Si des limites sont perceptibles sur le plan légal et règlementaire, il y'a lieu de noter les insuffisances s'étendent au-delà de cet ordre.

2- Les problèmes d'ordres divers entravant la gestion des eaux souterraines

Les mauvaises prises de décisions handicapent les efforts faits en amont par le Cameroun pour un meilleur l'encadrement juridiques des eaux souterraines. Car, les politiques de développement sont souvent centrées sur le court terme. L'insuffisance de gestion intégrée des ressources en eau au niveau national, l'absence de système efficace de contrôle et de suivi de la

[40] Plan national de l'eau Op. Cit.p.56.
[4141] Décret n° 2001/216 du 2 Aout 2001 portant création du Compte d'affectation spéciale pour le financement des projets de développement durable en matière d'eau et d'assainissement.
[42] *Ibid*.

qualité de l'eau, de moyen d'alerte et des mesures de protection, l'absence de gestion de la demande en eau ou d'adaptation des modes de production des ressources naturelles et enfin le manque de préparation pour faire face aux cas d'urgence représente les difficultés principales qui gangrènent les politiques camerounaises.

Le réchauffement du système climatique et ses conséquences diluent les efforts du Cameroun. Les impacts négatifs de ces changements climatiques sont de nature à compromettre la réalisation des objectifs de la politique nationale. Il importe que les autorités nationales accordent une importance fondamentale à la mise en œuvre des différents programmes et projets d'adaptation et d'atténuation aux effets des changements climatiques.

Les facteurs de pollution des ressources en eau sont en expansion au regard de la multiplication des sources d'émissions des pollutions solides et liquides et compte tenu des insuffisances du traitement de ces sources de pollutions.

L'éducation du public sur l'environnement est inexistante. Le Cadre juridique et les moyens d'application ne sont pas actualisés et harmonisés au niveau régional pour la protection de l'eau et des écosystèmes. Les institutions nationales n'évoluent pas suffisamment vite pour suivre la dynamique des changements.

L'absence du contrôle de l'utilisation des eaux représente également un défi majeur dans la protection de cette denrée d'autant plus que les États ne respectent pas toujours le volume requis. C'est d'ailleurs ce que relève le Professeur Emmanuel Kam Yogo « since an uncontrolled increase in the extraction of water resources could have significant impacts and lead to serious reduction in volume of water consumed from the lake,state parties undertake to respect total volume. »[43]

Le Cameroun Etat faisant partie du bassin du lac Tchad fait face à de nombreux défis notamment ceux relatifs à sa pluviométrie qui correspond à une climatologie sahélienne qui la rend très variable et imprévisible. En vingt ans les isohyètes de la pluviométrie moyenne se sont déplacées de 180km[44] vers le Sud. Par conséquent, les zones qui enregistraient une pluviométrie moyenne de 320mm ne reçoivent plus que 210 mm.

Le bilan hydrologique général du bassin est affecté par l'étroite interaction entre la pluviométrie, l'évaporation, les apports latéraux au lac et cette infiltration des eaux souterraines sous l'étendue du Lac[45]. Les propriétés du sol dans le bassin varient considérablement à travers la région ce fait affecte la végétation du Bassin.

La baisse considérable du niveau du Bassin du Lac Tchad et sa nappe phréatique entrainant une diminution de la végétation pérenne et une augmentation de la vulnérabilité à l'érosion. On constate surtout dans le septentrion la diminution des crues au fil des années.

Les ressources du sous-sol n'échappent pas à la fiscalité[46]environnementale. Le régime de l'eau dans ces différents aspects nationaux comporte un ensemble de règles définie qui permettent

[43] E . Kam Yogo, The Lake Chad Basin Water Charter : strengths and weakness ,the treaty on the conservation and sustainable management of forest ecosystems in central Africa and Establishing the central African Forest commission adopted in 2005 in Brazaville. p.591

[44] Commission du Bassin du Lac Tchad, gestion intégrée du Bassin fluvial, les défis du Bassin du Lac Tchad vision 2025 p.3.

[45] Commission du Bassin du Lac Tchad Op.Cit p.4.

[46] Emmanuel Kam Yogo, *manuel judiciaire de droit de l'environnement* Op.Cit p.35

de tarifer l'utilisation de l'eau selon les usages. Ces utilisations sont soumises tantôt à des taxes, tantôt à des redevances[47]. Cependant, l'effectivité du paiement n'est pas toujours au rendez-vous ce qui entrave la gestion de l'eau.

La dégradation de l'environnement par des causes naturelles sus mentionnées. Mais aussi combiné à cela des causes anthropiques telles que les constructions de barrages en amont des cours d'eaux.

B- Les perspectives pour une meilleure protection des eaux du bassin

L'intérêt porté aux nappes souterraines est un phénomène assez récent, indissociable d'une appréhension unitaire du cycle de l'eau.[48] La meilleure protection des eaux du sous-sol camerounais passe par une véritable coopération institutionnelle (1) et une mise application en rationnelle des principes de gouvernance de l'eau. (2)

1- La consolidation de la coopération entre le Cameroun et les autres Etats du Bassin du Lac Tchad

Les États qui partagent des ressources en eau constituent une « communauté d'intérêts et de droits »[49]Ce principe trouve une application idoine dans le cadre des mécanismes institutionnels communs aux États riverains. L'intérêt des États riverains à la mise en valeur des ressources en eaux requiert des cadres juridiques et institutionnels adéquats[50].La mise en place de mécanismes institutionnels communs contribue à une meilleure utilisation et une protection renforcée des ressources en eau. Ces mécanismes permettent de donner une assise institutionnelle aux règles concernant l'échange d'informations et aux obligations relatives à la notification et la consultation, qui sont essentiels au développement d'une coopération efficace et constituent un élément clé de la prévention des différends dans entre États riverains[51].Certaines institutions communes ont été dotées du pouvoir d'adopter des décisions à portée obligatoire. C'est le cas de la commission mixte internationale établie entre les États-Unis et le Canada par le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes qui décide des questions relatives à l'utilisation des eaux partagées[52].

Le Traité de Rio de la Plata et sa frontière y afférente de 1973 et le statut du fleuve Uruguay de 1975 ont quant à eux doter leur commission de pouvoir de conciliation[53].Les mécanismes institutionnels sont perçus comme des assises[54] de prévention et de solution aux différends

[47] *Ibid.*
[48] A.Van Lang Droit de l'environnement 3e édition Presse universitaire de France septembre 2011.p.403.
[49] Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie /Slovaquie),arret du 25 septembre 1997,Recueil CIJ 1997,par.85
[50] L.Boisson de Charzournes et Mara Tignino. Gestion internationale de l'eau et développements du droit international. In :P.Le Prestre. Vingt ans après :Rio et avant gout de l'avenir. Quebec :Presses de l'Université de Laval, 2011 p.245-261
[51] L.Boisson de Charzournes et Mara Tignino. Gestion internationale de l'eau et développements du droit international. In :P.Le Prestre Op Cit p.259.
[52] Voir les articles 3,4, 5,6 du Traité entre les Etas unis et la Grande-Bretagne relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre les Etats Unis et le Canada, Washington 11 janvier 1909.
[53] Art.68 du Traité de Rio de la Plata et sa frontière maritime de 1973 et article 58 du Statut du fleuve Uruguay de 1975 ,ONU Recueil des Traités,vol1295,p.318-330 et p.347-355.
[54] O.Agaro, « The establishment of the Chad Basin Commission »ICLQ 1966 p.453.

interétatique.[55]Les États devront par ailleurs prendre en considérations la résolution adoptée en 1994 et jointe à la version définitive de son projet d'articles sur les cours d'eaux internationaux, dans lequel la CDI a engagé les Etats à s'inspirer des principes du projet « lorsqu'ils élaborent des règles applicables aux eaux souterraines transfrontieres »[56]

Fort de ce qui précède le Cameroun et les autres États du Bassin du Lac se doivent s'en inspirer pour être plus soudés et garantir une protection pérenne à leurs ressources partagées. Chacun devra mettre de côté ses intérêts particuliers pour faire prévaloir les intérêts communs et hautement constructifs. Le respect scrupuleux des directives recommandées par la Charte du Bassin Lac Tchad permettra au Cameroun de mieux gérer ses eaux souterraines.

Le renforcement des relations entre les États doit inclure un développement adéquat du régime de coopération[57] dans le bassin du Lac Tchad pour garantir la stabilité et la paix entre Etats afin de prévenir la survenance des dommages irréversibles. En même temps, une gestion durable de l'eau requiert une approche trans-sectorielle. Les instruments relatifs à la protection de l'environnement, aux droits de l'homme, ou au droit du commerce international et des investissements contribuent tous à la gestion des eaux. Il est impérieux pour les pays membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad de coopérer sur chaque détail, dont la réactualisation des accords régionaux et leur harmonisation[58] pour une gestion effective durable des eaux du Bassin.

2- Une mise en application rationnelle des principes de gouvernance de l'eau et des conventions internationales relatives à l'eau ratifiées par le Cameroun

Le respect du principe d'équité : il dispose que la loi reconnaît « le droit de chacun de disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité »[59]. L'équité qui repose sur la solidarité nationale (principe de solidarité nationale) doit prendre en compte tous les aspects dont l'équité entre populations pauvres/populations riches, l'équité hommes/femmes, l'équité zones rurales/zones urbaines.

Le principe de subsidiarité : il consiste à définir et à mettre en œuvre la Politique Nationale de l'eau ainsi que les programmes associés à l'échelle géographique appropriée. Autrement dit, les questions qui peuvent être résolues localement doivent être décidées et gérées localement. Principe de développement harmonieux des différentes régions du pays : les programmes d'utilisation des ressources en eau qui seront établis à travers les plans et programmes de développement tiendront rigoureusement compte des besoins de développement de toutes les régions du Cameroun. Les ouvrages à réaliser devront tenir compte des besoins à l'amont et à l'aval et s'insérer dans un schéma directeur d'aménagement et de gestion des ressources en eau.

Le principe de protection des personnes et de la nature : Il nécessite la définition et le respect de normes réglementaires (eaux minérales, eaux destinées à la boisson, rejets polluants) pour

[55] L.Boisson de Charzournes et Mara Tignino. Gestion internationale de l'eau et développements du droit international. In :P.Le Prestre Op Cit p.259
[56] P. Daillier M. Forteau, A.Miron, A.Pellet Nguyen *Quoc Dinh Droit international Public*, Op cit.p.1689
[57] O.Agaro, « The establishment of the Chad Basin Commission » Op .Cit p.554.
[58] *Ibid.*
[59] Politique nationale de l'eau au Cameroun novembre 2019.

prévenir les risques sanitaires, les risques de dégradation des ressources en eau ou les actions agressives de l'eau. Il importe de veiller au respect de ces normes par des contrôles réguliers.

Le principe préleveur-payeur : afin de dégager des ressources pour financer les actions des institutions publiques en matière de gestion et de préservation des ressources en eau, mais aussi d'inciter les usagers à une gestion plus économe et plus respectueuse de l'environnement, une taxe en matière d'eau sera perçue. Cette contribution financière en matière d'eau, assise sur le volume prélevé, consommé ou mobilisé, concerne les personnes qui utilisent l'eau pour une activité économique. Le principe pollueur-payeur : pour inciter les pollueurs à mettre en œuvre de bonnes pratiques environnementales, à effectuer des investissements de dépollution nécessaires ou à recourir à des technologies plus propres, une contribution financière en matière de pollution sera perçue à travers la taxe en matière d'eau. Le niveau de cette contribution sera fonction de la charge polluante rejetée dans le milieu naturel et de la nocivité des polluants concernés. Les ressources ainsi dégagées permettront d'orienter suivant les priorités, les investissements et les actions de protection et de gestion des ressources en eau, en privilégiant les mesures préventives par rapport aux mesures curatives, souvent plus coûteuses. Le principe d'information et de participation : Le principe d'information et de participation consiste à utiliser les outils d'information, d'éducation et de communication (IEC) pour informer les acteurs.

Le principe d'égalité : c'est un principe général qui signifie que tous les citoyens ont une égale vocation à jouir de toutes les libertés et de tous les droits garantis par la législation en vigueur dans le domaine de l'eau. Ce principe nécessite vivement d'être pleinement pris en compte dans les pratiques de gestion de l'eau au Cameroun et dans le Bassin du Lac Tchad. Le principe de précaution : il est relatif aux mesures qui doivent être prises en cas d'incertitude scientifique sur les conséquences des risques pour les ressources en eau. En conformité à ce principe, l'absence de certitude scientifique, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles sur les ressources en eau. Le principe du Genre : il suppose que, l'intérêt et les contributions des femmes, des hommes et des couches vulnérables dans la société sont pris en compte dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et programmes, le développement des capacités, la planification et les opérations d'investissements dans le secteur de l'eau. Le principe de prévention : il impose d'une part, l'évaluation préalable des impacts négatifs éventuels d'une activité envisagée sur la santé humaine et l'environnement et d'autre part, la prise de mesures pour éviter ou atténuer ces impacts. Le principe de redevabilité : c'est le principe selon lequel chaque acteur du secteur de l'eau doit assumer la responsabilité de ses actions et en rendre compte au niveau approprié, au moyen de mécanismes convenus (principe de responsabilité). Le principe de redevabilité est particulièrement applicable à l'État à qui incombe in fine la responsabilité principale de la gestion durable de l'eau au plan national. Il pèse donc sur l'État, l'obligation de rendre compte régulièrement à la Nation des efforts consentis en faveur du secteur de l'eau.

Le principe de non régression ou principe de durabilité : il signifie que les acquis en matière de jouissance et d'exercice des droits reconnus en matière d'eau, doivent faire l'objet d'une garantie de pérennité et de non-retour en arrière afin d'assurer une évolution continue et progressive. À défaut de pouvoir améliorer continuellement les droits des populations en la

matière, les pouvoirs publics s'obligent à maintenir le niveau de droits déjà acquis pour chaque personne pour assurer un mieux-être humain et un niveau élevé de protection.

Le principe de partenariat : il induit la recherche des complémentarités et des synergies dans les interventions des différents acteurs en vue d'une plus grande efficacité des actions dans le secteur. Ce partenariat doit être effectif dans tous les aspects de la gestion de l'eau et dans toutes les institutions et tous les organes de gestion des ressources en eau.

Un suivi qualitatif et quantitatif des nappes surtout celles sur des formations du quaternaire et du pliocène[60] du Lac, est nécessaire pour une bonne gestion. L'évaluation quantitative de l'exploitation doit également être faite pour tout le bassin. Les potentiels souterrains doivent être utilisés davantage pour les usages environnementaux agroforesterie agriculture. Les volumes destinés pour à cette utilisation ne doivent pas dépasser la réserve renouvelable pour maintenir un équilibre exploitation/renouvellement.

L'État du Cameroun dans l'élaboration de ses normes doit privilégier une conformité de celle-ci avec l'objectif général de Charte de l'eau du bassin et ses objectifs spécifiques. L'objectif général de la Charte est le développement durable du Bassin du Lac Tchad[61].De ce fait, le Cameroun afin d'améliorer la gestion des eaux de son sous-sol doit perpétuellement intégrer ces mesures dans ses normes. Les objectifs spécifiques de la Charte du Bassin doivent également être pris en compte.

La vision 2025 du Bassin du Lac Tchad adoptée par la commission du Bassin du Lac Tchad représente un atout déterminant dans la protection des eaux souterraines. L'observation de la vision africaine de l'eau qui implique la mise application des principes de Dublin à savoir : La mise en valeur et la gestion de l'eau doivent être fondées sur une approche participative impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux ; les femmes sont au cœur du processus d'approvisionnement, de gestion et de conservation de l'eau ; pour tous ces différents usages, souvent concurrents ; l'eau a une dimension économique. C'est pourquoi elle doit être considérée comme un bien économique.

En outre, les conventions relatives à l'eau ratifiées par le Cameroun en particulier La convention relative à la protection et à l'utilisation des cours d'eau transfrontière et des lacs internationaux du 17 mars 1997 et convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles du 16 septembre 1968 et révisée le 11 juillet 2003 ne doivent pas être une vue de l'esprit elles doivent être prises en compte dans chaque initiative opérée par le Cameroun.

Conclusion

Le Cameroun pays relevant du bassin du Lac Tchad dispose des richesses incontestables dans son sous-sol notamment ses eaux souterraines. Afin de bien gérer ses eaux souterraines, le Cameroun coopère avec les autres États du Bassin. Notre intérêt tout au long de cette analyse était de savoir comment s'articule la gestion des eaux souterraines au Cameroun ? Il nous a été donné

[60] J.Lamoalle et G. Magrin le développement du Lac Tchad Situation et futurs possible IRD éditions Marseilles 2014.p.74.
[61] Art.3 de la Charte de l'eau du Bassin du Lac Tchad de juin 2011.

de relever que le Cameroun s'arrime aux mesures mises sur pieds pour la protection du Bassin du Lac notamment l'objectif général qui est celui du développement durable et les objectifs spécifiques à travers son droit positif et les institutions étatiques. Cependant, Il y a donc un réel besoin d'efforts supplémentaires pour assurer une plus grande effectivité du riche cadre juridique existant en matière d'eau au Cameroun. Par ailleurs, de nombreux efforts restent à faire pour coordonner la mise en œuvre de ces divers instruments législatifs et réglementaires en vue d'assurer une synergie en la matière, source d'efficacité et d'efficience dans les interventions des différents acteurs. La relecture[62] en cours de la loi n°98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau, ouvre des perspectives pour la prise en compte des faiblesses identifiées. Ces obstacles ne représentent pas une impasse, mais nécessitent juste d'être managés par le canal d'une meilleure organisation et planification. Le principe « ni les fleuves ni, moins encore, les Lacs internationaux n'ont jamais véritablement été soumis à un régime uniforme »[63] semble être désormais caduque.

[62] Plan national de l'eau Op.Cit.p.58.
[63] P. Daillier M. Forteau, A.Miron, A.Pellet Nguyen *Quoc Dinh Droit international public* 9e édition 2022, LGDJ,Lextenso,p.1687.

DROIT PRIVE

****

****

***

R.I.D.S.P, vol. 5, N°6 – Juin 2025
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

La libre négociabilité des actions dans l'Acte Uniforme de l'OHADA sur le droit des sociétés commerciales

The free negotiability of shares in the Uniform Act of OHADA on commercial company law

Par : **EYANGO DJOMBI André Desmonds**

Maître de Conférences/Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Douala-Cameroun

Résumé :

Le principe de la liberté des actions est-il encore respecté dans les sociétés commerciales régies par droit ohada ? La réponse à cette question découle de l'analyse de l'Acte uniforme portant droit des sociétés commerciales et du GIE duquel se dégage un double constat: le premier est celui du maintien du principe de la libre négociabilité des actions en droit ohada, en dépit des différentes révisions connues par le texte en vigueur dans le domaine. Le second fait état d'une absence de liberté absolue en matière de négociabilité des actions. La survivance de ce principe en droit ohada apparait, non seulement dans les sociétés anonymes, les sociétés par actions simplifiées mais également dans les sociétés faisant appel public à l'épargne, qu'elles soient ou non cotées en bourse. Le principe est toutefois rigoureusement encadré par deux types de mécanismes. L'un est conventionnel et s'exprime au moyen des clauses d'inaliénabilité, d'agrément et de préemption ainsi que par les statuts. L'autre est légale et se matérialise par certaines exigences que les actionnaires doivent respecter dans les opérations de négociabilité des d'actions. Il s'agit notamment de l'exigence d'une notification de l'opération de cession à la société et de l'exigence d'un écrit pour la validité de l'opération. La violation de ce formalisme peut être civilement et pénalement sanctionnée.

Mots clés : actions- négociabilité- clauses- cession d'actions-formalisme

Abstrat:

Is the principle of freedom of negotiability of shares, still accepted in commercial companies governed by the OHADA Uniform Act? The answer to this question comes from the analysis of the Uniform Act on Commercial Companies and Economic Interest Groups, from which two things have been noticed: Firstly, there is the freedom of negotiability of shares under the OHADA law despite various revisions that have taken place. Secondly, there is the absence of absolute freedom in the negotiability of shares. The existence of this principle is seen not only in public limited companies, simple joint stock companies but also by companies that have a right to public call for capital, notwithstanding if they are listed on stock exchange. This principle has been rigorously regulated by two kinds of mechanisms: one is conventional and is expressed by means of inalienable clauses, agreement and preemption as well as status. Another is legal and is materialized by certain exigences based on the notification of the operation of cession to the company and the need of writing for the validity of the operation. The violation of this formality can be civilly and criminally sanction.

Keywords: Shares, Negotiability, Clauses, Cession of shares, and Formalism

Introduction

Le droit positif des États membres de l'OHADA a jeté des bases solides de la construction d'une théorie pertinente des sociétés commerciales. Dans son appréhension, « *la société commerciale est créée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent, par un contrat, d'affecter à une activité des biens en numéraire ou en nature, dans le but de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter. Les associés s'engagent à contribuer aux pertes dans les conditions prévues par le présent Acte uniforme* [1]». De cette définition découlent plusieurs enseignements, notamment que la qualité de « *membre* » d'une société commerciale est conférée par le fait d'affecter, au moyen d'un contrat, des biens en numéraire, en nature ou en industrie à la construction de ladite société[2]. Cette qualité de membre se fonde sur la détention des titres appelés « actions » ou « parts sociales » qui donne droit au statut d'associé ou d'actionnaire. Depuis la réforme de 2014, les titres ou valeurs mobilières font l'objet d'une dématérialisation en droit OHADA[3]. Quoi qu'il en soit, cela ne change véritablement rien à leur nature puisqu'ils demeurent toujours les parts sociales et/ou les actions. Les premières sont émises par les sociétés de personnes dont la SARL; les secondes sont, quant à elles, l'apanage des sociétés de capitaux, lesquelles retiennent notre attention dans la présente étude En effet, toutes les sociétés ne s'inscrivent pas dans « *la libre négociabilité des actions dans l'Acte Uniforme de l'OHADA sur le droit des sociétés commerciales* ». La détermination des sociétés concernées est faite sur la base des « actions » dont la prise en compte amène à exclure les sociétés de personnes du champ d'étude. En conséquence, nous ne nous intéressons qu'aux Sociétés anonymes (les classiques, faisant appel public à l'épargne, établissements bancaires et financiers ainsi que les Sociétés par actions simplifiées). Ces dernières se singularisent par leur finalité, à savoir réunir des financements très importants en mettant en circulation des valeurs mobilières[4], d'où leur dénomination « sociétés de capitaux » que la doctrine commercialiste qualifie de type de « *société dans laquelle la personnalité des associés est indifférente, seuls étant pris en considération les capitaux apportés, d'où il résulte que les parts de chacun des associés, appelées actions sont négociables et librement transmissibles* [5]». Il en résulte que la « société de capitaux » est essentiellement assise sur les titres sociaux appelés « actions », c'est-à-dire, d'après le vocabulaire juridique de l'Association Capitant, la « *Part*

[1]Article 4 de l'Acte uniforme portant droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique.
[2]Eskinazi D., *La qualité d'associé*, Thèse de Doctorat, Université Cergy- Pontoise, 2005, p. 7.
[3]La dématérialisation des valeurs mobilières est une opération de substitution des certificats physiques des titres par l'inscription en compte des titres sous forme électronique. Elle a été amorcée par l'OHADA depuis l'Acre uniforme de 1997 V. article 764 de l'acte uniforme de 1997. Dans l'Acte uniforme actuel issu de la révision de 2014, la dématérialisation est prévue à l'article 744-1 de l'Acte uniforme qui dispose que « les valeurs mobilières ne peuvent être représentées que par une inscription en compte au nom de leur propriétaire et se transmettent par virement de compte à compte ». Les dispositions relatives à la dématérialisation des valeurs mobilières ont été essentiellement prises pour des besoins du marché financier puisque cette dématérialisation est imposée pour l'admission des valeurs mobilières à la cote. Les valeurs mobilières sont des instruments qui font aussi l'objet de transaction hors cote pour laquelle la dématérialisation est tout aussi bénéfique. Lire dans ce sens N'tchatat Tounya (FL), La dématérialisation des valeurs mobilières dans l'espace OHADA, actualité et perspectives, https : //hal.science/hal-03675036 du 28/03/25.
[4]Guyon Y., *Droit des affaires, T.1 Droit commercial général et sociétés*, coll. Droit des affaires et de l'Entreprise, Economica, 2003, p. 782.
[5] Cornu G. vocabulaire juridique, quadrige 10e, Paris. 2014, p. 971.

d'associé dans les sociétés dites de capitaux, société anonyme ou en commandite par actions qui est caractérisée par sa libre cessibilité de principe et se présente comme une fraction du capital social servant d'unité aux droits et obligations des associés ». La notion d'« action » revêt des caractéristiques fondamentales et en rapport avec l'objet en étude se trouve la « négociabilité » que le législateur a pensée comme un principe libre dans sa mise en œuvre.

La libre négociabilité des actions est distincte de la négociabilité des actions[6]. Elle désigne ce qui peut être cédé ou réalisé sans qu'interviennent des restrictions particulières, formalités ou déclarations ; aussi renvoie-t-elle à la liberté de céder davantage qu'à la négociabilité[7]. La négociabilité peut être un acquis pour les actionnaires dans des types de sociétés commerciales dans la mesure où-un actionnaire ne peut être prisonnier de son titre. Mais la libre circulation des titres souhaitée n'est ni automatique, ni absolue. Les différentes opérations pouvant être effectuées sur des titres ou actions traduisant la libre négociabilité demeurent, pour l'essentiel, fortement encadrées par l'Acte uniforme. Quant au concept « négociabilité », il fait référence à la qualité attachée à des titres représentatifs d'un droit ou d'une créance qui en permet une transmission plus rapide et plus efficace que les procédés du droit civil (sans être obligé de recourir aux formalités exigées de la cession civile pour qu'elle soit opposable aux tiers : Code civil art. 1690)[8]. La négociabilité est distincte de la cessibilité. Alors que la négociabilité qui ne concerne que les actions est la faculté de les céder selon les modes simplifiés du droit commercial (simple tradition manuelle, par endossement), la cessibilité, concernant aussi bien les actions que les parts sociales, est la liberté de les céder par les procédés plus formalistes du droit civil[9]. De fait, dans la pratique, les parts sociales sont cessibles tandis que les actions sont cessibles ou négociables[10].

Techniquement, la négociabilité indique l'aptitude à être négocié. Elle est une forme simplifiée de cession inventée par la pratique puis consacrée par la loi parce qu'il fallait faire échapper certaines créances aux lourdeurs du droit commun de leur cession[11]. Le recours à ce mécanisme est justifié, en matière commerciale, par les impératifs de rapidité et de simplicité qu'impose le domaine marchand[12]. Avec la négociabilité, il n'est plus question d'alléger le formalisme de l'article 1690 du Code civil mais il s'agit de protéger le titulaire des titres en lui

[6] Le principe de la négociabilité des titres sociaux dans les sociétés par actions, en vertu duquel la cession des actions et des valeurs mobilières s'effectue selon les formes commerciales, ne doit pas être confondue avec la libre négociabilité dans la mesure où un instrument peut être négociable mais pas librement.

[7] Leroy C., *op.cit*, p. 193.

[8] Cornu G (dir), *Vocabulaire juridique*, association Capitant, 10è éd., Paris, P.U.F, coll. Quadrige, 2014, p. 680. En droit OHADA, l'opposabilité aux titres est subordonnée aux formalités prévues à l'article 763-1 de l'AUDSCGIE. La négociabilité doit être distinguée de la « négociation ». Cette dernière ne désigne pas la transmission d'un droit par un mode simplifié mais le fait, pour un intermédiaire, « *d'exécuter un ordre sur un marché en rapprochant une offre et une demande* ». La distinction entre négociabilité et « négociation » est très importante car elle permet de comprendre que les titres peuvent être « négociables » en l'absence de toute « négociation ». Le fait pour les titres de ne pas être négociés entre intermédiaires, prestataires de services d'investissement, ne constitue pas pour autant un obstacle à leur négociabilité.

[9] OHADA, *Traités et actes uniformes commentés et annotés*, Juriscope, 2014, p. 404.

[10] Art. 57 AUDSCGIE.

[11] Loukakou D., « Les valeurs mobilières dans l'Acte Uniforme Relatif au Droit des Sociétés Commerciales dans l'espace O.H.A.D.A », Penant, n ° 844, p. 5.

[12] Guebidiang A Tchoyi-Doumbe H., *La cession de droits sociaux de l'associé minoritaire*, Thèse de Doctorat, Université d'Auvergne-Clermont-Ferrand I, 2010, p. 24.

donnant un droit absolu sur ceux-ci. L'actionnaire ne peut plus se voir contester ses droits (article 2279 du Code civil), à condition qu'il soit de bonne foi.

L'histoire de la négociabilité remonte à une période lointaine et est ponctuée par plusieurs moments[13]. L'admission de la négociabilité des titres ne s'est pas faite ~~si~~ tôt. Il a fallu attendre l'ordonnance royale de Louis XIV, en mars 1673, pour que les titres deviennent véritablement négociables[14]. Ces titres désormais librement négociables sont émis par la société en contrepartie des apports des associés dans les sociétés par actions[15].

Le principe de libre négociabilité des actions facilite les transactions à leurs propriétaires, garantit la prévisibilité du résultat d'une éventuelle cession et maintient le capital de la société, tout en en contrôlant les acteurs[16]. Mais un usage incontrôlé de ce principe peut avoir de sérieux revers. Aussi est-il intéressant de comprendre le principe de libre négociabilité des actions, tel que repris par le législateur OHADA à travers l'interrogation suivante : Comment le législateur OHADA exprime-t-il le principe de libre négociabilité des actions consacré dans l'acte uniforme sur le droit des sociétés commerciales ?

La question couvre des enjeux inéluctables et permet de prendre position par rapport aux intérêts susceptibles d'être en conflit du fait de la mise en œuvre du principe de la libre négociabilité des actions. De fait, la volonté d'un actionnaire de quitter la société amène des interrogations quant au devenir de ses actions et, par extension, à l'avenir de la société. L'inquiétude vient de ce que la perte d'actionnaires est généralement néfaste pour la poursuite de l'exploitation, car elle signifie, en principe, une baisse du capital. Afin d'éviter ce risque, le législateur a consacré des mesures légales. Seulement, l'adoption des mécanismes d'encadrement n'enlève pas la faculté de cession des actions à son acquéreur qui constitue un outil très utile à la protection des actionnaires mais dont le maniement doit être adroit. Pour mieux apprécier l'usage qu'en a fait le droit OHADA, il importe d'observer d'une part l'élan du législateur dans la consécration du principe de la libre négociabilité des actions (I) et, d'autre part, la mesure du principe de la libre négociabilité des actions (II).

---

[13]Elle est essentiellement liée au développement des relations économiques et financières. En effet, il faut remonter au Moyen age (XIII[ème] siècle) avec l'apparition des premiers titres au porteur ou à ordre, pour en voir les premiers signes. Il n'était cependant pas encore véritablement question de négociabilité dans la mesure où ces titres étaient libellés « en droiture » et ne pouvaient être transmis qu'à personne dénommée. Le but était ~~donc~~ avant tout de sécuriser les transactions face à la dangerosité des routes. Cela permettait de ne plus avoir à transporter l'argent ou l'or destiné à payer les marchandises~~,~~ À cette occasion, sont apparues les premières lettres de change. V. Hilaire J., *Introduction historique au droit commercial*, Ed. P.U.F., 1986, n° 156, p. 252; V. également, De Roover R., *Histoire de la lettre de change aux XVème et au XVIIIème siècle*, Ed. A Colin, 1953, n°132 ; Brissaud J, *Histoire du droit public et privé*, Paris 1904, T II, p. 1440-1442; Cet auteur nous montre qu'au Moyen âge l'origine de la lettre de change est liée au développement des échanges maritimes en direction des pays du bassin méditerranéen et du Moyen-Orient.

[14] L'article 24 de ce texte précise que « *les lettres appartiendront […] à celui au nom duquel l'ordre sera rempli, sans qu'il soit besoin de transport ni de signification* ».

[15]Art. 51 AUDSCGIE. Le même mot indique à la fois, le titre et le droit représenté. Envisagée comme titre, l'action présente la caractéristique d'être négociable ; envisagée comme part sociale, d'associé, l'action est une valeur nominale correspondant à la part qu'elle représente dans le capital social.

[16] Guébidiang A Tchoyi H., *op.cit.*, p. 60.

I- L'ELAN DU LEGISLATEUR DANS LA CONSECRATION DU PRINCIPE DE LA LIBRE NEGOCIABILITE DES ACTIONS

Dans son Acte uniforme portant droit des sociétés commerciales et du GIE, le législateur OHADA a consacré le principe de la libre négociabilité des actions à travers sa reconnaissance dans les sociétés de capitaux (A) et dans les sociétés faisant appel public à l'épargne (B).

A- La reconnaissance du principe de libre négociabilité des actions dans les Sociétés de capitaux

La libre négociabilité s'inscrit dans le domaine de l'action, même si des restrictions y sont apportées[17]. La reconnaissance de son principe est effective dans les sociétés de capitaux[18], notamment celles anonymes (1) et celles faisant appel public à l'épargne (2).

1- La reconnaissance du principe dans la société anonyme

La négociabilité des actions est libre au sein de la société anonyme. C'est l'appartenance de l'action à la catégorie des valeurs mobilières qui lui confère son caractère négociable. De fait, la négociabilité ressortit aux valeurs mobilières ; elle en constitue le caractère intrinsèque même si celui-ci est partagé avec d'autres titres commerciaux[19]. La libre négociabilité cache le principe de la libre transmissibilité des actions référant à toute opération par laquelle une action est transférée du propriétaire à une autre personne. Elle est « la contrepartie du principe majoritaire dans la société anonyme [20]».

L'action s'oppose à l'intérêt, part de l'associé dans les sociétés de personnes et à responsabilité limitée[21]. La différence fondamentale entre le régime des parts d'intérêt et celui des actions se situe au niveau de la faculté laissée à l'associé de se séparer de ses actions plus ou moins facilement. Alors que la part d'intérêt est soumise à une cessibilité restreinte, l'action est, en principe, librement cessible[22]. Une fois que l'actionnaire a satisfait à l'obligation de libérer son apport, il demeure libre de transmettre le droit qui lui est attribué en contrepartie[23]. Toutes les dispositions statutaires qui priveraient l'associé de son droit de céder ses actions

[17] J-F Artz, action, *répertoire de droit des sociétés*, juin 2002, actualisation, juin 2014, p. 42 ; P. Didier et Ph. Didier, Droit commercial, t. 2, Les sociétés commerciales, 2011, Economica, 575 s., 858 s. - B. Dondero, Droit des sociétés, 4e éd., 2015, p. 84.

[18] Ph. Merle, avec la collaboration d'A. Fauchon, Droit commercial. Sociétés commerciales, 20e éd., 2017, Précis Dalloz, nos 775 s.

[19] M. DE Juglart et B. Ippolito, Traité de droit commercial, t. 3, par J. Dupichot, no 254 et 255 ; F.-X. Lucas, note sous Cass. com. 21 oct. 1997, Rev. Sociétés 1998.117.

[20] Prat (S), les pactes d'actionnaires relatives aux valeurs mobilières, Litec, 1992, .n° 278 ; J. Mestre, D. Velardocchio et Ch. Blanchard-Sébastien, Lamy sociétés commerciales, 2002, 213 et s.

[21] C. Régnaut-Moutier, Vers la reconnaissance de la qualité d'associé à l'usufruitier de droits sociaux, Bull. Joly 1994.1155.

[22]P. Régnié et T. Delorme, Réflexions sur la distinction de l'associé et de l'actionnaire ; J. Honorat, La situation des actions de sociétés anonymes dans le cadre des régimes matrimoniaux, Rev. Sociétés 1999.577 ; G Goffaux-Callebaut, Part sociale, Répertoire de droit des sociétés, septembre 2004 (actualisation : avril 2017), p.4.

[23] J. Honorat, *Op.cit*, p. 577.

enlèveraient à la société le caractère de société anonyme[24]. La libre circulation des actions et la simplicité de sa mise en œuvre constituent un attrait indéniable pour les souscripteurs[25].

Le principe de la libre transmissibilité[2] des actions complète et équilibre celui qui prévaut majoritairement dans la société anonyme. En effet, pour sanctionner la gestion de la société, l'actionnaire qui ne peut exercer une influence suffisante dans le vote doit pouvoir, à tout moment, quitter librement la société[26]. Lorsque l'opération est réalisée entre vifs elle s'appelle la cession[27]. Le principe de libre cession est rendu facile pour les sociétés cotées dans la mesure où il existe un marché qu'est la bourse des valeurs[28]. Dans les autres cas, le cédant, pour récupérer la valeur de sa mise et le montant de la plus-value éventuelle que représente l'action, doit trouver un acheteur[29] avec lequel il négociera la cession de ses parts. Mais la négociabilité des actions ne peut s'opérer à tout moment. Elle n'est possible qu'après immatriculation de la société au registre du commerce et du crédit mobilier ou de l'inscription de la mention modificative à la suite d'une augmentation de capital[30]. S'il s'agit d'actions nouvelles émises à l'occasion d'une augmentation de capital social, celles-ci sont négociables dès que l'augmentation est réalisée sans qu'il soit nécessaire d'attendre qu'elle soit publiée au registre du commerce et des sociétés. En outre, sous réserve des exceptions résultant des dispositions légales en vigueur, les titres des actions représentant des apports en nature ne peuvent être détachés de la souche. Par ailleurs, ils ne sont négociables que deux ans après l'immatriculation de la société au registre du commerce et du crédit mobilier ou l'inscription de la mention modificative à la suite d'une augmentation de capital. Durant la période de non négociabilité, l'actionnaire ne peut disposer, à titre gratuit ou onéreux, des droits attachés à ses titres que par les voies civiles. Dès lors que les actions sont négociables, elles le demeurent après la dissolution de la société et jusqu'à la clôture de la liquidation[31]. Un mécanisme similaire de négociabilité des actions s'observe dans la société par actions simplifiée (SAS).

2- L'acceptation du principe dans la société par actions simplifiée

La SAS rémunère ses associés par des actions et ses actionnaires disposent du droit de céder leurs parts[32]. Une telle prérogative permet à « …tout actionnaire de liquider son investissement, de récupérer sa mise et d'encaisser le montant de la plus-value éventuelle »[33] Les actions de la SAS sont en principe cessibles et librement négociables[34]. La SAS se caractérise par la liberté

[24] M. Germain et V. Magnier, Traité de droit commercial, t. 1, 21e éd., 2014, LGDJ, nos 1599 s. - P. Le Cannu, Droit des sociétés, 6e éd., 2015, Montchrestien, nos 525 s. et 1179 s.
[25] J-F Artz, op.cit., pp. 18-19 ; J. Moury, Droit des ventes et des cessions de droits sociaux à dire de tiers, 2011, Dalloz. p. 28.
[26] Prat S, *op.cit.*, n° 278; Keuffi D. E., La gestion des titres sociaux de la société anonyme dans l'espace OHADA, Mémoire de DEA, Université de Dschang, 2003, p.34-35.
[27] Aihou D.H., *op.cit.*, p.104.
[28] Keuffi D, La régulation des marchés financiers dans l'espace OHADA, Thèse de Doctorat en cotutelle entre l'Université de Strasbourg et l'Université de Dschang, 2010, p. 89.
[29] Aihou D.H., *op.cit.*, p.104 ; Keuffi D, *op.cit.*, p. 90.
[30] Art. 759 AUDSCGIE.
[31] Article 762 de l'AUDSCGIE.
[32] Koulibaly M., Viandier (A), et Deboissy (F), « Pacte d'actionnaires, quel intérêt pour une SAS ?», Ohada D-17-22, p. 2.
[33] Cozian M., Viandier (A) et Deboissy (F.), *Droit des sociétés*, 28 éd., 2015, p. 418.
[34] Koulibaly M., Viandier (A), et Deboissy (F), idem.

contractuelle dans le fonctionnement et l'organisation de la société[35]. Cette liberté se manifeste par la place laissée aux statuts de définir la gestion et l'organisation du pouvoir dans la société ainsi que la manière dont les actions de cette dernière seront cédées[36]. La cession d'actions dans une SAS laisse aux associés la maîtrise de leur capital. Ils disposent de la liberté de prévoir dans les statuts, des clauses, notamment pour interdire de céder les actions ou pour « filtrer » les nouveaux candidats désirant entrer dans le capital[37]. Fondamental dans les SAS, le principe de la libre négociabilité des actions l'est également dans les sociétés faisant appel public à l'épargne.

B- La reconnaissance du principe dans d'autres sociétés faisant appel public à l'épargne

L'Acte uniforme ne définit pas à proprement parler l'« appel public à l'épargne [38]». Mais l'on retient, en général, qu'il est le fait, pour une société, d'offrir des titres au public. Le législateur OHADA indique que l'offre de titres comprend le placement de titres dans le cadre soit d'une émission, soit d'une cession[39]. Les sociétés autorisées par l'Acte uniforme à faire publiquement l'appel à l'épargne, à savoir les SA[40], émettent toutes des titres librement négociables.

L'article 81 de l'Acte uniforme retient cinq critères de détermination des sociétés-habilitées à faire appel public à l'épargne : la cotation des titres en bourse, le recours à des intermédiaires ou à la publicité ou au démarchage pour le placement des titres et la diffusion de ceux-ci dans le public. Ainsi, de manière négative, les sociétés ne faisant pas appel public à l'épargne regroupent toutes les sociétés commerciales à l'exception de la SA constituée avec appel public à l'épargne. Sont dès lors concernées, toutes les sociétés de personnes[41], les SAS, et les SA faisant appel public à l'épargne. L'application du principe de libre négociabilité des actions s'est généralisée dans les dernières. Elle est effective tant dans les sociétés cotées en bourse (a) que dans les sociétés non cotées en bourse (b).

1- L'application effective du principe dans les sociétés cotées en bourse

Parmi les sociétés s'inscrivant dans le champ d'application de l'appel public à l'épargne, l'Acte uniforme cite entre autres, « *les sociétés dont les titres sont inscrits à la bourse des valeurs d'un Etat partie, à dater de l'inscription du titre […]*[42] ». Dans ces sociétés, comme pour toutes celles énumérées à l'article 81 de l'Acte uniforme, les titres sont librement négociables[43].

Pour pouvoir bénéficier de la qualité de société cotée en bourse avec pour conséquence la négociabilité des titres, il faut une inscription des titres de la société à la bourse des valeurs d'un

[35] Eyango Djombi (A.D), La contractualisation du droit des sociétés commerciales de l'OHADA, penant, 893, 2015, p. 457.
[36] Eyango Djombi (A.D), La contractualisation du droit des sociétés commerciales de l'OHADA, *op. cit.*, p. 458
[37] Koulibaly (OA), Op.cit., p. 3 ; Eyango Djombi (A.D), La contractualisation du droit des sociétés commerciales de l'OHADA, *op. cit.*, p. 460.
[38] Martor B. et Thouvenot S., Les acteurs des marchés financiers et l'appel public à l'épargne dans l'espace OHADA : RD aff. Int. 2002, p. 749.
[39] Art. 83 de l'AUDSCGIE.
40 -OHADA, Traité et actes uniformes commentés et annotés, Juriscope, 2014, p. 410.
[41] Ce sont la Société en nom collectif (SNC) et la Société en commandite simple et la SCS.
[42] Article 81 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE.
[43] OHADA, Traité et actes uniformes commentés et annotés, op.cit., p. 409-410

État partie. Les titres, objet de négociabilité, peuvent être des actions ou des obligations[44]. Quand ces différentes conditions sont remplies, les actions de la société peuvent également être cotées et peuvent être achetées ou vendues[45] sur le marché des actions-communément appelée la Bourse ou le marché boursier.

La vente des actions sur le marché financier, est soumise à un formalisme prévu par la Loi n° 99/015 du 22 décembre 1999 portant création et organisation d'un marché financier au Cameroun. Cette Loi indique, en son article 7, l'introduction des titres des sociétés en bourse. La disposition traitant des conditions d'obtention de l'agrément pose des exigences aux prestataires de services d'investissement ou entreprises d'investissement en valeurs mobilières, aux établissements de crédit[46] en valeur mobilières et aux entreprises de crédit[47]. Ainsi, pour obtenir l'agrément à l'effet d'assurer la négociation et l'exécution des ordres d'achat et de vente de valeurs mobilières pour le compte de la clientèle[48], ils doivent :

° « avoir un siège social au Cameroun ;
° disposer d'un capital social minimum déterminé par la Commission ;
° indiquer l'identité de ses actionnaires et de ses dirigeants ;
° présenter, pour approbation, les dossiers de ses principaux dirigeants et, au minimum, d'un commissaire aux comptes agréé ;
° revêtir une forme sociétaire adaptée à l'activité de prestataire de services d'investissement ;
° présenter un programme d'activités pour chacun des services proposés ;
° souscrire au cahier des charges élaboré par la Commission ».

Une fois l'agrément octroyé, le bénéficiaire peut opérer en toute légalité, c'est-à-dire offrir ses services d'investissement qui consistent entre autres en la négociation des actions. Mais dans la grande catégorie des sociétés faisant appel public à l'épargne, le principe de négociabilité des actions n'est pas l'apanage des sociétés cotées en bourse. Il se rencontre aussi dans les sociétés non cotées.

---

[44] OHADA, Traités et actes uniformes commentés et annotés, Juriscope, 2014, pp. 410.

[45] Le prix de l'action est déterminé instantanément par la confrontation entre le stock d'actions mis en vente et le stock d'actions demandé à l'achat. Si le nombre d'actions demandé par les acheteurs est plus élevé que le nombre d'actions mis en vente, le cours de l'action monte et inversement. Le nombre de titres cotés pour une société est fixe. Une action non cotée ne peut pas être échangée sur le marché boursier car la société n'a pas fait un appel public à l'épargne. Elle a placé ses actions directement auprès d'investisseurs qui lui ont fourni des fonds en échange.

[46] Les entreprises d'investissement ou prestataires de services d'investissement sont les intermédiaires de marché ayant reçu un agrément assurant la négociation et l'exécution des ordres d'achat et de vente de valeurs mobilières pour le compte de la clientèle cf. Art.2 b) de la Loi. N° 99/015 du 22 décembre 1999 portant création et organisation d'un marché financier au Cameroun.

Les services d'investissement portent sur les valeurs mobilières comprennent au sens de l'article 5 :
« °la réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers ;
°l'exécution d'ordre pour le compte de tiers ;
°la négociation pour le compte propre ;
°la gestion de portefeuille pour le compte des tiers ;
° la prise ferme ;
°le placement ;
° la conservation ou l'admission de valeurs mobilières ».

[47] Art. 6 al.1 de la Loi n° 99/015 du 22 décembre 1999 portant création et organisation d'un marché financier au Cameroun.

[48] Art.2 b) de la Loi sus citée.

2 – La reconnaissance du principe dans les sociétés non cotées en bourse

Le principe de la libre négociabilité des actions s'applique quasiment de la même manière dans les différentes sociétés faisant appel public à l'épargne, que ce soit celles cotées ou non cotées[49]. Le formalisme à respecter en matière de négociabilité est prévu par l'article 763-1 de l'Acte uniforme portant droit des sociétés commerciales et du GIE (cf. infra pour plus de détails). Aux termes de ce texte :

« Les actions, lorsqu'elles ne sont pas négociables par application des articles 759 et 761 ci-dessus, demeurent cessibles.

La cession doit être constatée par écrit. Elle n'est rendue opposable à la société qu'après l'accomplissement de l'une des formalités suivantes :

1°) signification de la cession à la société par acte d'huissier ou notification par tout moyen permettant d'établir sa réception effective par le destinataire ;

2°) acceptation de la cession par la société dans un acte authentique ;

3°) dépôt d'un original de l'acte de cession au siège social contre remise par le directeur général, le directeur général ou administrateur général d'une attestation de dépôt.

La cession n'est opposable aux tiers qu'après accomplissement de l'une des formalités ci-dessus et publicité au registre du commerce et du crédit mobilier. »

En résumé, le formalisme dont il est question dans cet article se concentre essentiellement autour de l'exigence d'un écrit et de l'obtention d'une notification de l'opération de cession des actions. Au regard des précédentes analyses, il apparaît que le principe de libre négociabilité s'exprime clairement dans les diverses sociétés par actions mais son déploiement reste encadré.

II- LA MESURE DU PRINCIPE DE LA LIBRE NEGOCIABILITE DES ACTIONS

Le principe de la libre négociabilité des actions en droit OHADA est rigoureusement encadré (A). Il est même assorti de sanctions applicables en cas de violation (B).

A- L'encadrement du principe de la libre négociabilité des actions

En droit OHADA[50] le principe de la libre négociabilité des actions est encadré par la consécration des mesures de restrictions au principe de libre négociabilité des actions (1) et l'instauration d'un formalisme plus rigoureux dans la procédure de cession d'actions (2).

1- Par la consécration des mesures de restrictions au principe de libre négociabilité des actions

Les restrictions au principe de libre négociabilité des actions consacrées par le droit OHADA sont légales(a) et conventionnelles (b).

[49] G. Goffaux-Callebaut, *Op.cit.*, p. 10.

[50] Cf. article 2-1 nouveau de l'Acte uniforme de 2014. Précisons néanmoins que les pactes d'actionnaires existaient bien avant la réforme de 2014. Ils relevaient du droit commun des contrats (1134 du code civil) et étaient en cela considérés comme valables en droit OHADA.

a- Les restrictions légales au principe de libre négociabilité des actions

Les limites légales au principe de libre négociabilité des actions en droit OHADA peuvent être appréciées à travers l'action des salariés et les restrictions en cas de procédures collectives.

S'agissant de l'action des salariés, l'entreprise dans le but de récompenser, de motiver, de fidéliser et de retenir ses talents, a souvent permis aux membres du personnels de devenir actionnaires de la société[51]. C'est l'une des manifestations du principe de la libre négociabilité des actions lequel n'est cependant pas absolu. En effet, dans l'application de l'article 26-1 de l'Acte uniforme, les salariés détenant plus de 10% du capital social ne peuvent se voir attribuer chacun, plus de 10% du capital social. Une attribution d'actions gratuite aux salariés ne peut pas avoir pour effet que chacun de ces salariés détienne plus de 10% du capital social. Toutefois, les statuts peuvent relever ce pourcentage à 20% dans les sociétés cotées.

b- Les restrictions conventionnelles

Les actionnaires peuvent encadrer le principe de la libre cession des actions au moyen des conventions précises comme les clauses d'agrément, de préemption et d'inaliénabilité dans le contrat de société. Les clauses évoquées ont pour finalité l'encadrement du principe de la libre négociabilité des actions.

La clause d'agrément soumet la cession des titres à l'autorisation d'un organe ou d'une personne prédéterminée, tel que le conseil d'administration, un autre organe de la société, un groupe d'actionnaires, voire un tiers[52]. Cette clause permet de s'assurer que la société ne passe pas sous le contrôle de personnes indésirables (concurrents, personnes insolvables acquérant des actions non entièrement libérées…) et de contrôler la répartition du capital de la société.
La faculté pour les associés de prévoir une clause d'agrément dans les statuts de la société est subordonnée à la notification de l'opération à un ou plusieurs actionnaires[53].

Lorsqu'une clause d'agrément est prévue dans les statuts, l'Acte uniforme fait obligation au cédant de joindre à la demande d'agrément certaines informations relatives au cessionnaire. Sont exigés les nom, prénom, qualité et adresse du cessionnaire proposé, le nombre d'actions dont la transmission est envisagée et le prix offert. La demande d'agrément doit nécessairement être adressée à la société par lettre au porteur contre récépissé ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception[54]. Au même titre que les formalités sus citées, plusieurs conditions[55] sont préalables à la validité des clauses d'agréments. Lorsqu'elle est bien élaborée, la clause d'agrément

[51] Mamoudou N., L'attribution gratuite des actions en droit OHADA : Entre avantages et inconvénients, Ohadata D-19-06, p.3.
[52] Feron B., « Les conventions d'actionnaires après la loi du 13 avril 1995 » https://nautadutilh.com/PageFiles/11069/261197_ feron_b.pdf (13/10/24).
[52] Guyon Y., op.cit. p. 257.
[53] La restriction ainsi posée se justifie par la volonté de protéger l'ordre public sociétaire.
[54] Art. 767 de l'AUDSCGIE.
[55]- Dans une société qui en fait usage, toutes les actions doivent être nominatives ;
- elles ne peuvent concerner que des tiers étrangers à la société ;
- elles ne jouent pas en cas de succession, de liquidation de communauté de biens entre époux, de cession soit à un conjoint, soit à un ascendant ou à un descendant ;
- elles doivent être accompagnées de clauses de préemption.
Toutes ces exigences légales visent à encadrer la liberté des actionnaires dans la négociabilité des actions.

peut paralyser efficacement la libre négociabilité des actions. Elle est d'autant plus efficace que, pour contourner sa limitation dans le temps, la clause d'agrément est souvent couplée à une clause de préemption.

La clause de préemption ou de préférence, quant à elle, est une disposition qui engendre l'obligation pour un associé, dans l'hypothèse où il souhaiterait céder ses parts ou ses actions, de proposer en priorité la conclusion du contrat au (x) bénéficiaire (s) du pacte, de préférence à un tiers. La clause vient limiter, avant tout projet de cession, le choix du concessionnaire éventuel, et constitue, à ce titre, une atteinte caractérisée à la libre négociabilité des actions[56].

Comme la clause d'agrément, celle de préemption vise à assurer le contrôle de l'actionnariat, tout en offrant à l'actionnaire désireux de se retirer une solution de sortie[57]. Ces différentes clauses sont restrictives à la libre négociabilité des titres par excellence[58]. Il est même permis de les prévoir dans les statuts de la société.

Enfin la clause d'inaliénabilité est un outil juridique qui a pour objet d'interdire, pour un motif sérieux et légitime, à un ou plusieurs associés de transmettre leurs actions ou parts sociales, pendant une durée limitée. Cette clause contraint les associés concernés à garder leurs titres pendant un certain temps. L'article 765-1 qui exige cette clause précise simplement que sa durée soit inférieure ou égale à dix ans ; qu'elle soit justifiée par un motif sérieux et légitime. En dehors de ce cadrage, les clauses d'inaliénabilité jouent pleinement leur rôle d'encadrement de la liberté de cession des actions en droit des sociétés commerciales. Le législateur sanctionne d'ailleurs de nullité toute opération de cession d'action réalisée en violation de cette clause lorsqu'elle est stipulée dans les statuts[59].

2- Par l'instauration d'un formalisme plus rigoureux dans la procédure de cession d'actions

Le formalisme requis pour la validité de la cession des actions se résume en l'exigence d'un écrit pour la validité de la cession (a) et celle de la notification de l'opération à la société (b).

a- L'exigence d'un écrit pour la validité de la cession

S'agissant du formalisme de la cession d'actions, le droit OHADA précise que, « *La cession doit être constatée par écrit [...]*[60] ». En posant l'exigence d'un écrit pour la validité de la cession, l'Acte uniforme n'a pas pris en compte le caractère contractuel de l'opération de cession[61] fondé sur le principe du consensualisme dont la conséquence principale est que le contrat pouvait être écrit ou verbal[62]. En droit français, en revanche, le consensualisme joue pleinement son rôle, le

[56] Leroy C. , *op.cit*., p . 231.
[57] Feron B., *op.cit*., (13/10/17).
[58] Guyon Y., *op.cit*., p. 257.
[59] Art.765-2 de l'acte uniforme
[60] Art. 763-1 de l'Acte uniforme
[61] Opération qui s'effectue entre le cédant et le cessionnaire
[62] Receveur (B.), *La force obligatoire du contrat de société : contribution à l'étude des relations entre droit des contrats et droit des sociétés*, Thèse, Université Cergy-Pontoise, 2013, p.15 ; Eyango Djombi (AD), « La contractualisation du droit des sociétés commerciales », Penant 893, 2015, p. 439..

contrat constatant la cession pouvant être écrit ou verbal[63]. Le législateur OHADA a peut-être voulu davantage sécuriser l'opération, raison pour laquelle il n'a pas reconduit certains principes classiques du droit des contrats généralement transposés en droit des sociétés commerciales. L'écrit matérialisant la cession d'actions doit revêtir une forme authentique[64]. Une fois l'exigence de l'écrit satisfaite, il faut informer la société concernée par l'opération de la transmission des actions, d'après la loi, au moyen d'une notification.

b- La notification de l'opération à la société

Pour que la notification de la cession puisse être considérée comme opposable, certaines formalités doivent être accomplies :

«1° signification de la cession par acte d'huissier ou notification par tout moyen permettant d'établir sa réception effective par le destinataire.
2° acceptation de la cession par la société par un acte authentique.

3° dépôt d'un original de l'acte de cession au siège contre remise par le président directeur général, le directeur général ou l'administrateur général d'une attestation de dépôt. La cession n'est opposable aux tiers qu'après l'accomplissement de l'une des formalités ci-dessus et publicité au registre du commerce et du crédit mobilier [65]».

Une fois la cession effectuée et constatée par écrit, les parties à l'opération sont tenues d'informer la société par acte d'huissier ou par n'importe quel moyen[66] de l'existence de la cession. Le législateur s'est gardé d'imposer l'acte authentique comme unique moyen de signification de la cession à la société[67].

Pour être complète, la notification (original de l'acte de cession) doit être déposée au siège de la société contre remise par le président directeur général, le directeur général ou l'administrateur général d'une attestation de dépôt[68]. Mais bien que complète, la notification n'entraîne la validité de l'opération de cession que si elle est suivie de l'acceptation de la société

[63] Guébidiang A Tchoyi-Doumbè (H), *op.cit.*, p. 26.
[64] L'article 763-1 ne répond pas directement à la question. En effet, ce n'est qu'en s'attardant sur les mentions d'« *acte d'huissier » et d'« acte authentique* » contenus dans les autres alinéas du texte en rapport avec les autres formalités liées à la cession, qu'on déduit qu'il s'agit d'un acte authentique, ce qui exclut l'acte sous seing privé. La cession d'actions d'une société est une opération si délicate et susceptible de produire des conséquences importantes sur le plan financier qu'il ne serait pas cohérent de permettre qu'une telle opération soit constatée par acte sous-seing privé.
[65] Article 763-1 de l'AUDSCGIE.
[66] Le moyen chois doit être de nature à permet d'établir la réception effective de la notification de la cession par le destinataire.
[67] Il a sans doute tenu compte des critiques faites par la doctrine française à l'article 1690 du Code civil, que reprend dans de grandes lignes, l'article 763-1 de l'Acte uniforme sur les sociétés commerciales et du GIE. Malgré la correction, il reste que les formalités de cession ont un coût élevé. Les dépenses effectuées par les parties, en termes d'honoraires au profit de l'huissier ou du notaire pour des petites créances ou des cessions répétées, sont très souvent onéreuses et peuvent atteindre un montant équivalent à la valeur du titre
[68]Article 763-1 de l'Acte uniforme.

que l'on dénomme « agrément »[69]. Si l'agrément est donné, le transfert est effectué dans les conditions prévues et sur les justifications requises par les dispositions en vigueur[70].

En marge de la société et des parties à l'opération de cession, les tiers peuvent aussi justifier d'un intérêt à être informés de la transaction[71]. Il faut, pour cela procéder à la publicité au registre du commerce et du crédit mobilier. Ce n'est qu'après signification ou acceptation par acte authentique que la cession devient opposable aux tiers.

L'agrément résultant d'une notification par acte authentique, ou du défaut de réponse, doit intervenir dans un délai de trois (3) mois à compter de la demande[72]. Si la société n'agrée pas, dans le délai de trois (3) mois, le cessionnaire proposé, le conseil d'administration ou l'administrateur général selon le cas, doit, dans le délai qui court à compter de la notification du refus, faire acquérir les actions soit par un ou plusieurs actionnaire (s), soit par un tiers, soit par la société[73]. À l'expiration du délai de trois (3) mois, à compter du refus d'agrément, si l'achat n'est pas réalisé, l'agrément est considéré comme donné. Mais si un expert a été désigné pour fixer le prix, le délai peut être prorogé par les parties ou par la juridiction ayant désigné l'expert[74], pour une période qui ne peut excéder trois (3) mois.

B- Les sanctions de la violation du principe de libre négociabilité des actions

La violation du principe de la libre négociabilité des actions par les actionnaires peut donner lieu à des de sanctions dont l'une est civile (1) et l'autre pénale (2).

1- La sanction civile

La sanction civile retenue par le droit OHADA est la nullité [75] . Elle frappe traditionnellement un acte irrégulièrement passé. La nullité intervient ici pour sanctionner toute cession d'actions faite en violation d'une clause d'agrément[76] ou d'une clause de préemption prévue par les statuts[77]. Le droit des sociétés commerciales est cependant soumis au régime spécifique qui se démarque de celui du droit commun.

---

[69] On retrouve ici la transposition du mécanisme de l'offre et de l'acceptation connu en droit des obligations selon lequel le contrat n'est réputé formé que s'il y a concordance entre une offre et son acceptation. Dès lors que l'offre est précise et présentée conformément à la loi, l'acceptation peut être donnée par la société. Mais autant que l'offre, l'acceptation doit respecter des exigences légales pour être valable, notamment être donnée par acte authentique.

[70] Sawadogo (FM), « Droit OHADA des sociétés commerciales », Recueil des cours de l'ERSUMA, Droit des sociétés commerciales et du GIE, 2004-2014, 1ère édition, 2015, p. 246.

[71] En fait, la cession d'actions repose sur un mécanisme dont l'effet principal est le transfert desdites actions, comme toute créance, par simple accord des volontés entre les parties au contrat de cession (cédant et cessionnaire). Le problème est que cette cession, en raison du principe de l'effet relatif des contrats (article 1165 du Code civil), ne produit aucun effet à l'égard du débiteur cédé ou d'autres tiers concernés. V. dans ce sens, H. Le Nabasque, *Les actions sont des droits de créances négociables*, Mélanges en l'honneur d'Y. Guyon, Ed. Dalloz, p. 671, spéc. p. 675.

[72] Article 768 de l'AUDSCGIE.

[73] Article 769 de l'AUDSCGIE.

[74] Article 771 de l'AUDSCGIE.

[75] Elle fait partie des principales innovations apportées par le législateur OHADA dans sa réforme de l'acte uniforme portant droit des sociétés commerciales et du GIE de 2014. Son absence était une lacune que le législateur a tenu à combler.

[76] Art. 771-1-1 de l'AUDCGIE.

[77] Art. 771-3 de l'AUDCGIE.

De manière générale, le droit des sociétés abandonne purement et simplement l'aspect caractéristique de la théorie générale des nullités. Il en adoucit la portée et va jusqu'à la régularisation de l'acte nul pour pouvoir sauver ce qui peut encore l'être. Une fois que l'irrégularité susceptible de l'entraîner est établie et qu'elle est prononcée par l'organe compétent ou qu'elle opère de plein droit, l'acte est anéanti avec effet rétroactif.

Mais pour ce qui est des limitations de la négociabilité, la violation des règles limitant la liberté des actionnaires entraîne l'annulation de l'opération accomplie. Cela signifie que l'opération ainsi effectuée n'est plus valable. Si la négociation a abouti, il y aura anéantissement des effets produits par l'acte nul. C'est l'effet rétroactif de la nullité qui se traduit par le retour au statu quo ante. Tout se passe comme si l'opération de négociation n'avait jamais eu lieu. Si le législateur OHADA s'est démarqué de la théorie classique des nullités et précisément de l'effet rétroactif de la nullité prôné par celle-ci, cela ne se conçoit, en réalité, que lorsqu'il est question de la société elle-même car son effacement peut produire de lourdes conséquences. Mais l'application de la nullité et de son effet rétroactif à la violation de certaines conventions extra statutaires ou de clauses statutaires (de préemption ou d'agrément), n'a pas d'impact sur la vie de la société. Par conséquent, la rétroactivité de la nullité est bel et bien envisageable. La sanction peut même être alourdie avec l'infliction d'une sanction pénale.

2- La sanction pénale

Aux termes de l'article 888 de l'AUDSCGIE,

« *Encourent une sanction pénale, ceux qui auront sciemment négocié :*

1°) des actions non entièrement libérées ;

2°) des actions de numéraires pour lesquelles le versement du quart nominal n'a pas été effectué ».

Il ressort de cette disposition que les négociations des deux catégories d'actions sus-énumérées sont interdites: la violation des limites imposées à la libre négociabilité des actions et la négociabilité irrégulière de ces dernières.

L'analyse de dispositions de l'article 888 de l'AUDSCGIE amène à comprendre que les actionnaires ne sauraient invoquer le bénéfice du principe de libre négociabilité de leurs parts dès lors que celles-ci ne seront pas entièrement libérées. Cela constitue une limitation justifiée dudit principe dans la mesure où, si les actions ne sont pas totalement libérées, l'on ne saurait prétendre à leur libre disposition.

En marge de la règle générale posée à l'alinéa 1er de l'article 888, l'alinéa 2 prévoit un régime spécifique aux actions en numéraires au regard de l'application de la libre négociabilité desdites actions. Par cette disposition, l'Acte uniforme sanctionne la négociabilité des actions en numéraires si celle-ci a lieu alors que le versement du quart nominal n'a pas été effectué.

Le législateur interdit en réalité la négociation, c'est-à-dire les modes commerciaux de transmission des titres, à savoir le transfert, l'endossement, la tradition ou même un simple virement de compte à compte s'agissant des titres dématérialisés.

Les sanctions découlant de l'application de l'article 888 de l'AUDSCGIE n'interviennent pas de façon automatique. Par exemple, il ne suffit pas que la négociation ait lieu dans l'une des hypothèses énumérées par la loi, pour que l'infraction soit établie et la sanction appliquée. Le législateur exige la preuve d'une volonté d'accomplir l'acte délictueux. Les infractions de l'article

888 sont donc des infractions intentionnelles. En effet, pour être sanctionnés, les auteurs de la négociation doivent avoir agi « *sciemment* ». Le terme qui caractérise l'élément moral, suppose que l'auteur de l'infraction a agi en connaissance de cause, qu'il a conscience du but poursuivi et connait la fausseté des faits prétendus[78]. Une fois l'infraction établie, la compétence en matière de sanction est dévolue aux législations nationales[79].

Conclusion

C'est en toute liberté que l'on décide d'affecter quelque chose à la constitution d'une société commerciale en vue d'en devenir actionnaire et d'assumer toutes les conséquences liées à ce statut. En toute logique, tout actionnaire devrait être libre de se retirer à tout moment de celle-ci en cédant librement sans quelque contrainte ses actions, conformément au principe de libre négociabilité des actions connu dans les sociétés de capitaux. Mais, la société commerciale constituant un agrégat d'intérêts qui peut finir par échapper au contrôle exclusif de ses créateurs, toute opération susceptible de mettre en cause la vie de la structure doit être rigoureusement encadrée. Ainsi en est-il du principe de libre négociabilité des actions qui constitue l'un des piliers de la vie de la société.

La négociabilité se traduit par la libre transmissibilité des actions. Elle est un acquis pour les actionnaires dans certains types de sociétés commerciales. Mais la libre circulation des actions, n'est ni automatique, ni absolue. Les différentes opérations pouvant être effectuées sur des titres ou actions traduisant la manifestation de ce principe demeurent, pour l'essentiel, fortement encadrées par la loi.

La position de l'Acte uniforme portant droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique se situe à mi-chemin entre la protection des droits et libertés des actionnaires et le souci de préserver l'intérêt de la société considéré comme l'ordre public sociétaire. D'une part, en effet, le législateur OHADA procède à une affirmation du principe de la libre négociabilité des actions que l'on retrouve dans la réglementation des sociétés anonyme et par actions simplifiée. Dans ces deux formes de société, la loi accorde à tout actionnaire la possibilité de céder ses parts, à condition de respecter un formalisme prévu par l'Acte uniforme. Mais la portée de ce principe peut être considérablement limitée par les actionnaires au moyen de mécanismes pouvant être prévus dans les statuts ou même en dehors de ceux-ci. En général, les clauses d'agrément et de préemption jouent ce rôle. Leur mise en œuvre combinée permet de fixer de réelles limites à la trop grande expansion d'une liberté individuelle. Si malgré tout, des personnes parviennent à braver les règles contenues dans les différentes clauses, elles s'exposent à des sanctions de nature civile et ou pénale afin que l'ordre soit rétabli.

[78] Moukala- Moukoko C ., « L'état de l'application du droit pénal des affaires OHADA entre les États-parties », séminaire de formation complémentaire des auditeurs de justice et jeunes magistrats des États membres de l'OHADA, Recueil des cours de l'ERSUMA, Droit pénal des affaires OHADA, 1ère édition, 2015, p. 49.

[79] À ce propos, la loi camerounaise n° 2003/008 du 10 juillet 2003 portant répression des infractions contenues dans les actes uniformes punit, en son article 6, d'un emprisonnement de trois (3) mois à trois (3) ans et d'une amende de 500.000 à 5 000 000 de francs ou de l'une de ces deux peines seulement, ceux qui tombent sous le coup de l'article 888 de l'AUDSCGIE.

Le juge de la famille au cameroun

The family judge in cameroon

Par:

DJEUDJO TANKEU Ghislain

Docteur PHD en droit privé

Chargé de cours,

FSJP-Université de Douala (Cameroun)

Résume :

Le juge de la famille n'existe pas au Cameroun, car plusieurs juges interviennent dans les litiges familiaux. Le juge de la famille est un juge permanent. Au sein du droit de la famille coexiste de façon conflictuelle voire complémentaire, deux corpus juridiques distincts d'une part le droit légiféré et d'autre part le droit coutumier. C'est ce qui justifie les multitudes interventions en matière familiale à l'instar du juge civil, pénal et traditionnel. Le droit de la famille comporte ainsi des racines constitutionnelles. Le Cameroun a ratifié plusieurs juridictions africaines, notamment la cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la cour commune de justice et d'arbitrage. Ces différentes juridictions bien que n'étant pas spécifiquement des tribunaux de la famille, se trouvent parfois impliqués dans les litiges familiaux. C'est ainsi le cas du juge du conseil constitutionnel, du juge de la cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et du juge de la CCJA. La multiplicité des juges intervenant dans les litiges familiaux engendre des décisions parfois incohérentes voire purement incompatibles. Il est nécessaire d'adouber un juge de la famille, fonctionnellement spécialisé dans l'ensemble des domaines relatifs à la famille.

Mots clés: juge, famille, Cameroun.

Abstract:

There is no family judge in Cameroon, as several judges intervene in family disputes. The family judge is a permanent judge. Within family law, two distinct bodies of law coexist in a conflicting or even complementary manner: statutory law on the one hand, and customary law on the other. This justifies the multitude of interventions in family matters, such as civil, criminal, and traditional judges. Family law thus has constitutional roots. Cameroon has ratified several African jurisdictions, including the African Court on Human and Peoples' Rights and the Common Court of Justice and Arbitration. These different jurisdictions, although not specifically family courts, are sometimes involved in family disputes. This is the case for the Constitutional Council judge, the African Court on Human and Peoples' Rights judge, and the CCJA judge. The multiplicity of judges intervening in family disputes sometimes results in inconsistent or even purely incompatible decisions. It is necessary to appoint a family judge, functionally specialized in all areas relating to the family.

Keywords: judge, family, Cameroon.

Introduction

La déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « *la famille est l'élément naturel et fondamental de la société* »[1]. La convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 va dans le même sens en disposant que « *la famille est l'unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants*»[2]. Paradoxalement, la justice affublée de nombreux maux qui semble trop coûteuse, trop lente, trop complexe, incapable de satisfaire les attentes des justiciables qui, en droit de la famille, l'accusent d'immixtion dans les familles et de manque d'humanité, est pourtant victime de son succès. Succès toutefois relatif puisque, c'est là un autre paradoxe, bien que de plus en plus sollicitée, les décisions prises sont de moins en moins respectées. Il en résulte des décisions paralysées qui occasionnent du contentieux à répétition, voire une propagation du conflit au-delà des juridictions civiles et, in fine, une justice surchargée, impuissante à être respectée et dès lors en perte de crédibilité. Si le constat de ces maux comme de ces paradoxes n'est pas nouveau, les orientations prises pour tenter d'y remédier ont, quant à elles, semble-t-il évolué, prenant notamment appui sur des compétences nouvellement mobilisées du principal juge de la famille[3]. Le juge est désormais voué à la recherche de solutions et à la prise de décisions dans le meilleur intérêt de la famille[4], plutôt qu'à la seule sanction des droits d'un individu, sans égard aux conséquences qu'elle peut entrainer sur les autres membres de la famille[5].

La justice[6] est rendue sur le territoire de la République au nom du peuple camerounais.[7] Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour Suprême, les cours d'appel, les tribunaux. Il est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif[8]. Le juge est l'organe de l'ordre judiciaire chargé de rendre la justice.[9] Le droit au juge ainsi constitutionnellement consacré contient le droit au jugement. Le juge est désormais la clef de voûte du système juridique, puisqu'il est le maitre de l'effectivité des droits et des lois[10].

Le juge est ainsi au sens générique, toute juridiction quels que soient son degré dans la hiérarchie (juge de première instance, juge d'appel, juge suprême), son pouvoir (juge du droit, juge du fond, juge du provisoire), l'origine de son investiture (juge de l'Etat ou nommé par les parties), sa composition (collégiale ou non) ou même l'ordre auquel elle appartient (juge administratif ou

[1] Art 16 de la déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies du 10 décembre 1948.
[2] Le préambule de la convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989.
[3] FAUTRE – ROBIN (A.), « Le juge aux affaires familiales est-il devenu le gendarme de la famille ? », Regard critique sur les nouveaux outils au service de l'exécution des décisions, *RJPF*, numéro 7-8-9 Juillet-Août-Septembre 2020, P. 5.
[4] La recherche du meilleur intérêt de la famille est le principal critère fondant la décision judiciaire. Le tribunal s'est vu conférer une très large discrétion qui lui permet d'évaluer les situations qui lui sont soumises.
[5] CLOUTIER (A.), « Le processus judiciaire et la famille », *Revue générale de droit*, vol 19, N° 2, Juin 1988, P.381.
[6] La justice est un principe moral de la vie en société, fondé sur la reconnaissance et le respect du droit des autres, droit naturel ou positif. Elle est aussi le pouvoir d'agir pour faire reconnaitre et respecter ces droits. La justice s'appuie ainsi sur la règlementation en vigueur et, au sein d'un Etat, elle constitue un pouvoir exercé au sein des différentes juridictions.
[7] Art. 37 al. 1 de la constitution du Cameroun.
[8] Art. 37 al. 2 de la constitution du Cameroun
[9] PUIGELIER (C.), *Dictionnaire juridique*, LARCIER 2015, P. 693.
[10] BARANES (W.) et FRISON-ROCHE (M.A.), « le souci de l'effectivité du droit », *Recueil Dalloz Sirey* 1996, P.301.

juge judiciaire et au sein de l'ordre judiciaire, juge civil ou juge pénal, etc.) ; tout organe doté d'un pouvoir juridictionnel (du pouvoir de dire le droit, de trancher un litige) ; en ce sens sont des juges, la Cour suprême, la Cour d'appel, l'arbitre...[11]

Etymologiquement, la notion de famille dérive du latin *familia* qui désigne « *l'ensemble des habitants de la maison* », renvoyant lui-même à *famulus*, c'est-à-dire « *le serviteur, l'esclave* »[12]. À l'origine, la notion vise donc l'ensemble des personnes qui vivent sous l'autorité du maitre, du *pater familias*, détenant la puissance maritale et paternelle sur l'ensemble des membres de sa famille (femme, enfants et même domestiques) c'est ce sens qui est retenu par le droit positif camerounais issu du code civil napoléonien y applicable[13]. Il ne serait guère aisé aujourd'hui d'en donner une définition générique de la famille du fait des mutations constantes[14] qui l'affectent et de la grande diversité des situations qui la caractérise[15]. La famille se définit ainsi selon deux sens :

- Au sens large, elle est l'ensemble des personnes descendant d'un auteur commun et rattachées entre elles par un lien horizontal (mariage) et un lien vertical (filiation),
- Au sens étroit, elle est un groupe formé par les parents et leurs enfants même, plus restrictivement encore, par les parents et leurs enfants mineurs.[16]

La famille désigne ainsi couramment soit : l'ensemble des personnes qui sont unies par un lien du sang, qui descendent d'un auteur commun. Un groupe restreint des pères et mères et de leurs enfants (mineurs) vivant avec eux (famille conjugale nucléaire)[17] . Définir l'institution familiale contemporaine est difficile. C'est que la famille contemporaine est « incertaine » : parce que la société hésite sur les fonctions qu'il convient d'attribuer à la famille. La notion renvoie à l'idée d'un groupe de personnes unies par des liens interindividuels, mêlant ainsi individuel et collectif. Il serait d'ailleurs sans doute préférable aujourd'hui de parler des familles[18], tant la notion est plurielle et désigne des réalités variables, ce que les expressions attestent : famille monoparentale, famille recomposée…[19] . La famille varie en effet en fonction des temps, des lieux, des mœurs, et même de la branche du droit concernée[20].

La spécialisation du droit de la famille, le parti pris législatif de souplesse et la multiplication des conflits familiaux expliquent la spécificité de la procédure familiale. Cette

---

[11] CORNU (G.) et l'association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, 12eme éd., quadrige 2018, P. 1247.
[12] ATANGANA MALONGUE (T.), « La nation protège et encourage la famille, base naturelle de la société humaine. Elle protège la femme, les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées », La constitution de la république du Cameroun, l'harmattan 2025.
[13] ATANGANA MALONGUE (T.), « La nation protège et encourage la famille, base naturelle de la société humaine. Elle protège la femme, les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées », La constitution de la république du Cameroun, l'harmattan 2025.
[14] BENABENT (A.), *Droit de la famille*, 5ème éd, LGDJ Lextenso 2020, P.16 *« le principal obstacle vient de la composition trop mouvante de la famille, qui rend difficile l'identification précise de ses limites et par conséquent de ses membres*».
[15] GRANET (F.) et HILT (P.), *Droit de la famille*, 2ème éd, PUG 2006, P.7.
[16] GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, 25eme éd., Dalloz 2017-2018, P. 883.
[17] CORNU (G.) et l'association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique* ,12e éd., quadrige 2018, P. 972.
[18] De proche en proche, ainsi les liens de famille se sont étendus, de telle sorte qu'il est sans doute préférable aujourd'hui de parler des familles plutôt que de la famille.
[19] FENOUILLET (D.), *Droit de la famille*, 4eme éd., Dalloz 2019, P. 30.
[20] PETIT (C.), *Droit de la famille*, 2ème éd, Ellipses 2021, P.5.

spécificité s'observe sous la forme de la spécialisation du juge de la famille.[21] Au fond, si la famille est protégée, c'est parce qu'à l'instar de la société dont elle est la base naturelle, la famille remplit une multitude de fonctions[22]. La famille joue un rôle de reproduction biologique. C'est ainsi que Portalis affirme que *« les familles sont la pépinière de l'Etat »*. La famille reste en revanche la première cellule de consommation. Elle encourage le travail et l'épargne des adultes conscients de leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants. Elle assure l'éducation économique des enfants. Elle permet la transmission des biens. Elle est ainsi le premier maillon de la société, un facteur irremplaçable de cohésion sociale. Elle permet l'apprentissage de l'autorité et de la solidarité et, plus généralement la transmission des valeurs républicaines (liberté, égalité, fraternité). Elle est ainsi facteur de socialisation de l'enfant[23].

Dès lors, quelle est l'identité du juge de la famille au Cameroun ? L'identité du juge de la famille est ainsi complexe. Il existe en réalité des juges et non un juge appelé à connaitre de la famille.

Ce sujet est intéressant à plusieurs titres. Sur le plan théorique, de nombreuses réformes législatives ont abouti à l'éclatement des compétences d'attribution et des procédures à suivre. C'est ainsi que le droit de la famille se heurte souvent à la question du juge compétent. Il n'est pas toujours aisé d'articuler les règles de compétence juridictionnelle. Sur le plan pratique, à un moment de transformations sociales importantes, et plus particulièrement pour la matière familiale, il est utile de s'interroger sur les répercussions notables sur la mission dévolue aux juges chargés d'apaiser les conflits et de trancher les litiges de la famille.

Lorsqu'au sein d'une famille le recours à la justice devient nécessaire, la spécificité du droit de la famille, les intérêts en présence laissent entrevoir un particularisme, le pluralisme juridictionnel[24]. Chaque société, entendue en tant que groupe d'êtres humains, fonctionne selon un usage cohérent qui est la loi du groupe. Au pluralisme normatif correspond un pluralisme juridictionnel. Le pluralisme juridictionnel en droit de la famille est apprécié comme la coexistence de plusieurs juridictions dans un même système de justice familiale. Cette diversité des juridictions renvoie à l'existence de juridictions de nature différente. L'institution judiciaire doit alors être pensée comme un système global et dynamique, au service des individus, afin d'assurer la protection de tous les membres de la famille[25].

Il va de soi que servir le droit de la famille suppose de maitriser les questions à la procédure et aux juridictions. Ainsi, pour une affaire de famille, une pluralité de juge peut être appelée à agir, il n'est pas toujours aisé de déterminer l'étendue des pouvoirs de chacun[26]. Il importe de relever que le juge de la famille au Cameroun est un juge permanent(I) et circonstanciel(II).

[21] FENOUILLET (D.), *Droit de la famille*, 4eme éd., Dalloz 2019, P. 51.
[22] ATANGANA MALONGUE (T.), « La nation protège et encourage la famille, base naturelle de la société humaine. Elle protège la femme, les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées », La constitution de la république du Cameroun, l'harmattan 2025.
[23] FENOUILLET (D.), *Droit de la famille*, 4eme éd., Dalloz 2019, P. 26.
[24] LARDEUX (M.), *Le pluralisme juridictionnel en droit de la famille*, Thèse de Doctorat en droit privé et sciences criminelles, Université de TOULON 2015, P.10.
[25] LARDEUX (M.), *Le pluralisme juridictionnel en droit de la famille*, Thèse de Doctorat en droit privé et sciences criminelles, op cit, P.29.
[26] DOUCHY-OUDOT (M.), « Le lien familial en dehors du droit civil- procédure civile », HAL 2023, P.2.

I- LE JUGE DE LA FAMILLE, UN JUGE PERMANENT

Le juge est obligé de juger tel que le précise le code civil *« le juge qui refusera de juger sous le prétexte de silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice* »[27]. Le juge est donc obligé d'appliquer la loi, étant entendu que si celle-ci est ambigüe ou incomplète, il doit l'interpréter et suppléer à son silence. Le droit positif actuel, notamment le droit de la famille, est la résultante logique de son histoire : en son sein coexistent plus ou moins harmonieusement, ou de façon conflictuelle, voire complémentaire, deux corpus juridiques distincts, d'une part le droit légiféré, d'autre part le droit coutumier. Le concept de pluralisme juridique entend rendre compte de cette singularité de l'ordre juridique camerounais[28] . Le juge permanent de la famille est ainsi constitué du juge civil, traditionnel (A) et pénal (B).

A- Le juge civil et traditionnel

La consécration d'un système pluraliste en droit privé ne s'est pas faite naturellement. Le système du code civil et celui des coutumes s'oppose fondamentalement. Les différences tiennent à la conception de la famille, au rôle du mari face à son épouse, aux devoirs du père envers ses enfants, aux droits et devoirs de ceux-ci, à la position de l'individu dans son ordre social et aussi à la conception des rapports qui s'établissent entre l'individu et son bien. Et c'est justement dans le domaine du droit de la famille et du régime foncier que les institutions traditionnelles ont opposé la plus forte résistance à l'invasion du droit français empêchant ainsi l'avènement d'un droit uniforme[29].

Le droit de la famille, une branche importante du droit civil, régit les relations juridiques entre les membres d'une famille. Il concerne le couple, la filiation, l'autorité parentale et les droits des enfants ainsi que les relations entre les personnes liées par des liens de parenté ou d'alliance. Le juge civil est celui qui tranche les conflits de la vie quotidienne. Les sanctions civiles tendent à la réparation ou plutôt la restauration de la situation telle qu'elle aurait dû être si la norme avait été respectée[30]. On en distingue trois grands types : l'exécution[31] , la responsabilité[32], la nullité[33]. La procédure regroupe l'ensemble des règles de mise en œuvre d'un domaine du droit. La procédure civile comprend ainsi l'ensemble des règles de mise en œuvre du droit civil. Ces règles visent principalement à obtenir des décisions judiciaires dans des affaires contentieuses[34], à savoir toute

---

[27] Art 4 du Code Civil.

[28] V. DZEUKOU (G.B), *Le juge entre coutume et loi dans le droit de la famille : essai sur le pluralisme juridique au Cameroun*, Thèse de Doctorat en droit, Université de Paris1 2002.

[29] MELONE (S.), « les juridictions mixtes de droit écrit et de droit coutumier dans les pays en voie de développement. Du bon usage du pluralisme judiciaire en Afrique : l'exemple du Cameroun », *Revue internationale de droit comparé*, Vol 38, N°2, Avril-Juin 1986, P.332.

[30] LAGARDE (X.), *Introduction au droit privé*, HAL 2019, P.28.

[31] Elle consiste à contraindre le contrevenant à se conformer à la norme.

[32] Elle consiste à faire supporter à l'auteur de la réparation du dommage qu'il a pu causer ; Cass. Civ. 1ère 2 juillet 2024, pourvoi N°13-17, Bull. Civ.1 N°119 « *la fonction de la responsabilité civile est de replacer la victime, aux dépens du responsable, dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable ne s'était pas produit*».

[33] Elle consiste à effacer rétroactivement les effets d'un acte juridique qui s'est formé en violation des règles qui lui sont applicables.

[34] Dans un procès civil, une personne peut demander au juge de régler des problèmes de nature civile. Elle peut aussi demander au juge d'être indemnisée pour un dommage qu'elle a subi à cause d'une autre personne ou d'une compagnie. Il s'agit d'un procès en responsabilité civile.

procédure tendant à statuer sur un rapport de droit entre deux ou plusieurs sujets de droit ou sur un droit à l'égard de quiconque, cela afin de le régler définitivement ou durablement, donc avec l'autorité de la chose jugée.

Au Cameroun, le juge conciliateur de la famille est en réalité une fonction exercée par le juge compétent pour les affaires familiales, qui peut être soit le TGI soit le TPI. Ce juge a pour mission principale de chercher une solution amiable aux litiges familiaux, avant de rendre une décision judiciaire. Ainsi, avant de rendre un jugement, le juge doit tenter de concilier les parties, c'est-à-dire d'arriver à un accord amiable entre les parents(ou les époux). Si la conciliation échoue, le juge peut prendre des mesures provisoires concernant la résidence des époux, les aliments, la garde des enfants et le droit de visite, même d'office. En cas d'échec de la conciliation, le juge rendra une décision judiciaire notamment en matière de divorce, d'autorité parentale et de pensions alimentaires. Le juge conciliateur au Cameroun joue un rôle crucial dans la résolution des conflits familiaux, en privilégiant la conciliation et en cas d'échec, en rendant des décisions judiciaires pour protéger les intérêts des enfants et des familles. La tentative de conciliation est facultative en matière civile et commerciale. Contrairement à la tentative préalable de conciliation obligatoire[35], elle découle de la nature volontaire de tout processus amiable de règlement des différends qui doit être fondée sur le consentement libre et éclairé des parties. Toutefois, ceux-ci peuvent également se référer à un juge conciliateur[36].

Les systèmes de justice traditionnelle sont présentés, ces dernières années, comme des outils pouvant offrir une alternative, voire un complément efficace au dispositif judiciaire officiel. Les mécanismes de justice coutumière peuvent se définir comme les types de systèmes judiciaires qui existent au niveau local et qui n'ont pas été établis par l'Etat. Ils peuvent aussi être perçus comme un système de justice qui suit généralement les principes du droit coutumier ou un ensemble de règles de comportement non codifiées, qui est mis en œuvre à l'aide de sanctions et peut évoluer avec le temps[37].

Le juge traditionnel, en matière familiale, est celui qui applique la coutume locale pour résoudre les conflits, souvent liés à la famille, au sein de la communauté. Son rôle est principalement de maintenir l'équilibre social et de privilégier la réconciliation plutôt que la sanction formelle. Les juges traditionnels ne sont compétents pour connaitre un litige que si les deux parties sont d'accord pour leur saisine et acceptent leur compétence. Le droit applicable dépend de la coutume des parties et de l'interprétation que les juges en font.

L'option de juridiction implique option de législation. Au terme de ce principe, les juridictions traditionnelles ne sont compétentes et les coutumes par conséquent applicables que dans la mesure où les juridictions de droit écrit ne le sont pas exclusivement. Toutefois, il n'en demeure pas moins que le problème de dualité se pose de sorte que les juges puissent décider de quel droit appliquer, selon leurs sensibilités[38]. Le système de dualité de juridictions adopté par le Cameroun pose des problèmes de droit applicable. La question est d'autant plus préoccupante qu'elle révèle non seulement le conflit entre le droit traditionnel et le droit moderne, mais aussi le conflit dans le droit traditionnel de plusieurs coutumes applicables qui sont autant de droits

[35] C'est le cas par exemple du divorce devant la juridiction moderne au Cameroun.
[36] TAGNE TOIKADE (T.S.), « La conciliation en droit judiciaire privé camerounais », HAL 2016, P.8.
[37] TOUERE ELANGA (B.L.), « justice traditionnelle et système africain de protection des droits de l'homme », *Revue des droits de l'homme*, N°22, 2022, P.1.
[38] LAGARDE (X.), *Introduction au droit privé*, HAL 2019, P.52.

applicables[39]. Le problème que pose aussi le pluralisme est celui de la hiérarchie entre les juridictions. L'apparente égalité des juridictions de première instance ne doit pas masquer la place de plus en plus prépondérante des juridictions modernes. Elles sont prépondérantes non seulement parce qu'elles fournissent le président à certaines des juridictions traditionnelles qui viennent y introduire les idées en vigueur au sein de ces juridictions ; elles sont aussi prépondérantes parce que la jurisprudence pousse une partie des justiciables à les déserter avec sa théorie selon laquelle l'option de juridiction entraine l'option de législation. Il y a donc comme une ambiguïté au départ sur le rôle de certaines juridictions. Cette ambigüité doit être levée. Il ne suffit pas de dire que la coutume doit être citée si on veut qu'elle serve de fondement à la solution du litige. On a l'impression que la loi coutumière a un contenu qui dépend des parties au procès ou même parfois des juges qui doivent donner la solution au litige concerné. Le problème posé par le non recensement des solutions jurisprudentielles établies à partir des coutumes est l'un des handicaps majeurs de la jurisprudence[40].

Au Cameroun, la compétence pour les conflits liés à la famille est partagée entre le juge civil et le juge pénal. Le juge civil traite des litiges de droit familial comme le divorce[41], la garde des enfants[42], les pensions alimentaires[43] et les litiges liés à la succession[44]. Le juge pénal, quant à lui, intervient lorsque des infractions pénales sont commises dans le cadre familial, comme la maltraitance[45], d'adultère[46], de violence conjugale[47], de violation d'une décision de justice[48].

B- Le juge penal

Le juge pénal est celui qui applique la loi pénale. Il sanctionne donc le non-respect des interdits sociaux, ceux qui commettent des crimes, des délits et des contraventions, en appliquant des peines d'emprisonnement et d'amende. L'objet de la sanction pénale n'est pas de rétablir la légalité d'une situation, mais d'infliger un tort à la personne en infraction avec la norme. Par nature, la sanction pénale est oppressive puisqu'elle porte atteinte aux libertés de l'individu, sa liberté patrimoine en cas d'amende, sa liberté d'aller et venir en cas d'emprisonnement[49]. En principe le juge pénal n'a pas droit à l'erreur, fut-elle infime ; encore moins à la subjectivité. Sa

[39] NJUPOUEN (I.B.R), *Dynamiques alternatives pour l'accès au droit et à la justice dans un contexte de pauvreté : enjeux de l'état de droit, de la gouvernance et du développement durable*, Thèse de sociologie, Ecole doctorale de Dauphine 2013, P.51.

[40] MELONE (S.), « les juridictions mixtes de droit écrit et de droit coutumier dans les pays en voie de développement. Du bon usage du pluralisme judiciaire en Afrique : l'exemple du Cameroun », *Revue internationale de droit comparé*, Vol 38, N°2, Avril-Juin 1986, P.344.

[41] Le juge civil est compétent pour prononcer le divorce et déterminer les conséquences de la rupture du mariage, comme la garde des enfants, la pension alimentaire et la répartition des biens.

[42] Le juge civil décide de la garde des enfants, qu'elle soit exclusive ou conjointe, et fixe les modalités de l'exercice de l'autorité parentale.

[43] Le juge civil fixe les montants des pensions alimentaires dues par un parent à l'autre, en tenant compte des besoins de l'enfant et des ressources des parents.

[44] Le juge civil est compétent pour trancher les litiges liés à la succession, comme la division des biens ou le règlement des différends entre héritiers.

[45] Le juge pénal est compétent pour sanctionner les actes de maltraitance commis envers un enfant ou un membre de la famille.

[46] Le juge pénal peut sanctionner l'adultère, bien que cette infraction soit moins souvent poursuivie qu'auparavant.

[47] Le juge pénal est compétent pour sanctionner les actes de violence conjugale, comme les coups et blessures.

[48] Le juge pénal peut sanctionner les personnes qui ne respectent pas les décisions de justice concernant la famille, comme les décisions de garde ou de pension alimentaire.

[49] LAGARDE (X.), *Introduction au droit privé*, HAL 2019, P.29.

lecture des faits devrait être parée des attributs d'objectivité qui laissent transparaitre un responsable institué et exerçant ses fonctions sans influence[50].

L'individu n'intéresse le droit pénal dans son rapport de famille que dans la mesure où ce dernier représente pour lui un danger, une menace ou une atteinte à sa personne. Les atteintes à la famille proviennent malheureusement souvent de ceux qui la composent. Le droit pénal intervient ainsi dans la sphère familiale lorsque celle-ci contient des rapports de force qui engendrent une vulnérabilité. Au-delà du lien de famille, les rapports de force se manifestent aussi au niveau des obligations nées de ce lien[51].

La famille n'est pas ignorée par le droit pénal. Ainsi, par son importance, le délit d'abandon de famille est sanctionné par le code pénal et appelle une attention particulière. Aussi il est prévu « *le fait pour une personne de ne pas exécuter une décision judiciaire ou une convention judiciairement homologuée lui imposant de verser au profit d'un enfant mineur, d'un descendant, d'un ascendant ou du conjoint une pension, une contribution, des subsides ou des prestations de toute nature dues en raison de l'une des obligations familiales prévues par le code civil* ». Le code pénal prévoit des sanctions relatives à la bigamie[52], à l'inceste[53], à l'adultère[54], à l'expulsion du domicile conjugal[55], à l'abandon de foyer[56], à l'exigence abusive d'une dot[57], au mariage forcé[58],

[50] VOUFFO (P.), « Le juge pénal et la loi pénale : entre responsabilité et responsabilisation du juge en matière d'application de la loi pénale au Cameroun », *Revue libre de droit* 2019, P.131.

[51] JACOPIN (S.), « Le droit pénal de l'obligation alimentaire : l'abandon de famille à l'épreuve du droit civil », Petites affiches, N°125, P.48.

[52] Art 359 CP « *est puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de vingt-cinq mille à cinq cent mille francs : le polygame qui contracte un mariage monogame avant la dissolution des précédents mariages ; celui qui, lié par un engagement de monogamie, contracte un nouveau mariage monogame ou un mariage polygame avant la dissolution du précédent mariage*».

[53]Art 360 CP «*indépendamment des peines prévues aux articles 346(3) et 347(1), est puni d'un emprisonnement de un à trois ans et d'une amende de vingt mille à cinq cent mille francs, celui qui a des rapports sexuels : avec ascendants ou descendants légitimes ou naturels, sans limitation de degré ; avec ses frères ou sœurs légitimes ou naturels, germains, consanguins ou utérins*».

[54] Art 361 CP *« est puni d'un emprisonnement de deux mois ou d'une amende de vingt-cinq mille à cent mille francs, la femme mariée qui a des rapports sexuels avec un homme autre que son mari. Est puni des peines prévues à l'alinéa 1 ci-dessus, le mari qui a des rapports sexuels avec d'autres femmes que son ou ses épouses*».

[55] Art 358-1 CP «*est puni d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de cinquante mille à cinq cent mille francs ,l'époux ou l'épouse qui ,en dehors de toute procédure judiciaire expulse sans motif légitime, son conjoint du domicile conjugal. La peine est un emprisonnement de deux à cinq ans si : la victime est une femme enceinte ; l'expulsion est accompagnée ou précédé de violences physiques ou morales, de la confiscation ou de la destruction des effets personnels de la victime ; l'expulsion est commise par une personne autre que le conjoint de la victime* ».

[56] Art 358 CP « *est puni d'un emprisonnement de trois mois à un an ou d'une amende de cinq mille à cinq cent mille francs, le conjoint, le père ou la mère de famille qui, sans motif légitime, se soustrait en abandonnant le foyer familial ou par tout moyen, à tout ou partie de ses obligations morales ou matérielles à l'égard de son conjoint ou de son ou ses enfants. Est puni des mêmes peines, le tuteur ou responsable coutumier qui se soustrait à l'égard des enfants dont il a la garde, à ses obligations légales ou coutumières*».

[57] Art 357 CP « *est puni d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de cinq mille à cinq cent mille francs ou de l'une de ces deux peines seulement : celui qui, en promettant le mariage d'une femme déjà mariée ou engagée dans les fiançailles non rompues, reçoit d'un tiers tout ou partie d'une dot ;celui qui reçoit tout ou partie d'une dot sans avoir remboursé tout prétendant évincé ; celui qui, sans qualité, reçoit tout ou partie d'une dot en vue du mariage d'une femme ; celui qui exige tout ou partie d'une dot excessive à l'occasion du mariage d'une fille majeure de vingt et un ans ou d'une femme veuve ou divorcée ; celui qui, en exigeant une dot excessive, fait obstacle pour ce seul motif au mariage d'une fille mineure de vingt et un ans ; l'héritier qui reçoit les avantages matériels prévus aux alinéas précédents et promis à celui dont il hérite. Chaque versement même partiel de la dot, interrompt la prescription de l'action publique* ».

[58] Art 356 CP *« est puni d'un emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de vingt-cinq mille à un million de francs, celui qui contraint une personne au mariage* ».

à l'entrave à l'exercice du droit de visite[59], aux violences sur enfants[60] et ascendants[61], à la célébration de mariage religieux sans justification d'un acte de mariage préalablement reçu par les officiers de l'état civil[62]. A quoi il convient d'ajouter des infractions relatives à la préparation ou à la célébration[63] des mariages[64].

Le juge peut écarter l'application d'une loi au motif qu'elle ne serait pas conforme aux conventions internationales et traités. Cette possibilité a ainsi augmenté le rôle du juge. Ainsi, bien que le rôle du juge soit d'abord d'appliquer la loi, il apparait que la jurisprudence peut l'inspirer, l'interpréter, la compléter et même chercher à y résister en martelant, sous l'appellation de principes essentiels ou d'ordre public, ce à quoi il serait sage de ne pas toucher[65].

Au Cameroun, il peut y avoir un conflit entre le juge civil et le juge pénal en matière de famille, notamment lorsque des infractions pénales sont commises dans un contexte familial et que des actions civiles sont également engagées pour réparer les préjudices subis. Ce conflit peut se manifester dans le choix de la juridiction compétente[66], dans la détermination de la portée des décisions judiciaires[67] et dans la répartition des responsabilités entre les deux ordres de justice. En

[59] Art 355-1 CP « *est puni d'un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de cinquante mille à cinq cent mille francs ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque entrave l'exercice par un parent, du droit de visite accordé à celui-ci par une décision de justice sur le ou les enfants communs*».

[60] Art 350 CP *« les peines prévues aux articles 275 et 278 du présent code sont respectivement la mort et l'emprisonnement à vie, si les infractions visées dans les dits articles ont été commises sur un mineur de quinze ans et les peines prévues par les articles 279(1), 280,281 sont dans ce cas doublées*».

[61] Art 351 CP « *la peine prévue à l'article 275 est la mort, et celles aux articles 277 et 278 du présent code sont l'emprisonnement à vie. Si les infractions visées par lesdits articles ont été commises sur les père et mère légitimes, naturels ou adoptifs ou sur tout autre ascendant légitime du coupable et les peines prévues par les articles 279 (1), 280 et 281 sont doublées*».

[62] Art 217 CP « *est puni d'une amende de cinq mille à trente mille francs et en cas de récidive, d'un emprisonnement de un à cinq ans : le ministre du culte qui n'étant habilité à célébrer un mariage civil, procède à la cérémonie religieuse sans qu'il lui ait été justifié d'un acte de mariage préalablement reçu par l'officier d'état civil ; le ministre du culte qui étant habilité à célébrer un mariage civil : ne procède qu'à la cérémonie religieuse du mariage ou célèbre le mariage civil sans qu'il lui ait été présenté un certificat de l'officier d'état civil attestant l'absence d'empêchement au mariage projeté*».

[63] Art 149 CP « *est puni d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de cinq mille à soixante-dix mille francs, l'officier de l'état civil qui dresse un acte de mariage : sans s'assurer que le consentement nécessaires à sa validité ont été accordées ; sans observer le délai de viduité éventuellement prescrit. L'infraction est punissable indépendamment des conséquences civiles de l'irrégularité*».

[64] TERRE (F.), GOLDIE GENICON (C.) et FENOUILLET (D.) , *Droit civil, la famille*,9ème éd, DALLOZ 2018, P.89.

[65] BRUNETTI-PONS (C.), « De quelques réflexions autour d'un phénomène de déjudiciarisation en droit des personnes et de la famille », *Gazette du palais 2022*, N° 17, P.9.

[66] En cas d'infraction pénale commise dans un contexte familial, la victime peut choisir d'engager une action civile devant le juge civil ou de saisir le juge pénal de cette action civile. Le juge civil peut alors trancher les litiges relatifs aux dommages et intérêts, tandis que le juge pénal, en plus de statuer sur la culpabilité de l'auteur de l'infraction, peut également statuer sur les dommages et intérêts. Le code de procédure pénale camerounais permet au juge pénal de statuer sur l'action civile en même temps que sur l'action publique c'est-à-dire la poursuite de l'infraction. Cela signifie que le juge pénal peut dans le cadre de la procédure pénale, déterminer la responsabilité civile de l'auteur de l'infraction et fixer le montant des dommages et intérêts à verser à la victime. Dans certains cas, il peut y avoir un conflit de compétence entre le juge civil et le juge pénal. La loi camerounaise prévoit généralement que le juge pénal soit compétent pour statuer sur l'action civile lorsqu'elle est liée à une infraction pénale. Cependant, il peut exister des situations où la nature de la demande civile ou la loi applicable peuvent justifier la compétence du juge civil.

[67] Les décisions rendues par le juge pénal ont une portée limitée à l'action publique et à l'action civile qui a été soumise à sa connaissance. En d'autres termes, la décision du juge pénal ne peut pas être opposée aux parties dans d'autres litiges, même si ceux-ci portent sur les mêmes faits. Le juge civil n'est pas lié par les constatations de fait faites par le juge pénal. Il est libre de revoir les faits, même si ceux-ci ont déjà été étudiés par le juge pénal. Cependant, si le juge pénal a statué sur l'action civile, le juge civil ne pourra pas statuer à nouveau sur le même objet.

conclusion, le conflit entre le juge civil et le juge pénal en matière de famille au Cameroun peut être un sujet de débat. La législation camerounaise prévoit des mécanismes pour résoudre ces conflits, mais des difficultés peuvent encore subsister dans la pratique. Il est donc important que les parties soient bien informées de leurs droits et obligations en matière de justice familiale.

II- LE JUGE DE LA FAMILLE, UN JUGE CIRCONSTANCIEL

Le mot circonstanciel désigne quelque chose qui dépend des circonstances ou qui est en lien avec elles. Il peut faire référence à une situation ou à un contexte particulier. Le Cameroun a ratifié plusieurs juridictions africaines, notamment la cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA). En outre, il a ratifié des conventions internationales en matière de droits de l'Homme, comme le pacte international relatif aux droits civils et politiques. Plusieurs juges interviennent ainsi de façon circonstancielle en matière de famille. Il s'agit ainsi du juge constitutionnel, du juge de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples (A) et du juge de l'OHADA(B).

A- Les juges circonstanciels connus : le juge du conseil constitutionnel et le juge de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Le conseil constitutionnel confirme abondamment que la loi n'a nul besoin d'être générale pour apparaître conforme à la constitution[68] . La constitution ne s'intéresse que très peu au droit de la famille. Le droit de la famille est donc un domaine essentiellement législatif ; d'où l'intérêt d'envisager la question prioritaire de constitutionnalité en la matière.[69]

Le droit de la famille comporte ainsi des racines constitutionnelles. La raison tient dans le préambule de la constitution qui dispose : *« le peuple camerounais, proclame que l'être humain, sans distinction de race, de religion, de sexe, de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ; affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l'homme, la charte des nations unies, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples et toutes les conventions internationales y relatives et dûment ratifiées, notamment aux principes suivants : la nation protège et encourage la famille, base naturelle de la société humaine. Elle protège la femme, les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées ; l'Etat garantit à tous les citoyens de l'un et de l'autre sexe, les droits et libertés énumérés au préambule de la constitution »*[70].

En matière familiale, le contrôle du conseil constitutionnel est généralement restreint concernant les questions relatives au droit de la famille. Le considérant de principe aux termes duquel « il n'appartient pas au conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur » est repris dans de nombreuses décisions, mais pas toujours, et quelques contentieux intéressants continuent d'être nourris. Pour autant, parce qu'elles sont rares, les décisions dans notre matière ne passent pas inaperçues et nous invitent à nous y intéresser davantage[71].

---

[68] DE BECHILLON (D.), « qu'est-ce qu'une règle de droit ? », Odile Jacob Février 1997, P. 45.
[69] ROBLOT – TROIZIER (A.), « Droits inviolables au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité en droit de la famille », Droit de la famille n° 5 Mai 2024, Lexis Nexis SA.
[70] Loi n° 96/06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972, modifiée et complétée par la loi N° 2008/001 du 14 Avril 2008.
[71] HOUARI (F.), « Question prioritaire de constitutionnalité et droit de la famille », Droit de la famille n° 5 Mai 2024 Lexis-Nexis SA.

Certains principes constitutionnels dépassant le domaine du droit de la famille peuvent connaître des manifestations concrètes et des applications remarquées en droit de la famille, telles que le principe d'égalité, le droit de propriété, les garanties procédurales, l'incompétence négative ou l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi[72].

Le conseil constitutionnel est l'instance compétente en matière constitutionnelle. Il statue sur la constitutionnalité des lois.[73] Le conseil constitutionnel statue souverainement sur la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux.[74] Il est saisi par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Senat, un tiers des députés ou un tiers des sénateurs. Les présidents des exécutifs régionaux peuvent saisir le conseil constitutionnel lorsque les intérêts de leur Région sont mis en cause.[75] Avant leur promulgation, les lois ainsi que les traités et les accords internationaux peuvent être déférés au conseil constitutionnel par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Senat, un tiers des députés ou un tiers des sénateurs, les présidents des exécutifs régionaux[76]. La saisine du conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.[77]

La saisine du conseil constitutionnel devrait être opérationnelle après l'adoption d'une loi afin de permettre aux justiciables de refuser l'application d'une loi anti constitutionnelle dans leur litige. Ailleurs c'est déjà implémenté. En France par exemple l'introduction, par la loi constitutionnelle[78], d'un contrôle à postériori des lois permet désormais à tout justiciable de contester, lors d'une instance en cours, la constitutionnalité d'une disposition législative au regard des droits et libertés que la constitution garantit. C'est ainsi que le considérant de principe, adopté par le conseil constitutionnel dans sa décision[79] est important. Il affirme clairement qu'en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition[80]. Poser une question prioritaire de constitutionnalité dont l'objet initial consiste en l'annihilation des effets d'une législation défavorable présente un risque de révéler au juge et à la partie adverse la faiblesse de la défense sur un point précis qui, à moins d'obtenir censure de la disposition législative en vigueur, peut entraîner le rejet des prétentions sur ce point. En d'autres termes, le risque est ainsi

---

[72] ROBLOT – TROIZIER (A.), « Droits inviolables au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité en droit de la famille », Droit de la famille n° 5 Mai 2024, Lexis Nexis SA.

[73] Art. 46, Loi n° 96/06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972, modifiée et complétée par la loi N° 2008/001 du 14 Avril 2008.

[74] Art. 47 al. 1 Loi n° 96/06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972, modifiée et complétée par la loi N° 2008/001 du 14 Avril 2008.

[75] Art. 47 al. 2 Loi n° 96/06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972, modifiée et complétée par la loi N° 2008/001 du 14 Avril 2008.

[76] Art. 19 Loi n° 2004/004 du 21 Avril 2004 portant organisation et fonctionnement du conseil constitutionnel *« Le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Senat, un tiers des députés ou un tiers des sénateurs, les présidents des exécutifs régionaux lorsque les intérêts de leur région sont cause, peuvent saisir le conseil constitutionnel par simple requête datée et signée du requérant pour le contrôle de constitutionalité des lois en instance de promulgation. Cette requête doit être motivée et comporter un exposé des moyens de fait et de droit qui la fondent. Avis de la saisine est donné sans délai par le conseil constitutionnel au Président de la République, ainsi qu'au président des chambres du parlement. Ceux-ci en informent les membres de leur chambre et des organes en question ».*

[77] Art. 47 al 3 Loi n° 96 du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972, modifiée et complétée par la loi N° 2008/001 du 14 Avril 2008.

[78] N° 2008-724 du 23 Juillet 2008.

[79] Décision n° 2010-39.

[80] Cons. Const ; 6 octobre 2010, N° 2010-30 QPC.

d'attirer l'attention du juge et de la partie adverse sur le point de faiblesse de l'argumentation du justiciable qu'il soit en demande ou en défense.[81]

Le conseil constitutionnel n'ayant pas été systématiquement saisi du contrôle a priori des lois se rapportant au droit de la famille, nombre de dispositions législatives n'ont pas été jugées conformes à la constitution. Ainsi, ni la loi de 1975 sur le divorce, ni la loi de 1993 relative à l'état civil, la famille aux droits de l'enfant et au juge aux affaires n'ont été soumises en France au conseil constitutionnel après leur vote. Il y a donc une liste de textes dont la constitutionnalité n'a pas été vérifiée en amont et un potentiel vivier de dispositions susceptibles de faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité.[82] Le constituant camerounais protège la famille mais doit aussi l'encourager en garantissant l'amélioration et l'application des textes la protégeant et plus spécifiquement aussi, chacun de ses membres[83].

Il est créé, au sein de l'organisation de l'unité africaine, une Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples dénommée *« la Cour »*[84]. La Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples est une Cour continentale établie par les pays africains pour assurer la protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique[85]. La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la charte, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les Etats concernés. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide[86] . Les personnes qui ont ainsi la qualité pour saisir la Cour sont : la commission, l'Etat partie qui a saisi la commission, l'Etat partie contre lequel une plainte a été introduite, l'Etat partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'homme, les organisations inter-gouvernementales africaines. La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès de la commission, d'introduire des requêtes directement devant elle[87]. La famille est l'élément naturel et la base de la société. Elle doit être protégée par l'Etat qui doit veiller à sa santé physique et morale.

L'Etat a l'obligation d'assister la famille dans sa mission de gardienne de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la communauté. L'Etat a le devoir de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant tels que stipulés dans les déclarations et conventions internationales, les personnes âgées ou handicapées ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques ou moraux[88]. Le constituant camerounais procède à la constitutionnalisation des instruments internationaux de protection des droits de l'homme en intégrant aussi bien les instruments universels que les instruments africains. Le constituant camerounais en l'insérant dans

[81] HOUARI (F.), « Question prioritaire de constitutionnalité et droit de la famille » op cit.
[82] ROBLOT TROIZIER (A.), « Droits inviolables au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité en droit de la famille », droit de la famille n° 5 Mai 2024, Lexis Nexis SA.
[83] ATANGANA MALONGUE (T.), « La nation protège et encourage la famille, base naturelle de la société humaine. Elle protège la femme, les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées », La constitution de la république du Cameroun, l'harmattan 2025.
[84] Art.1 du protocole relatif à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples.
[85] C'est l'organe judiciaire principal de l'union africaine. Le siège de la Cour se trouve à ARUSHA en Tanzanie.
[86] Art. 3 du protocole relatif à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples.
[87] Art. 5 du protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples.
[88] Art. 18 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

le préambule du texte constitutionnel a voulu marquer de manière forte, l'attachement du peuple camerounais à une vision africaine des droits de l'homme. Au Cameroun, on peut donc dire en l'état actuel du droit que le bloc de constitutionalité est composé en sus des droits fondamentaux énumérés dans le préambule de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. En les hissant au sommet de la pyramide des normes dans le cadre du bloc de constitutionnalité, le constituant camerounais érige ces droits en normes constitutionnelles dont la garantie est assurée par le juge. Ce dernier devient donc le garant de ces droits qui accèdent à la dignité de droits fondamentaux[89].

En Europe, la cour européenne des droits de l'homme(CEDH) exerce en matière de droit de la famille une influence évidente. Il résulte de la convention européenne des droits de l'homme que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* »[90]. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique ,au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui[91]. La vie familiale est donc protégée[92]. Ainsi « *à partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit* »[93]. Cet article garantit la liberté matrimoniale et la possibilité de fonder une famille, un droit fondamental reconnu dans de nombreuses constitutions et déclarations internationales.

B- Le juge circonstanciel possible : le juge de l'ohada

Le régime juridique du statut applicable aux personnes physiques est contenu dans les codes civils hérités des anciennes puissances colonisatrices de fait ou de droit. Depuis l'accession à la souveraineté internationale des pays africains, ceux-ci ont constamment adapté ces textes à leurs contextes socio-anthropologiques. Aujourd'hui, nous avons d'une part les règles communes issues des actes uniformes qui régissent le droit des affaires dans l'espace OHADA et d'autre part, les dispositions internes notamment des codes civils des Etats parties, qui au premier regard n'ont pas vocation à interférer dans le droit des affaires[94]. Les interférences entre droit des affaires et droit civil ne vident pas les matières de leur originalité. En effet, il est établi à la base que l'esprit des lois commerciales diffère de l'esprit des lois civiles. Alors que le droit civil protège le citoyen ordinaire dans sa personne et dans ses biens. Le droit commercial est dominé par la vie des affaires et par la recherche effrénée du gain. Le premier maintien les fortunes acquises et dormantes, tandis

[89] ATANGANA AMOUGOU (J.L.) et BOMBELA MOSOUA (G.), «affirme son attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte des Nations Unies, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et toutes les Conventions internationales relatives et dûment ratifiées, notamment aux principes suivants », La constitution de la république du Cameroun, l'harmattan 2025.

[90] Art 8-1 CEDH.

[91] Art 8-2 CEDH.

[92] TERRE (F.), GOLDIE GENICON (C.) et FENOUILLET (D.) , *Droit civil, la famille*,9ème éd, DALLOZ 2018, P.105.

[93] Art 12 Convention Européenne des droits de l'homme(CEDH).

[94] YEPNDO (D.R.), « La pérennité des sociétés commerciales à l'épreuve du droit patrimonial de la famille dans l'espace de l'OHADA », *Revue de droit international et de droit comparé,* 2024, N° 1, P.93.

que le second correspond au droit des richesses qui circulent et des patrimoines en devenir[95]. Le système juridique et judiciaire de l'OHADA vise à garantir la sécurité juridique des affaires en adoptant un droit commun des affaires dont l'interprétation est confiée à une seule instance juridictionnelle, la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA). La CCJA est ainsi l'institution juridictionnelle de l'organisation. Elle assure une cohérence dans l'interprétation[96] et l'application des actes uniformes. La CCJA a une influence notable sur le droit de la famille en Afrique, notamment dans les Etats membres de l'OHADA, bien que son champ d'application principal soit le droit commercial et économique. La CCJA est compétente pour trancher les litiges liés à l'application des actes uniformes, ce qui inclut les entreprises familiales[97] lorsqu'elles sont régies par ces actes. Elle peut être saisie directement par les parties ou sur renvoi d'une juridiction nationale. La CCJA est aussi compétente pour administrer les arbitrages lorsque le litige est soumis à cette procédure. Elle peut ainsi être appelée à trancher des conflits entre les membres d'une famille[98] ou entre les membres de l'entreprise familiale et des tiers[99]. En somme, la CCJA peut être impliquée dans divers litiges impliquant des entreprises familiales[100] notamment en matière de droit des sociétés et de procédures d'arbitrage. Son rôle est de garantir l'application uniforme et cohérente des actes uniformes OHADA ; ce qui peut être crucial pour la sécurité juridique des entreprises familiales. Le législateur OHADA devra ainsi mettre en œuvre des mécanismes qui permettront de solutionner les difficultés socio juridiques de nature à empêcher la pérennité de l'entreprise familiale[101]. La CCJA prend en compte les règles spécifiques au droit des couples dans le contexte du fonds de commerce[102]. Elle peut aussi être saisie pour trancher les litiges relatifs à la saisie de bien du patrimoine commun, au patrimoine familial[103] notamment lorsque les règles d'application du patrimoine familial sont contestées ou que les modalités de son partage sont litigieuses.

---

[95] EYANGO DJOMBI (A.D.), « La prise en compte du statut d'époux par le droit des affaires de l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires(OHADA) », *Juridical Tribune*, Vol 5, Décembre 2015, P.139.

[96] La CCJA, dans son interprétation du droit OHADA, a souligné l'importance de l'affectio societatis pour reconnaitre une société créée de fait, ce qui peut avoir des implications pour les entreprises familiales.

[97] Les entreprises familiales, lorsqu'elles sont régies par les actes uniformes OHADA, peuvent se voir impliquées dans des litiges devant la CCJA. Ces litiges peuvent concerner la validité d'une société, l'attribution d'une action sociale, les droits des associés, ou encore les transferts de parts.

[98] Un litige peut survenir entre les membres d'une famille qui sont aussi associés dans une entreprise familiale, concernant par exemple la gestion de l'entreprise, le partage des bénéfices ou la transmission des parts.

[99] L'entreprise familiale peut aussi être impliquée dans un litige avec un tiers notamment un fournisseur, un client ou un concurrent.

[100] BOUNGOU BAZIKA (J.C.), « L'entreprise familiale : définition et fonctionnalité dans une perspective africaine », *Revue internationale PME* ,Vol 18,N°3-4 2005,P.19 *« l'entreprise familiale est une entité appartenant à des personnes liées de consanguinité directe ou indirecte usant de contrat non formalisé dont l'objectif prioritaire est l'obtention d'un profit minimum permettant la sécurisation du capital investi et la survie des membres de la famille*».

[101] YEPNDO (D.R.), « La pérennité des sociétés commerciales à l'épreuve du droit patrimonial de la famille dans l'espace de l'OHADA », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2024, N° 1, P.125.

[102] Art 9 AUDSC-GIE « *des époux ne peuvent être associés d'une société dans laquelle ils seraient tenus des dettes sociales indéfiniment ou solidairement*» ; Art 7 al2 AUDCG *« le conjoint du commerçant n'a qualité de commerçant que s'il accomplit les actes de commerce par nature et par leur forme, à titre de profession et séparément de ceux de l'autre conjoint* ».

[103] Le patrimoine familial comprend principalement les biens acquis pendant le mariage ou l'union civile, qu'ils soient mobiliers ou immobiliers. Les litiges peuvent porter sur l'identification des biens du patrimoine familial, sur leur valorisation ou sur leur mode de partage.

Bien que la CCJA ne soit pas spécifiquement un tribunal de la famille, elle joue un rôle important dans l'application des règles juridiques qui régissent les affaires familiales, en particulier dans le cadre de l'OHADA où le droit commercial et économique a une influence sur le droit de la famille.

Conclusion

En somme, le juge, quelles que soient les formes qu'il peut revêtir, exerce alors une fonction sociale cruciale consistant notamment en l'application de la loi pour départager les parties opposées par un litige, pour fixer le droit. Il est alors porteur d'une grande responsabilité, celle de faire parler la loi, de donner force à la loi dans des cas concrets. Ce rôle est devenu décisif avec le recul du temps, dès lors que le juge est « *devenu plus inquisitorial* »[104]. La situation d'une famille dysfonctionnelle est susceptible d'être simultanément appréhendée par plusieurs juges. Faute de logiciel unique et de dématérialisation suffisante, il va sans dire que la circulation de l'information est souvent perfectible et que la multiplicité des acteurs engendre des décisions parfois incohérentes voire purement incompatibles ; chaque juge ayant, aux termes de la loi, ses propres critères de décision. Il serait plus efficace de regrouper l'ensemble de ces situations entre les mains d'une juridiction unique chargée d'instruire, d'analyser et de juger l'ensemble des questions d'une famille[105]. Le temps est sans doute venu d'adouber un juge de la famille, fonctionnellement spécialisé dans l'ensemble des domaines relatifs à la famille[106]. Ces mesures viseront à garantir un règlement juste et équitable des conflits, tout en tenant compte des spécificités des situations familiales. Le juge de la famille n'existe pas, car plusieurs juges se partagent la connaissance du contentieux familial[107]. La multiplication des recours judiciaires liée aux profondes mutations de la famille s'est ainsi accompagnée d'une dispersion de ceux-ci entre différents juges[108].

[104] VOUFFO (P.), « Le juge pénal et la loi pénale : entre responsabilité et responsabilisation du juge en matière d'application de la loi pénale au Cameroun », *Revue libre de droit* 2019, P.105.
[105] BERGERE-MESTRINARO (C.), « La justice de la famille éparpillée façon puzzle», *Gazette du palais* 2023, N°15.
[106] LARDEUX (M.), *Le pluralisme juridictionnel en droit de la famille*, Thèse de Doctorat en droit privé et sciences criminelles, op cit, P.151 « *l'avenir de la justice familiale dépend du juge, du juge formé et spécialisé*».
[107] LARDEUX (M.), *Le pluralisme juridictionnel en droit de la famille*, Thèse de Doctorat en droit privé et sciences criminelles, op cit, P.34.
[108] LARDEUX (M.), *Le pluralisme juridictionnel en droit de la famille*, Thèse de Doctorat en droit privé et sciences criminelles, op cit, P.35.

Le régime juridique des détroits maritimes : entre liberté de navigation et souveraineté étatique

The Legal Regime of Maritime Straits: Between Freedom of Navigation and State Sovereignty

Par :

Nasser Mohamed laghdhaf

Docteur en droit Privé de l'université Sfax -Tunisie

Avocat au barreau de Mauritanie

Chargé de cours à l'université de Nouakchott

Résumé :

Les détroits maritimes sont des points stratégiques majeurs qui concentrent les tensions géopolitiques mondiales. Leur contrôle permet d'influencer le commerce international et l'équilibre des puissances. Le détroit d'Ormuz est au cœur des tensions entre l'Iran et Israël, où tout affrontement pourrait bloquer une voie essentielle pour le pétrole mondial. De même, le détroit de Bab el-Mandeb est fragilisé par la guerre au Yémen et les attaques des Houthis, menaçant la sécurité des navires marchands. Ces tensions remettent en question la liberté de navigation et mettent à l'épreuve le droit international maritime. Le régime juridique actuel tente de concilier souveraineté des États riverains et libre circulation des navires. En période de crise, ces équilibres deviennent précaires, avec des risques de militarisation. Le droit de passage en transit s'oppose parfois aux intérêts sécuritaires nationaux. Les puissances mondiales instrumentalisent les détroits pour défendre leurs intérêts stratégiques. Les détroits turcs, Bosphore et Dardanelles, jouent aussi un rôle central, notamment en mer Noire, où la Turquie peut restreindre le passage militaire selon la Convention de Montreux. Ces passages deviennent ainsi des foyers d'instabilité, symboles d'un ordre maritime en mutation.

Mots-clés : Détroit, Liberté de navigation, Passage inoffensif / en transit, Souveraineté des États riverains**.**

Abstract :

Maritime straits are major strategic chokepoints that concentrate global geopolitical tensions. Control over these passages allows influence over international trade and the balance of power. The Strait of Hormuz lies at the heart of tensions between Iran and Israel, where any confrontation could block a vital route for global oil shipments. Similarly, the Bab el-Mandeb Strait is destabilized by the war in Yemen and Houthi attacks, threatening the safety of commercial vessels. These tensions challenge the principle of freedom of navigation and test the resilience of international maritime law. The current legal framework attempts to balance the sovereignty of coastal states with the free movement of ships. In times of crisis, this balance becomes fragile, raising the risk of militarization. The right of transit passage often clashes with national security interests. Global powers leverage straits to safeguard their strategic interests. The Turkish straitsBosphorus and Dardanelles also play a central role, especially in the Black Sea, where Turkey can restrict military passage under the Montreux Convention. These straits have thus become hotspots of instability, symbolizing a shifting maritime order.

Keywords : Strait, Freedom of navigation, Innocent passage / Transit passage, Sovereignty of coastal states.

Introduction

Qui contrôle les mers, contrôle le commerce. Qui contrôle les détroits, contrôle les mers. » [1] Cette citation, résumant la pensée géopolitique classique, met en lumière le rôle central des détroits et canaux maritimes dans la dynamique du pouvoir international. Aujourd'hui plus que jamais, ces passages étroits entre les masses terrestres sont au cœur des tensions stratégiques, économiques et environnementales. Leur contrôle, leur libre accès ou leur militarisation peuvent à tout moment reconfigurer les équilibres mondiaux

Bien que les mers et océans couvrent 73 % de la surface du globe, la navigation civile et militaire est fortement limitée par certains détroits stratégiques. Ces points de passage, souvent désignés comme goulets d'étranglement ou « choke points », jouent un rôle clé dans la fluidité des échanges mondiaux. Leur sécurité et leur contrôle représentent des enjeux cruciaux pour les États riverains, les grandes puissances et l'ensemble des acteurs du commerce maritime international

D'un point de vue maritime, un détroit est un bras de mer plus ou moins resserré entre deux côtes, reliant deux étendues d'eau, Pour les navires, il représente un passage physique assurant la continuité de la navigation entre deux bassins.[2]

On distingue également les détroits nationaux, situés à l'intérieur des eaux territoriales d'un État (comme les détroits turcs), et les détroits internationaux qui marquent la frontière entre États riverains (Pas-de-Calais, , Gibraltar, Ormuz, Bab-el-Mandeb, Malacca…).

Le régime juridique des détroits est une thématique essentielle du droit international maritime, en raison de l'importance stratégique, économique et sécuritaire que revêtent ces voies de communication naturelle pour la communauté internationale, Depuis l'Antiquité, les détroits ont joué un rôle central dans le développement du commerce international et dans les relations entre les États riverains et la communauté maritime mondiale[3]. Toutefois, leur encadrement juridique a toujours suscité des débats et controverses, mettant en balance la souveraineté des États riverains et la liberté de navigation. L'actualité récente marquée par les tensions croissantes entre les Houthis et diverses puissances régionales dans la zone de Bab el-Mandeb, ainsi que par l'instabilité persistante autour de l'Iran et du détroit d'Ormuz – met en lumière la fragilité de ces passages maritimes essentiels. Ces événements soulèvent d'importantes questions juridiques concernant la liberté de navigation, la sécurité maritime et le droit international de la mer. Il devient donc crucial d'analyser les instruments juridiques en vigueur et leur capacité à répondre efficacement aux défis posés par ces tensions contemporaines

L'étude du régime juridique des détroits s'inscrit dans un contexte de tensions entre deux principes fondamentaux du droit international, la souveraineté territoriale des États riverains et le droit à la libre circulation

Dès lors, une question centrale se pose : dans quelle mesure le régime juridique des détroits parvient-il à concilier la souveraineté des États riverains avec les exigences du droit international en matière de liberté de navigation, dans un contexte géopolitique en constante évolution ?

---

[1] Philippe Vincent,Droit de la mer.Brulant, 1e édition, 2020 ,p 126

[2] Jean-Paul Pancracio. Droit de la mer (Précis), Dalloz,2010 ,p 56

[3] Laurent Lucchini & Michel Voelckel. Droit de la mer : délimitation, navigation et pêche, A. Pedone,2[2dion] 1999p ,p211

Dans cette perspective cette étude se propose d'examiner comment le droit international encadre ces voies de passage essentielles, en s'appuyant sur deux grands régimes juridiques. Les détroits et canaux régis par les conventions internationales CNUDM (**I**) Cette première partie analysera les principes fondateurs posés par le droit International, tels que la liberté de navigation, le passage inoffensif ou le passage en transit, tout en mettant en lumière les obligations des États riverains**.** Les détroits et canaux soumis à des régimes juridiques spécifiques issus de traités particuliers ou d'accords bilatéraux **(II)** Il s'agira ici d'examiner des cas particuliers où des textes spécifiques viennent compléter ou déroger aux normes générales du droit de la mer.

I- LES DETROITS REGIS PAR LES CONVENTIONS INTERNATIONALES (CNUDM)

Les détroits, servant de véritables passages entre les océans et mers du monde, ont été régis. Le droit de passage libre à travers les détroits internationaux assure une grande liberté de navigation pour tous les navires, une liberté qui serait compromise si les Etats riverains pouvaient contrôler le trafic dans ces zones. Le régime juridique en vigueur a su équilibrer les intérêts stratégiques des grandes puissances militaires et économiques mondiales tout en préservant la sécurité des Etats riverains, lesquels ne doivent tolérer que le passage inoffensif des navires, tout en maintenant leur droit de souveraineté et de juridiction[4]

Ces débats soulignent la tension entre la nécessité de préserver la sécurité et la souveraineté des États riverains et les impératifs d'un ordre maritime international garantissant la liberté de navigation. Le règlement de ces questions passera donc par un compromis délicat, où les règles internationales devront respecter autant que possible les intérêts des États riverains tout en garantissant la sécurité et la fluidité de la navigation maritime internationale

Les deux propositions visent à créer un équilibre entre la liberté de navigation et les préoccupations de sécurité, de souveraineté, et d'autres intérêts nationaux dans les détroits internationaux. Cependant, elles restent une solution de compromis, car elles ne résolvent pas entièrement les divergences de vues entre les États.

Le régime juridique des détroits maritimes a connu une évolution importante, passant d'un régime de passage inoffensif à un régime de passage en transit. Ce changement reflète l'adaptation du droit international aux réalités modernes de la navigation et du commerce maritime, en assurant une meilleure liberté de circulation tout en respectant la souveraineté des États côtiers.

A- Le régime de passage inoffensif

Bien que la réglementation du passage par les détroits réponde à l'exigence de respect du droit international et contribue à la préservation de l'ordre juridique mondial, elle soulève également des questions complexes relatives à la souveraineté nationale et aux relations internationales, notamment entre les grandes puissances.

La question des détroits internationaux, en particulier le droit de passage, soulève une problématique essentielle en droit maritime et en droit international public

[4] Leslie-Anne Duvic-Paoli,La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, instrument de régulation des relations internationales par le droit, Editions L'Harmattan, 2011.p 67

Le développement du régime juridique des détroits maritimes a, à une certaine époque, été influencé par la jurisprudence internationale ainsi que par les conventions internationales. Ce processus a permis une transition progressive du régime de passage innocent vers celui du passage inoffensif, reflétant une volonté de concilier la liberté de navigation avec les intérêts des États riverains dans un contexte mondial en constante évolution.

1- Évolution jurisprudentielle du droit des détroits

L'évolution du droit des détroits maritimes ne s'est pas faite uniquement à travers les traités et conventions internationales ; elle a également été profondément marquée par la jurisprudence, ce n'est qu'après des années de réflexion juridique et de controverses diplomatiques qu'un tournant décisif s'est opéré. C'est ainsi qu'en 1949, que la Cour internationale de justice (CIJ) apporta une réponse définitive à cette question, dans son célèbre arrêt concernant le détroit de Corfou. La Cour était appelée à se prononcer sur la légalité du passage de navires de guerre britanniques à travers le détroit de Corfou, et si ce passage constituait une violation de la souveraineté de l'Albanie dans ses eaux territoriales. En 1946, l'Albanie avait en effet placé des mines dans le détroit, qui avaient causé la perte de nombreux marins britanniques et endommagé plusieurs navires. La CIJ donna raison à la Grande-Bretagne, estimant qu'en vertu du droit international coutumier, un État pouvait faire circuler ses navires dans « les détroits utilisés pour la navigation internationale » en temps de paix, sans l'autorisation préalable de l'État côtier, à condition que ce passage soit jugé « innocent » (terme qui serait plus tard traduit par « inoffensif »).[5]

La Cour a défini ce qu'est un détroit international selon deux critères. Le premier, un critère géographique, stipule que le détroit doit « relier deux zones de haute mer », tout en étant utilisé pour la navigation internationale. Le deuxième, un critère fonctionnel, exige que le détroit serve de « passage utile pour le trafic international », sans qu'il soit nécessaire qu'il constitue la route obligatoire entre deux zones de haute mer. Autrement dit, la Cour a établi que l'accès aux détroits internationaux est libre pour tous les navires, sans nécessiter l'autorisation préalable de l'État côtier, à condition que le passage soit jugé inoffensif.

Cette définition donnée par la CIJ a été presque littéralement reprise dans la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë.

2- L'influence normative du législateur international

Un progrès important a été réalisé avec la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, qui a introduit une définition plus précise des détroits internationaux. Elle les reconnaît comme des passages maritimes « reliant une partie de la haute mer à une autre partie de la haute mer ou à la mer territoriale d'un autre État ». Cette avancée, par rapport à la jurisprudence ou à l'imprécision du droit antérieur, a permis de mieux encadrer le régime applicable à ces zones stratégiques pour la navigation internationale, tout en amorçant un équilibre entre les droits des États riverains et la liberté de passage pour la communauté internationale.[6]

[5] René-Jean Dupuy & Daniel Vignes .Traité du nouveau droit de la mer. Editeur Economica, 1985.p314

[6] Le passage inoffensif, en droit international, se réfère à la navigation dans les eaux territoriales d'un État qui ne doit pas perturber la paix, la sécurité, l'ordre public ou les bonnes mœurs de cet État. Cette notion est particulièrement

L'article 16 de la convention de 1958 Stipule « Le passage inoffensif des navires étrangers ne peut être suspendu dans les détroits qui, mettant en communication une partie de la haute mer avec une autre partie de la haute mer ou avec la mer territoriale d'un Etat étranger, servent à la navigation internationale. »

Donc Lorsqu'un détroit relie deux parties de la haute mer ou une partie de la haute mer à la mer territoriale d'un État étranger, les dispositions concernant le passage inoffensif énoncées dans la Convention s'appliquent à la navigation dans ce détroit.

L'un des éléments clés de cet article est la reconnaissance du principe selon lequel, en temps de paix, les États possèdent le droit de faire passer leurs navires de guerre, ainsi que les navires de commerce, à travers certains détroits. Ces détroits, qui mettent en communication deux parties de la haute mer ou avec la mer territoriale d'un Etat étranger, doivent être utilisés pour la navigation internationale., l'absence d'une autorisation préalable de l'État riverain est permise, à condition que le passage soit qualifié « inoffensif ».

Le droit de passage inoffensif des navires étrangers ne peut être suspendu dans les détroits utilisés pour la navigation internationale. Cette disposition consacre une limitation précise à la souveraineté des États côtiers, dans l'intérêt supérieur de la communauté internationale.

En interdisant la suspension de ce passage, le texte établit une garantie de continuité juridique et opérationnelle pour les routes maritimes stratégiques reliant deux parties de la haute mer, ou la haute mer à la mer territoriale d'un autre État. Il répond ainsi à une exigence fondamentale de préserver la liberté de navigation sur des axes vitaux pour le commerce mondial et la stabilité géopolitique.

Ce régime reflète la volonté du droit international d'établir un équilibre entre intérêts nationaux et intérêt collectif. En ce sens, l'article 16 affirme que les détroits servant à la navigation internationale ont une fonction de passage universel, qui les place au-delà de la seule compétence exclusive de l'État riverain. Juridiquement, cette disposition participe à la construction d'un ordre maritime stable et prévisible, Elle anticipe les principes repris et renforcés dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982.

B- Le régime de passage en transit

Les questions liées à la gestion des détroits ont été au centre des débats lors de la IIIe Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, qui a réuni des États de différentes régions et cultures, chacun avec ses priorités spécifiques. Parmi les préoccupations majeures des États riverains des détroits, figure la garantie de leur sécurité nationale, que ce soit en termes de prévention d'agressions militaires ou de protection de l'environnement. Dans ce contexte, les propositions ont cherché à trouver un équilibre entre la liberté de passage international et la souveraineté des États riverains[7].

appliquée aux détroits servant au transit international. En ce sens, la navigation dans ces détroits doit être assimilée à celle dans la mer territoriale, régie par le principe du passage inoffensif. PhilippeVincent.op Cité .p 187

[7] Gemma Andreone & Giuseppe Cataldi « Regards sur les évolutions du droit de la mer en Méditerranée » Revue : Annuaire français de droit international : 2010.p 143

1- Liberté de navigation

Il est important de souligner que certaines de ces propositions vont au-delà de la simple liberté de navigation et abordent la question de la sécurité de l'État riverain. Dans certains cas, la présence d'une flotte de guerre étrangère dans un détroit peut soulever des préoccupations en matière de sécurité nationale. Ainsi, l'État riverain pourrait se trouver dans une situation où la seule présence de navires étrangers dans son détroit porterait atteinte à sa sécurité intérieure. Dans ce cas, la question du passage se pose : si un navire militaire traverse un détroit stratégique, l'État riverain peut-il encore invoquer ce principe pour limiter le passage, ou existe-t-il des exceptions qui justifieraient une restriction, notamment pour des raisons de sécurité nationale ? Cette question demeure au cœur du débat, car elle touche directement à l'équilibre entre la souveraineté des États riverains et les impératifs du libre passage.[8]

L'article 38 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 dispose que « tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage en transit sans entrave ». À travers cette disposition, le législateur de 1982 adopte une attitude nouvelle en consacrant le concept de passage en transit, distinct du simple passage inoffensif, afin de garantir la continuité du trafic international à travers les détroits utilisés pour la navigation internationale, tout en tenant compte des intérêts légitimes des États riverains. Cette évolution marque une volonté d'adaptation aux réalités contemporaines de la navigation mondiale.

Le droit de passage en transit renforcé est défini par la convention de 1982 comme étant « on entend par «passage en transit» l'exercice, conformément à la présente partie, de la liberté´ de navigation et de survol à seule fin d'un transit continu et rapide par le détroit entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive ». Contrairement au droit de passage innocent, ce droit de transit ne peut pas être suspendu en temps de guerre, et il s'étend également au-dessus de l'espace aérien surplombant. Lors de l'exercice de ce droit de transit, les sous-marins ont la possibilité de naviguer sous l'eau sans être tenus de hisser un pavillon, ce qui constitue un élément clé dans la stratégie de dissuasion nucléaire des puissances militaires majeures. Néanmoins, l'exercice de ce droit doit se faire de manière continue et rapide, en évitant toute action menaçant la souveraineté des Etats riverains du détroit.

Le régime juridique actuel a permis d'établir un compromis stable, illustrant de façon intéressante la manière dont les grandes puissances mondiales parviennent à imposer leurs perspectives sur la codification du droit international public, notamment lorsqu'il s'agit de défendre leurs intérêts immédiats.

[8] Dans cette perspective, les projets d'articles proposés par différents États ont suscité de vives discussions. Par exemple, le projet britannique, en limitant les pouvoirs des États riverains dans la gestion de la circulation maritime, est perçu comme offrant plus de garanties pour la liberté de navigation. Selon ce projet, l'État riverain ne pourrait désigner d'autres couloirs de navigation ou de séparation que ceux qui auraient été approuvés par une organisation internationale compétente. Cette approche met en place un contrôle international plus strict, visant à garantir que la liberté de navigation ne soit pas injustement restreinte par des décisions unilatérales des États riverains . Collectif (CEDIN - Université Paris Nanterre),Traité de droit international de la mer Éditions A. Pedone, 2017.p 72

L'État riverain a l'obligation de garantir que sa zone côtière soit sécurisée et exempte de tout danger pour le passage en transit des navires, quels que soient leurs pavillons[9].

Cette obligation, qui est de nature à produire un résultat, constitue la base juridique pour l'adoption de mesures de contrôle efficaces par l'État riverain du détroit, afin d'assurer la sécurité de la circulation maritime. Cela peut inclure la mise en place de systèmes de séparation du trafic ou l'organisation de routes maritimes, ces dispositifs étant sous l'autorité de l'État riverain ou du conseil régional des États riverains.

2- Prérogatives spécifiques des États riverains

La question de savoir si les États riverains des détroits ont le droit d'imposer un péage pour le passage des navires est un sujet de débat fondamental. Un tel péage peut-il être compatible avec la liberté de navigation, ou son imposition constitue-t-elle une atteinte à cette liberté ?

Les dépenses liées à la construction et à l'entretien de ces détroits justifient la perception d'un péage par les États dont les territoires sont traversés par le trafic maritime, Le tarif du péage serait fixé en fonction des frais liés à la régulation du passage dans les détroits[10]

La Convention de la mer de 1982 ne mentionne pas explicitement les "péages", mais elle encadre strictement la liberté de navigation. Elle interdit aux États côtiers d'imposer des droits de passage dans les détroits et zones économiques exclusives. Toutefois, des frais peuvent être exigés pour des services rendus, comme le pilotage ou l'assistance maritime. Le principe central reste la libre circulation maritime sans entraves injustifiées. Cette règle vise à garantir un commerce international fluide et équitable

Cependant les états bordant un détroit peuvent adopter des mesures de réglementation visant à garantir la sécurité maritime, prévenir la pollution, encadrer la pêche ou réguler la navigation. Cependant, ces mesures doivent être compatibles avec les dispositions de la Convention et ne doivent pas entraver le passage en transit, un droit reconnu à tous les navires, y compris ceux en transit sous-marins.

La mise en place de dispositifs de séparation du trafic ou de routes maritimes est permise, mais doit reposer sur des justifications objectives liées à la sécurité de la navigation. De plus, ces mesures doivent être élaborées en concertation avec les organisations internationales compétentes, notamment l'Organisation maritime internationale (OMI), afin d'assurer leur légitimité et reconnaissance internationale. Toute réglementation doit être non discriminatoire, s'appliquer de manière égale à tous les navires et ne pas être utilisée comme moyen de pression politique ou économique.

La Convention insiste également sur la nécessité d'une coopération entre les États riverains et les usagers des détroits, afin de financer, installer et maintenir les dispositifs de signalisation, de

[9] Cette obligation de vigilance a été renforcée par le jugement de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du détroit de Corfou en 1949, où il a été attribué à l'Albanie, en tant qu'État riverain, la responsabilité de connaître la présence de tous les dangers susceptibles de menacer les navires en transit dans sa zone côtière et d'en informer préalablement les parties concernées. L'obligation de prévention ne peut être annulée que par un avis préalable indiquant les risques auxquels un navire pourrait être exposé en exerçant son droit de passage en transit ou son droit de passage. Jean-Pierre Quéneudec, Chronique du droit de la mer, Annuaire français de droit iternational,1990 .p 102

[10] Florence Galletti, « Le droit de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? » Mondes en développement, n°154, 2011 p 53

secours ou de protection environnementale. Cette approche coopérative reflète une volonté d'assurer la continuité du commerce mondial tout en garantissant la protection du milieu marin. En cas de divergence, les mécanismes de résolution pacifique des différends de la Convention peuvent être mobilisés.[11]

II- LES DETROITS SOUMIS A DES REGIMES SPECIFIQUES

Dans un contexte où les flux maritimes conditionnent une grande partie des échanges économiques mondiaux, certains passages stratégiques occupent une place cruciale et font l'objet de traités internationaux spécifiques. C'est le cas des détroits turcs, qui jouent un rôle fondamental, tant sur le plan économique que géopolitique. Situés à l'extrémité occidentale du continent eurasiatique, ces détroits marquent la séparation naturelle entre l'Europe et l'Asie, ainsi qu'entre les parties européenne et asiatique de la Turquie. Ils assurent la liaison vitale entre la mer Noire et la Méditerranée, en passant par la mer de Marmara, à travers deux voies clés le Bosphore à l'est et les Dardanelles à l'ouest.[12]

S'étendant sur près de 100 kilomètres, cet ensemble maritime forme une voie naturelle forgée par l'immersion progressive d'une ancienne vallée fluviale à la fin du Quaternaire. Cette zone stratégique, qui attire depuis l'Antiquité les convoitises des grandes puissances, reste aujourd'hui encore un espace de navigation complexe. Les détroits, parfois étroits comme à Istanbul où le passage ne mesure que 700 mètres, sont soumis à des courants puissants et sinueux. De plus, la densité du trafic est considérable, avec près de 36 000 navires y transitant chaque année, rendant leur gestion à la fois cruciale et délicate.

Face à ces enjeux, la Convention de Montreux, conclue le 20 juillet 1936 au Palais de Montreux en Suisse et entrée en vigueur le 9 novembre de la même année, constitue un accord fondamental. . L'accord a été signé par l'Australie, la Bulgarie, la France, la Grèce, le Japon, la Roumanie, la Yougoslavie, le Royaume-Uni, l'Union soviétique et la Turquie .La convention a apporté une solution durable à la problématique du contrôle de ces détroits, qui fut longtemps source de tensions. Ce traité garantit la liberté de passage pour les navires de commerce en temps de paix, tout en accordant à la Turquie le droit de réglementer certains aspects de la navigation en fonction de ses impératifs de sécurité nationale. Il encadre ainsi les conditions de transit à travers le Bosphore, la mer de Marmara et les Dardanelles, tout en respectant les principes du droit international et les usages en vigueur.

Ainsi, les détroits turcs ne sont pas seulement un carrefour maritime stratégique, ils sont aussi un point névralgique de l'équilibre géopolitique régional et international, régi par un cadre juridique précis qui assure à la fois la liberté de navigation et la souveraineté de l'État riverain.

---

[11] Michel Voelckel « Les lignes de base dans la Convention Internationale de la mer » Annuaire français de droit international, vol. 1999, P 91

[12] La Convention de Montreux, signée en 1936, a été le fruit de discussions internationales réunissant plusieurs pays, notamment la Turquie, la France, le Royaume-Uni, l'Union soviétique, l'Allemagne, la Grèce, la Bulgarie, l'Australie, la Yougoslavie et le Japon. L'objectif était de redéfinir les modalités de navigation à travers les détroits turcs - Bosphore et Dardanelles -en tenant compte des enjeux militaires et stratégiques de l'époque. Cette initiative faisait suite à une série de négociations entamées depuis plusieurs années, ravivées par la montée du fascisme en Italie et les craintes suscitées par une possible remilitarisation bulgare de la région . Glen Segell « Revisiter la Convention de Montreux de 1936 à la lumière du conflit actuel entre la Russie et l'Ukraine » . RIEAS 2022 .P 24

Le régime juridique des détroits turcs est régi par un système distinct selon qu'il s'agisse d'une période de paix ou de guerre.

A- Le régime de passage en temps de paix

Le régime de navigation en temps de paix dans ces détroits est régi par la Convention de Montreux de 1936, qui garantit la libre circulation des navires marchands, tout en accordant à la Turquie certaines prérogatives en matière de contrôle, notamment pour les navires militaires.

1- Liberté totale de circulation

En temps de paix, le régime de passage dans les détroits turcs est encadré par la Convention de Montreux de 1936. Ce traité garantit la liberté de navigation pour les navires marchands, sans distinction de pavillon, de jour comme de nuit. L'article 2 de la convention stipule que «en temps de paix, les navires marchands jouissent d'une entière liberté de passage et de navigation dans le détroit, de jour comme de nuit, sous n'importe quel pavillon et avec n'importe quel type de cargaison".

Par conséquent l'article précise qu'en période de paix, les navires commerciaux bénéficient d'une totale liberté de circulation à travers le détroit, de jour comme de nuit, sans distinction de pavillon ni de type de cargaison transportée[13]

Toutefois la Turquie conserve un droit de surveillance et peut exiger certaines formalités comme la notification de passage, mais ne peut entraver la libre circulation, Ce régime favorise la fluidité des échanges commerciaux internationaux entre la mer Méditerranée et la mer Noire, un enjeu crucial dans un monde toujours plus interconnecté

Par ailleurs, une réglementation spécifique encadre les conditions de passage, notamment la durée du séjour et les formalités administratives. Ces règles s'appliquent aussi bien aux navires civils qu'aux navires de guerre et sont définies dans les directives relatives au trafic maritime dans les détroits turcs[14]

Dans ce contexte, les détroits turcs se distinguent par des caractéristiques uniques à l'échelle internationale. Le détroit d'Istanbul, en particulier, traverse le cœur même de la ville, naviguer dans ces détroits demeure un défi technique majeur. Les conditions naturelles complexes (courants intenses, virages serrés, et météo souvent imprévisible) font des détroits turcs l'un des passages maritimes les plus délicats au monde.

C'est dans cette optique que s'inscrit le préavis exigé par les autorités turques pour le passage des navires. Face à la densité du trafic, à la sensibilité environnementale du site et aux enjeux de sécurité tant pour les riverains que pour la navigation internationale, ce préavis permet une meilleure gestion du flux maritime et une coordination optimisée avec les services de pilotage. Il ne s'agit pas seulement d'une formalité administrative, mais bien d'une mesure stratégique, nécessaire pour garantir un passage sûr, fluide et respectueux de l'environnement dans un couloir maritime aussi singulier.

[13] Mathias Forteau et Jean-Marc Thouvenin , Traité de droit international de la mer 1édition ,CEDIN 2017 P 604
[14] Bulletin du droit de la mer" des Nations Unies , 1991, p 37

2- Restrictions sur les bâtiments de guerre

En temps de paix, la Convention de Montreux impose des restrictions précises au passage des bâtiments de guerre dans les détroits turcs. Seuls certains types de navires sont autorisés, avec des limitations strictes de tonnage, de nombre, et de durée de séjour dans la mer Noire. Le tonnage total autorisé ne peut excéder 15 000 tonnes, et les puissances non riveraines ne peuvent maintenir leurs bâtiments plus de 21 jours dans cette zone. L'article 11 accorde aux États riverains de la mer Noire (Russie, Turquie, Roumanie, Bulgarie, Géorgie, Ukraine) un droit privilégié, ils peuvent faire transiter librement leurs navires de guerre à travers les détroits pour les ramener à leur base, sans limite de tonnage ou de nombre à condition d'en informer la Turquie à l'avance

Les porte-avions et sous-marins étrangers sont généralement interdits de transit.[15] Leur entrée dans le détroit doit être préalablement notifiée aux autorités turques, qui ont l'obligation d'en informer les autres États signataires. Ces règles visent à maintenir l'équilibre régional et à protéger le caractère stratégique et sensible des détroits turcs.

L'objectif est double, éviter l'escalade militaire en mer Noire et préserver la souveraineté turque sur cette zone hautement stratégique. En période de paix, ces règles servent de garde-fous contre les tensions internationales et assurent à la Turquie un rôle de pivot géopolitique entre l'Europe, l'Asie et le Moyen-Orient.

Dans un monde de plus en plus polarisé, le régime des détroits incarne une forme de diplomatie préventive, un exemple de gouvernance internationale qui limite la projection militaire et favorise un certain équilibre des puissances en temps de paix.[16]

Bien que la Convention de Montreux ne traite pas explicitement de la protection des personnes, des biens ou de l'environnement lors du passage des navires, elle souligne néanmoins l'importance d'assurer la sécurité de la navigation dans les détroits. Conformément au droit international et aux accords en vigueur, la Turquie dispose de l'autorité nécessaire pour encadrer et réguler le trafic maritime. La liberté de passage garantie par la Convention ne signifie donc pas l'absence totale de réglementation.

B- Réglementation des Détroits en temps de guerre

Lorsque la paix cède la place au conflit, la question du passage dans les Détroits cesse d'être un simple enjeu de navigation pour devenir un véritable facteur de puissance. La mer Noire, espace semi-fermé, voit alors ses accès étroitement conditionnés par le jeu des alliances, des intérêts militaires et du droit international. Dans ce contexte, les dispositions relatives au temps de guerre prennent toute leur importance. En situation de guerre, les règles de passage dans les Détroits turcs prennent une dimension particulière. La nature des restrictions dépend essentiellement du statut de la Turquie dans le conflit. Est-elle belligérante ou neutre[17]

[15] L'article 15

[16] Selon les dispositions de Montreux, la Turquie assure la gestion et la sécurité de ces détroits qui conservent leur statut de routes maritimes internationales. Cependant, des restrictions spécifiques s'appliquent aux navires de guerre des puissances non riveraines de la mer Noire : leur présence est limitée à trois semaines, leur tonnage ne peut excéder 45 000 tonnes, et un maximum de neuf navires par pays est autorisé simultanément.

[17] Le conflit des détroits turcs est une querelle territoriale survenue entre l'Union soviétique et la Turquie durant la Guerre froide. Alors que la Turquie était restée principalement neutre tout au long de la Seconde Guerre mondiale, qui venait juste de se terminer, elle a été confrontée à des pressions de la part de l'URSS pour autoriser la libre

Ce critère détermine l'accès ou l'interdiction totale du passage pour les navires de guerre, notamment ceux des puissances non riveraines, ainsi, la position de la Turquie devient un levier stratégique, lui permettant d'adapter le régime en fonction de ses intérêts sécuritaires et diplomatiques

1- La Turquie en situation de neutralité

Lorsque la Turquie n'est pas belligérante, la convention garantit que les navires de guerre des États non impliqués dans le conflit conservent leur liberté de passage à travers les Détroits, selon les mêmes conditions que celles prévues en temps de paix. L'article 19 stipule « En temps de guerre, la Turquie n'étant pas belligérante, les bâtiments de guerre jouiront d'une complète liberté de passage et de navigation dans les détroits dans des conditions identiques à celles qui sont stipulées aux articles 10 à 18 »

Cela signifie que la guerre ne suspend pas automatiquement le régime de libre circulation, tant que la Turquie reste neutre et que les navires ne sont pas liés au conflit. Ce mécanisme vise à préserver la continuité du droit de passage tout en maintenant une ligne de neutralité stricte vis-à-vis des belligérants

Par conséquent lorsque la Turquie n'est pas impliquée dans un conflit armé (n'est pas belligérante), les bâtiments de guerre étrangers bénéficient d'une liberté totale de passage et de navigation à travers les Détroits

Toutefois, il sera interdit aux bâtiments de guerre de toute Puissance belligérante de passer à travers les Détroits, sauf dans sauf dans des cas précis prévus

C'est précisément en se fondant sur cette disposition que, à la suite de l'offensive militaire lancée par la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022, les autorités ukrainiennes ont sollicité la Turquie pour qu'elle applique les dispositions de la Convention de Montreux, en vue de restreindre le passage des navires de guerre russes entre la Méditerranée et la mer Noire. Bien que d'abord hésitante en raison de ses relations complexes avec Moscou et Kiev, la Turquie a rapidement clarifié sa position. Le 27 février, son ministre des Affaires étrangères, a officiellement qualifié le conflit d'acte de guerre, ce qui a permis l'activation des clauses pertinentes de la Convention.[18]

Cette décision s'est traduite par la fermeture des détroits turcs à tous les navires de guerre, qu'ils soient russes ou appartenant à des pays membres de l'OTAN. Toutefois, il a précisé que la Turquie restait tenue, selon les termes de la Convention, d'autoriser les bâtiments militaires russes stationnés en mer Noire à regagner leurs ports d'attache.

2- La Turquie en situation de belligérance

Le contrôle de ces passages ne relevait pas uniquement de considérations économiques, il constituait également un levier majeur dans les stratégies de défense. Celui qui maîtrisait ces détroits détenait un avantage crucial, capable d'ouvrir ou de verrouiller l'accès naval à la mer Noire. Le régime applicable aux navires de commerce en temps de guerre diffère sensiblement de

circulation de la flotte soviétique à travers les détroits turcs, qui relient la mer Noire à la Méditerranée. Refusant de céder aux demandes soviétiques, le gouvernement turc a vu les tensions monter dans la région, ce qui a conduit à une démonstration de force navale de la part des Soviétiques. Glen Segell ,op Cité ,p 57

[18]Frédéric Saint Clair « Ukraine – Russie : fin de la guerre ou montée aux extrêmes ? » Revue Politique octobre 2022

celui des bâtiments de guerre. Si la Turquie est belligérante, l'article 5 de la Convention de Montreux prévoit que « *En temps de guerre, Turquie étant belligérante, les navires de commerce n'appartenant pas à un pays en guerre avec la Turquie jouiront de la liberté de transit et de navigation dans les détroits à la condition qu'ils n'assistent en aucune façon l'ennemi.*

Ces navires devront entrer dans les détroits de jour et emprunter l'itinéraire indiqué par les autorités turques. »

Le passage reste donc possible, mais sous surveillance renforcée Ce passage est toutefois soumis à deux restrictions, il doit s'effectuer de jour uniquement, et selon un itinéraire fixé par les autorités turques. Cette disposition cherche à concilier la liberté du commerce maritime avec les exigences de sécurité militaire de la Turquie

En effet, l'article 5 de la Convention prévoit que même si la Turquie est engagée dans un conflit, elle doit permettre aux navires de commerce appartenant à des pays neutres de traverser les Détroits. Cela marque une volonté claire de préserver la circulation commerciale internationale, essentielle pour les économies dépendantes des routes maritimes entre la mer Noire et la Méditerranée.

Contrairement aux navires de commerce, qui conservent un droit de passage limité même en temps de guerre, les bâtiments de guerre sont soumis à un régime nettement plus strict lorsque la Turquie devient belligérante.[19]

En vertu de l'article 20 de la Convention qui stipule « *En temps de guerre, la Turquie étant belligérante, les dispositions des articles 10 à 18 ne seront pas applicables ; le passage des bâtiments de guerre sera entièrement laissé à la discrétion du Gouvernement turc*. »

Lorsque la Turquie devient belligérante, elle acquiert un pouvoir souverain absolu sur le passage des bâtiments de guerre dans les Détroits. Cette disposition transforme les détroits du Bosphore et des Dardanelles en un levier stratégique majeur, permettant à Ankara de maîtriser l'accès maritime entre la mer Méditerranée et la mer Noire. À l'heure des tensions géopolitiques modernes

La Turquie dispose alors d'un pouvoir discrétionnaire absolu, elle peut interdire totalement le passage des bâtiments de guerre à travers les Détroits, indépendamment de la nationalité des navires ou de leur statut de neutralité.

Ce cadre reflète une logique de souveraineté renforcée, dans un contexte de conflit, la priorité est donnée à la sécurité militaire nationale, au détriment de la liberté de navigation. Les Détroits cessent alors d'être un espace de transit international libre, pour devenir un espace stratégique fermé, sous le contrôle exclusif de l'État turc.

Conclusion

Les détroits sont des passages maritimes étroits aux enjeux stratégiques majeurs, véritables points névralgiques du commerce mondial. Leur contrôle permet d'influencer les flux

[19] Lorsqu'un conflit éclate, la convention prévoit plusieurs scénarios. Si la Turquie est neutre, elle peut interdire le passage des navires de guerre des pays belligérants. En revanche, si elle est directement impliquée dans le conflit, elle peut bloquer entièrement les détroits à tout navire, renforçant ainsi son contrôle stratégique. Ce pouvoir s'étend même aux périodes où elle se sent simplement menacée, ce qui laisse une grande latitude d'interprétation aux autorités turques . M. Louis PERILLIER « la mer internationale etle nouveau droit de la mer » l'Académie des Sciences d'Outre-Mer 2004 p 36

économiques, mais aussi les équilibres géopolitiques. Le droit international tente de concilier deux principes opposés, la souveraineté des États riverains et la liberté de navigation. Deux régimes juridiques coexistent : le passage inoffensif, garantissant un transit pacifique, et le passage en transit, plus permissif et adapté aux réalités modernes. La Convention de Montego Bay de 1982 consacre ce dernier pour les détroits internationaux. Certains détroits comme les turcs sont soumis à des accords spécifiques, notamment la Convention de Montreux 193). En temps de paix, elle garantit la liberté de navigation, mais impose des restrictions aux navires de guerre. En temps de guerre, la Turquie peut restreindre ou interdire le passage selon sa position (neutre ou belligérante). Les détroits deviennent alors des instruments de puissance. Ce régime complexe reflète les tensions entre sécurité, souveraineté et libre circulation.

R.I.D.S.P

Revue Internationale de Droit et Science Politique

ENGLISH LAW

****

****

***

R.I.D.S.P, vol. 5, N°6 – Juin 2025
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

Public access to government-held information in cameroon

Accès du public aux informations détenues par le gouvernement au Cameroun

By:

Agnes Ngwene-Aneweh MBAH-FONGKIMEH

Senior lecturer, department of English Law

University of Dschang, Cameroon.

Abstract:

The right to information, while a cornerstone of democratic governance and a vehicle for the expression of other rights, is not an absolute right and consequently is often constraint by competing legal and republican principles. Despite international recognition of this right, its effective implementation varies significantly across jurisdictions. In Cameroon, the landscape of public access to government-held information presents unique challenges. The absence of a comprehensive enforceable legal instrument has led to an information environment characterized by limited proactive disclosure and hurdles for citizens seeking official data. Employing a multi-faceted approach integrating a critical review of relevant Cameroonian legal and regulatory texts, and an analysis of existing academic literature pertaining to information access, this research seeks to unravel the practical challenges hindering effective public access to government-held information in Cameroon. It is also important to uncover how these challenges impact accountability, transparency, and citizen participation within the Cameroonian governance framework. The findings reveal that the absence of a comprehensive standalone access to information law, creates a fragmented and often ambiguous legal landscape for the enforcement of this right. In fact, the existing practices in Cameroon severely limit governmental accountability, hinder anti-corruption efforts, and constrain informed citizen participation in public affairs. Thus, perpetuating a significant information asymmetry between the state and its citizens. The enactment of an access to information law is the only way forward.

Key words: Public Information; Human Rights; access laws; democracy; citizens; limitations.

Résumé :

Le droit à l'information, bien qu'il soit une pierre angulaire de la gouvernance démocratique et un véhicule pour l'expression d'autres droits, n'est pas un droit absolu et, par conséquent, il est souvent limité par des principes juridiques et républicains concurrents. Malgré la reconnaissance internationale de ce droit, sa mise en œuvre effective varie considérablement d'une juridiction à l'autre. Au Cameroun, le paysage de l'accès du public aux informations détenues par le gouvernement présente des défis uniques. L'absence d'un instrument juridique complet et applicable a conduit à un environnement d'information caractérisé par une divulgation proactive limitée et des obstacles pour les citoyens à la recherche de données officielles. En utilisant une approche à multiples facettes intégrant un examen critique des textes juridiques et réglementaires pertinents et une analyse de la littérature académique existante relative à l'accès à l'information, cette recherche cherche à démêler les défis pratiques qui entravent l'accès effectif du public à l'information détenue par le gouvernement au Cameroun. Il est également important de découvrir l'impact de ces défis sur la responsabilité, la transparence et la participation des citoyens dans le cadre de la gouvernance camerounaise. Les résultats révèlent que l'absence d'une loi complète et autonome sur l'accès à l'information crée un paysage juridique fragmenté et souvent ambigu pour l'application de ce droit. En fait, les pratiques existantes au Cameroun limitent considérablement la responsabilité gouvernementale, entravent les efforts de lutte contre la corruption et limitent la participation éclairée des citoyens aux affaires publiques. Cela perpétue donc une asymétrie d'information importante entre l'État et ses citoyens. La promulgation d'une loi sur l'accès à l'information est imminente.

Mots clés: Information publique; droits de l'homme; lois d'accès; démocratie; citoyens; limitations; Cameroun.

Introduction

Access by citizens to information held by public authorities is recognized under international law as a fundamental human right, incorporated in the freedom of expression and information. It entails the right to impart, but also to seek and receive information and ideas. Freedom of information as a fundamental human right began to take shape out of the mists as early as the first session of the UN General Assembly where it was hailed as "*a fundamental human right and the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated*".[1] The General Assembly further stressed that it was "*an essential factor in any serious effort to promote the peace and progress of the world*".[2] This UN Resolution formed the basis for international mobilization towards codifying this right in different International Conventions.

Consolidated in the Universal Declaration of Human Rights and subsequently reinforced in the International Covenant on civil and political rights, the right of access to information is embedded in the right to freedom of expression. Provided in Article 19 of both legal instruments, everyone shall have the right and freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds regardless of frontiers.[3] A perusal of various international instruments highlights the fact that the expression "freedom of information" can be defined differentially. The definition that best suits our context, implies the right of each individual to inspect or copy documents held by government officials. This in simple terms can be defined as the right of access to information. The above international instruments impose a positive obligation on states to ensure access to information by pushing for stronger laws, especially with regard to information held by governments, encourage proactive transparency and monitor implementation of best practices.

On the African continent, the right to information has been codified in Article 9 of the African Charter, which provides that every individual shall have the right to receive information.[4] Mindful of the narrow scope of the above-mentioned law, the African Commission adopted a supplemental albeit non-binding Freedom of Expression Declaration[5] which upholds the spirit of article 9 and signifies the acceptance in the African human rights system of the right to information as a stand-alone right.[6] Moreover, a mandate is placed on the African Commission's special Rapporteur on freedom of expression and access to information to monitor and make interventions in the case of violations of the rights to freedom of expression and access to information.[7] Some other African regional instruments on the right to information include: The African charter on

[1] United Nations General Assembly Resolution 59(1) of 14 December 1946.
[2] *Ibid*.
[3] Article 19 of the universal Declaration of Human Rights 1948, provides that "everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interferences and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers". Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights 1966, further reinforces this right in the following terms: "everyone shall have the right of freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds regardless of frontiers.
[4] The African Charter on Human and Peoples' Rights 1981.
[5] Declaration of principles on freedom of Expression and access to information 2019.
[6] Ateki, S. C. *et al*, (Eds), (2024), The Right to Access of information in Cameroon (RAIC)-Report 2024, P. 16. Available at https://www.researchgate.net/publication/389357060. (Accessed April 6th, 2025).
[7] *Ibid*.

Democracy, Elections and Governance 2003[8]; African Charter on values and principles of public service and administration 2016[9]; and The African Union Convention on preventing and Combatting Corruption 2003.[10]

The state of access to information in Cameroon remains precarious. While legal provisions scattered across the legislative landscape grants the right to information, there is neither a policy document nor is there a comprehensive law on access to public information. The right to freedom of expression is recognized in the preamble of the Constitution[11], by affirming the State's recognition and attachment to the fundamental principles enshrined in International Human Rights Instruments and all duly ratified international conventions.[12] Besides the preamble of the Constitution, of special note is the 1990 law relating to freedom of mass communication which states that unless otherwise provided by the laws and regulations, persons shall be free to have access to official documents.[13] Over the years, the State of Cameroon has been making conscious efforts to align and commit to international standards on right to information. The result is the existence of multiply legal texts governing the right to access information held by the government.[14] The law specifically directs government officials and all civil servants to respond to requests for information from the public, either on its own initiative or to respond to users' requests in compliance with the rules relating to the obligations of professional discretion as provided by the law.[15] The present dispensation, leaves a lot to be desired as the freedom to seek, receive and impart information in practice remains a daunting task due to inconsistencies and

[8] Ratified by Decree No. 2011/240 of August 9th, 2011. Article 19 urges states to guarantee free access to information and non-interference during election observation missions.

[9] Article 6 provides that the public service and administration shall make available to users, information on procedures and formalities pertaining to public service delivery, inform users of all decisions concerning them, the reasons behind those decisions and mechanisms available for appeal, the public service shall also enhance access to information and ensure that administrative procedures and documents are presented in a user-friendly and simplified manner.

[10] Ratified by Decree No. 2020/166 of April 1, 2020. Article 9 obliges states to adopt legislative and other measures that give effect to the right of access to any information required to assist in the fight against corruption and related offences. Article 12(2) further enjoins states to create an enabling environment for civil society actors and the media, to hold governments to the highest level of transparency and accountability in the management of public affairs.

[11] Law No. 96/6 of 18 January 1996, revising the Constitution of 2nd June 1972, as amended and supplemented by Law No. 2008/001 of 14 April 2008.

[12] Such as the Universal Declaration of Human Rights 1945; The Charter of the United Nations 1945, The African Charter on Human and Peoples' Rights 1981.

[13] Law No. 90/52 of 19 December 1990, section 49(1).

[14] Law No. 96/12 of 5 August 1996 on the Framework Law on the Environment, article 9 provides that every citizen shall have access to information relating to the environment and obliges the government to make sure such information is published and disseminated. Law No. 2000/010 of 19th December 2000, Governing Archives in Cameroon provides in section 13, that all citizens shall have free access to archives unless provided by law. Law No. 2004/003 of 21 April 2004, Governing town planning in Cameroon, provides for free access to town planning and urban development documents. Law no. 2018/011 of 11 July 2018, on the code of transparency and good governance in public finance management, article 9 provides for the publicity of government decisions likely to have a financial impact, article 14 further provides for the publication by the government of a report on its economic assumptions, its main medium-term budgetary orientations and priorities and main budgetary risks for the coming year, within a reasonable period of time prior to the tabling of the budget bills. Article 47, provides that the administration shall take all necessary measures for the publication of information on public finances, within the time limits set by regulation. Law No. 2009/011 of July 10, 2009 on the financial regime of decentralized territorial collectivities, provides in its article 95 that any resident or taxpayer may request communication or obtain all or part of the copies of the administrative account and its related documents.

[15] Decree No. 94/199 of 7th October 1994, On the General statute of the state civil service, article 36.

uncertainties within the law on the one hand, and shortfalls amongst actors responsible for enforcement of the laws on the other hand.[16]

The right of access to information corresponds to the positive obligation of the State to provide for the access by enacting laws that guarantee the exercise of the right. States are therefore required to recognize the right and to develop user-friendly systems to enable practical access to information,[17] by providing its citizens with the information in its possession proactively, and the corresponding right of individuals to access the information held by the State. The responsiveness to requests for information remains core to the right of access to information. The existing legal dispensation must set out details on how a request should be made, how quickly a response needs to be provided and what charges may be levied if at all. On the other hand, proactive disclosure by the state appears to be the better option. The more effective the disclosure, the less the public has to resort to making requests. The more official the disclosure, the less space is available for misinformation, disinformation and rumor.[18]

It is necessary to circumscribe the notion of government-held information. The type of information this right pertains to generally involves information of public interest which is under the "custody and control" of the government.[19] This concept of information encompasses all significant information, held or recorded in any format or medium and also unrecorded types of data. In particular, information that is in the custody, administration or possession of the state; information that the state produces or information that it is required to produce; information in the possession of persons who manage public services and utilities or public resources; information that the state receives, or is required to collect in the course of conducting its duties; and information concerning one's own personal data or assets, and any unrecorded information regarding the daily operations and proceedings of governmental bodies. [20] From the foregoing, it is clear that the right to information is not merely a right to partial or incomplete information, but a right to whatever information there is on the topic which is available within the constraints of law and practicality.[21]

It is imperative to note that the right to know is not only exercisable against governments, but also against other entities, public and private, collective and individual who withhold information which an individual is entitled to receive. As such, requests for information may only be refused on the basis of exceptions listed in legislation and only when the authority can show that disclosure would pose a real risk of substantial harm to the protected interest. Even in that

[16] Ateki, S. C. *et al*, (Eds), (2024), *Op. Cit*., P. 24.
[17] Mendel, T. (2020), "The Right to information in times of crisis: Access to information-saving lives, building trust, bringing hope!". UNESCO Brief, P. 2. Available at https://unesdoc.unesco.org. (Accessed August 2023).
[18] *Ibid*., P.3.
[19] Cohen, D. S., (1974), "Public's right of access to government information under the First Amendment", *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 51, Issue 1. P. 165. Available at https://scholarships.kentlaw.iit.edu/cklawreview/vol51/iss1/7 (Accessed March 2025).
[20] *Ibid*.
[21] Weeramantry, C. G., (1994), "Access to information: A new human right. The right to know", *Asian yearbook of international law*, Vol. 4, P. 103. Available at https://brill.com (Accessed December 2024).

case, the information should be disclosed in the public interest where the benefits of disclosure outweigh the harm.[22]

One of the strong instruments for access to information is having an enabling legislation that ensures access to the needed information and knowledge within the ambit of the law. The right to information law must conscientiously ensure optimal access to public information otherwise the law will be futile. As such, every access law must be in conformity with laid down guiding principles and must identify exemptions to the right to access by outlining provisions that permit institutions to withhold certain kinds of information. Limitations to the right to know arises from a variety of circumstances including public security, national interest, military secrecy, privacy and sensitive personal data protection, legal professional privilege, medical confidentiality amongst others.

This write up seeks to examine the present state of the right of access to government-controlled information in Cameroon. Part one begins by looking at the importance and scope on the right to information. An analysis of the existing regulations highlights the reality of this right in Cameroon and its importance in any democracy. Part two portrays the relative restrictions to the exercise of this right and investigates the options available for the enforcement of the right despite the absence of a right to information legislation in Cameroon.

I. The mandate and reach of the right to know

Access to information is primordial in the development of any human society at different levels: it acts as the life wire of any vibrant economy; it is imperative for the fulfilment of all other rights such as the right to health and a fair trial; most importantly, access to information is recognized as an underpinning of democracy. Democracy depends on a knowledgeable citizenry whose access to a broad range of information enables them to participate fully in the public life, help determine priorities for public spending, receive equal access to justice and hold their public officials accountable.[23]

Poor access to public information does not only impede political expression, but also impacts negatively, the expression of individual economic, cultural and social rights. In effect, whatever human right one picks out from the vast catalogue of recognized rights, it is clear that it must be accompanied by ancillary rights to the information necessary for the exercise of the right in question.[24] Poor public access to information feeds corruption and generally impedes citizen's ability to assess the decisions of their leaders, and even to make informed choices about the individuals they elect to serve as their representatives.[25] The ensuing paragraphs shall expatiate on the importance of the right to access public information as the basis for the exercise of other rights (A) and the scope for the exercise of this right (B).

[22] Mendel, T., (2003), "Freedom of information as an internationally protected human right", Comparative Media Law Journal, vol. 1, P. 39-70.
[23] Neuman, L., (Ed) (2002), *Access to Information: A Key to Democracy*, The Carter Center, P. 5. Available at https://www.cartercenter.org. (Accessed January 2025).
[24] Weeramantry, C. G., *Op. Cit*., P. 102.
[25] Neuman, L., (Ed) (2002), *Op. Cit*., P.5.

A. The right to access government-held information: the basis for the exercise of other rights.

The global trend towards the right to know and its expansion in positive law as a fundamental right is beyond question. It is essential to personal self-fulfillment, necessary for collective decision making in a democratic society and hailed as a vital mechanism for effectuating social change without resort to violence or undue coercion.[26] This section will highlight the importance of freedom of information and the right to know at different levels, both as a vehicle for the fulfilment of other rights (1) and as an underpinning of democracy (2).

1. A vehicle for the exercise of other fundamental individual rights

The recognition of the public's right of access to government information safeguards the public's right to know, thereby securing all other precious liberties.[27] James Madison wrote that *". . . the right of freely examining public characters and measures, and of free communication thereon, is the only effectual guardian of every other right. . . "*.[28] Indeed, whatever human right one picks out from the vast catalogue of recognized rights, it is clear that it must be accompanied by ancillary rights to the information necessary for the exercise of the right in question.[29] As noted earlier, this right has a solid coverage in International and Regional Human Rights instruments. It was hailed as the touchstone of all the other freedoms to which the UN is consecrated.[30]

Access to information is particularly necessary in the realization of socio-economic entitlements. Here are a few examples: in order to exercise individual rights such as the right to health, a healthy environment or food, there must be the corresponding right to information relating to such matters as food additives or food programs, available health services or even prospective environmental hazards or risks. A right to seek and receive such information is imperative for the proper exercise of the right in question. In the case of *Richmond Newspapers, INC v. Virginia*[31] for example, the public's right of access to criminal trials was recognized. It was held that, the manner in which criminal trials are conducted is of utmost concern and importance to the public. The right to a fair trial is likewise hinged on the presumption of openness of the proceedings,[32] access to information relating to the charges against the accused and the evidence on which they are based.

During pandemics or emergency situations that threaten the physical integrity of the population such as the recent COVID-19 crisis, the high value of public access to truthful information about the nature of the threat cannot be overemphasized. Depriving the public of

---

[26] Emerson, T. I., (1976), "Legal foundations of the right to know", *Washington University Law Review*, Issue 1. P. 2. Available at: https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol1976/iss1/6. (Accessed October 2024).
[27] Cohen, D. S., (1974), "Public's right of access to government information under the First Amendment", *Op. Cit*., P. 178.
[28] Madison, *6 writings of Madison 398* (1906). Cited by Cohen, D. S., (1974), *Op. Cit*.
[29] Weeramantry, C. G., *Op. Cit*., P. 102.
[30] Resolution 59(1) of the First UN General Assembly session in 1946.
[31] 444 U.S. 555 (1980).
[32] Hayes, M., (1987), "Whatever happened to the "Right to know?": The right of access to government-controlled information since Richmond Newspapers on those who don't", *Virginia Law Review*, Vol. 73, P. 1111. Available at: http://scholarworks.law.ubalt.edu/all_fac. (Accessed February 2025).

reliable information puts individuals at risk. The African Commission on Human and peoples' Rights reiterated this fact and stated that, in times of public health emergencies, members of the public have a right to receive factual, regular, intelligible and science-based information on the threat to their health, the role and impact of the measures adopted for preventing and containing the threat, the precautionary measures that members of the public should take and on the scale of the spread.[33]

From the foregoing, right of access to information is conceptualized as a generalized "leverage right" used to shift the balance of power between communities on the one hand and unresponsive bureaucracies on the other.[34] Information is indispensable and appropriate to the exercise of all other rights, self-government inclusive. The information upon which democracy and self-government thrives is unarguably a right in itself.

2. An underpinning for democracy, public participation and development

A right of access to information held within government institutions is usually justified as an instrument for promoting political participation, the realization of the rights to freedom of opinion and expression that are guaranteed in the United Nations Declaration on Human Rights.[35] Democracy cannot flourish if governments operate in secrecy. Indeed, the very nature and quality of public discussion and debate would be significantly impoverished without the nourishment of information from public authorities.[36] Democracy also rests upon the informed consent of the governed. Just like citizens have a right to participate in the government of their country, they have a right to the information which is necessary to enable them to make up their minds on matters pertinent to government.[37]

Information is not just a necessity; it is an essential part of good governance. The free flow of information is considered a necessary prerequisite for the proper functioning of democracy. It allows citizens to choose their leaders and to scrutinize the actions of their government. Access to information is often considered vital in the promotion of the rule of law and the fight against corruption. It invariably enables citizens' capacity to exercise their rights and uphold the responsibilities and accountability of their leaders,[38] through a system of clear, publicized, stable and equitably applied laws. Open and accountable government systems is the bane of fraud, nepotism, corruption, inefficiency and negligence. Access to information and dissemination of that information will inevitably lead to greater participation in decision-making and a strengthening of the democratic process.[39]

Moreover, through access rights, citizens understand the policies with which the government makes determinations relating to health, education, housing and infrastructure projects and the

[33] Press statement on Human Rights based effective response to the novel COVID-19 virus in Africa, 24 March 2020. Available at: https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483. (Accessed December 2024).
[34] Ateki, S. C. *et al*, (Eds), (2024), *Op. Cit*., P. 18.
[35] Roberts, A., "Access to government information: An overview of issues", In: Neuman, L., (Ed) (2002), *Access to Information: A Key to Democracy*, *Op. Cit*., P. 9.
[36] Mendel, T., *Op. Cit*.
[37] Weeramantry, C. G., *Op. Cit*., P. 102.
[38] Neuman, L., (Ed) (2002), *Op. Cit*., P.5.
[39] Ateki, S. C. *et al*, (Eds), (2024), *Op. Cit*., P. 18.

factual basis for such decisions. With such knowledge, citizens around the world are effecting changes that allows them to improve their living standards and better their lives.[40] In Cameroon, the non-governmental organisation known as the Cameroon Centre for Democracy and Human Rights (CCDHR), is committed to promoting good governance and public accountability through a vibrant civil society predicated on the right to information. It seeks to facilitate and enhance public access to information and recognizes that an informed civil society is an essential component to the democratization process of any country, Cameroon inclusive.[41]

This 'political theory' argument propounded by Alexander Meiklejohn,[42] has been hailed as quintessentially the main reason for the public's right to know. Freedom of information is a necessary corollary of self-government. To him, the free flow of information is essential to give every voter the fullest possible participation in the understanding of those problems with which the citizens of a self-governing society must deal. The political objective of the right to know requires access to information because, as was argued in a dissent in the case of *Saxbe v. Washington Post Co.,*[43] the *"public debate must not only be unfettered; it must also be informed!"*

What then is the scope of the right to know?

B. The scope of the right to access information

The right of information encompasses two types of obligations: first, dissemination of information to the public by the government or public bodies and secondly, the obligation is executed after the right has been exercised through making a request for information. These two are known as 'active' and 'passive' or 'proactive' and 'reactive' aspects of the obligation of the state to grant information. In other words, public bodies have an obligation to disclose information and every member of the public has a corresponding right to receive information.

Information within the understanding of this right, includes all the records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored, its source and the date of production. The principle of maximum disclosure establishes a presumption that all information held by public bodies should be subject to disclosure and that presumption may be overcome only in very limited circumstances.[44] The scope of the right to access information therefore focuses on two aspects: the obligations imposed on the State (1) and the scope of information covered by the right (2).

[40] Neuman, L., (Ed) (2002), *Op. Cit.,* P.5.
[41] Shafack, R. M., (2016), "Enabling legislation for access to information in Cameroon: The role of libraries and librarians", *International Journal of Education and Research*, Vol. 4, No. 4, P. 394.
[42] Hayes, M., (1987), "Whatever happened to the "Right to know?": The right of access to government-controlled information since Richmond Newspapers on those who don't", *Op. Cit.*, P. 1113.
[43] 417 U. S. 843, 862-62 (1974) (Powell, J., dissenting). Cited by Hayes, M., (1987) *Op. Cit*.
[44] (1999), "The public's right to know: Principles on freedom of information legislation", ARTICLE 19, London. P. 2. Available at https://www.access-info.org. (Accessed December 2024).

1. Obligations imposed upon the State by the right to access information

The right to information as a fundamental right, places a positive obligation on the State, to enable practical access to information both by responding to requests for information and by disclosing information proactively. The law in Cameroon specifically places this obligation on every civil servant to respond to requests for information from the public or to disclose information on its own initiative.[45] The obligation rests on all branches and levels of the government including local government, elected bodies, bodies which operate under a statutory mandate, public corporations, non-departmental bodies or quasi non-governmental organizations, judicial bodies and private bodies which carry out public functions.[46] Exceptionally, the obligation to disclose is imposed on private bodies if they hold information whose disclosure is likely to diminish the risk of harm to key public interests such as the environment and health.[47]

The State is under an obligation to respond substantially to requests for information within a reasonable period of time. This is known as reactive disclosure and right to information laws must set out details how this obligation is supposed to be fulfilled such as an administrative procedure on how to make a request, how quickly a response must be provided, and what charges may be levied to access the information in question.[48] In the absence of a specific access to information law in Cameroon, Law No. 2009/011 of 10th July 2009 on the financial regime of decentralized territorial collectivities stipulates that any resident or taxpayer of the local authority may at his expense, request or obtain administrative documents.[49] Where the citizen does not obtain a response within 10 days, the applicant may contact the supervisory authority who must respond within 72 hours.[50] This law, fails to give details of the administrative procedure for request of information. While responsiveness to requests for information remains core to the right, the obvious conclusion is that, there is no standardized administrative procedure for the request of information in Cameroon.

When information is made public at the initiative of the State without a request being filed by the public, this is known as proactive disclosure. The more effective and official the proactive disclosure, the less the public has to resort to making requests and the less likelihood for misinformation and disinformation. The framework law on the environment in Cameroon, places an obligation for proactive disclosure on the state to ensure that information relating to environmental protection and management is published and disseminated. In so doing the State is obliged to set up an environmental system comprising a database on various aspects of the environment.[51]

---

[45] Decree No. 94/199 of 7th October 1994, on the General Status of the civil service, article 36.
[46] (1999), "The public's right to know: Principles on freedom of information legislation", *Op. Cit*.
[47] *Ibid.*
[48] The Nigerian Freedom of Information Act 2011, Sections 4 and 6 provides a time frame of 7 days and an extension of another 7 days, if the application is for a large number of records, or where consultations are necessary to comply with the application. The Act further provides that fees shall be limited to the standard charges for document duplication and transcription where necessary.
[49] Law No. 2009/011 of 10th July 2009 on the financial regime of decentralized territorial collectivities, article 95(3).
[50] Ibid., article 95 (4).
[51] Law No. 96/12 o 5th August 1996 on the Framework law on the environment, article 9(e) and article 15.

The importance of proactive disclosure in criminal proceedings was upheld in the case of *Eric Fomuso v. The People of Cameroon & 1 Other*,[52] as the backbone of the rule of law and consistent with international human rights principles. Pursuant to the provisions of the Criminal Procedure Code,[53] it was held that an accused must be put on notice to answer to the offences for which he is being prosecuted because that is the principle of due process of law. Moreover, on his first appearance, he shall be informed of the case against him and the provisions of the criminal law violated. Failing to notify the accused of the charges against him constituted an abuse of due process and the Appeal court declared the entire trial null and void, quashed the judgement of the trial court and discharged the accused. In the interest of fair trail and due process, the law punishes any party who keeps his adversary in ignorance of any legal proceedings against him.[54]

Proactive disclosure can be achieved by using a multiplicity of ways such as publications in official gazettes and national newspapers of general circulation,[55] postings on notice boards,[56] radio and television announcements in a range of local and indigenous languages[57] and the use of online media platforms[58] so as to reach diverse audiences. Cameroon's Ministry of Higher Education in an effort to enhance access to quality information has created the Inter-University Centre for Information Resources (CRID) and the Inter University Centre for Information Technology (CITI). Both structures have as mission to promote the sharing of online resources between Cameroon universities to support scientific research activities.[59]

Numerous benefits accrue from taking the lead to disclose proactively both to the State and the populace. It ensures that members of the public are informed about the laws and decisions that affect them thereby contributing to the rule of law; it facilitates more accountable spending of public funds and promotes integrity in government; disclosure of data and policy documents, ensures citizen participation in policy and decision making and most especially it reduces the burden on the administration from having to process applications for request of information.[60]

---

[52] Suit No. CASWR/24s/2015. Reported in SOWEMAC Law Report, Vol. 8, (2020), Pp. 81-92.
[53] Law No. 2005/007 of 27 July 2005, on the criminal Procedure Code, Ss. 41 (2) and 167.
[54] Law No. 2016/007 of July 12, 2016 on the Cameroon Penal Code, Section 167 punishes the concealment of proceedings with imprisonment for from 3 months to 2 years or a fine of from XAF 20 000 to XAF 1000 000 or with both such imprisonment and fine.
[55] Law No. 2018/011 of 11th July 2018, on the code of Transparency and Good Governance in the management of public finances in Cameroon, article 43 (2).
[56] Law No. 90/052 of December 19th 1990, on Social Communication, as amended by Law No. 96/04 of January 4, 1996, article 34 para 1, mandates the mayor of each municipality to designate the places other than public buildings for the posting of laws and other acts of administrative authorities.
[57] Law No. 2019/019 of December 24, 2019 on the promotion of official languages in Cameroon, Section 5 (2), guarantees the right of every citizen to obtain official information and documents in the language of his or her choice.
[58] Law No. 2018/011 of 11th July 2018, on the code of Transparency and Good Governance in the management of public finances in Cameroon, article 50.
[59] Shafack, R. M., (2016), "Enabling legislation for access to information in Cameroon: The role of libraries and librarians", *Op. Cit.*, P. 395.
[60] Darbishire, H., (2010), "Proactive transparency: The future of the right to information", *World Bank Institute*, P. 3. Available at http://documents1.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/pdf/565980WP0Box351roactiveTransparency.pdf.

From the perspective of the public, automatic availability of information ensures timely access and equality of information to all members of the public without the need to file requests.[61]

In a country like Cameroon with no access to information law, proactive disclosure of information is the most appropriate means of ensuring the respect of the right to know. Especially because the population is largely ignorant of their right to request for information coupled with the absence of a standardized administrative procedure for such requests. The following section will highlight the scope of information covered by the right to know.

2. Scope of information covered by the right to know

Public bodies are under an obligation to publish proactively, even in the absence of a request, a range of information of public interest, in a manner which ensures that the information is accessible and understandable. Public interest information comprises information about how the public body functions, including costs, objectives, audited accounts, standards and achievements;[62] information on any requests, complaints or direct actions from the public in relation to the public body; information which the public body holds and the form in which the information is held and finally the content of any decision or policy affecting the public, along with reasons for the decision.[63] Besides the category of administrative information, public interest information includes scientific information regarding the testing of drugs which are released for public consumption; information bearing on public security measures and social amenities services and programs to which the public is entitled.

At the individual level, consumers have to be correctly informed through detailed directives about prepackaged goods;[64] an individual is entitled to see any information kept on him by a credit institution.[65] Concerning information on one's health, an individual needs sufficient understanding of the purpose and implications of an examination and the consequences of a proposed line of treatment in order to give informed consent. In the case of minors and incapacitated persons, the right to receive information on their health is exercised by their parents, guardians and trustees.[66] Moreover, individuals have the right to receive information and ideas from beyond the national territory on the happenings in the world, through foreign radio transmissions and online sources or any other means of their choice.[67] Consequently, governments are invited to conform strictly to ethical conduct in the interest of world peace, by reporting facts truly and objectively.[68]

---

[61] *Ibid.*

[62] Law No. 2018/011 of July 11, 2018 on the code of Transparency and good governance in the management of public finances in Cameroon, obliges the administration to take all necessary measures to ensure the publication of information on public finances, within the time limits set by regulation-articles 9, 14, 47, 48 and 49.

[63] (1999), "The public's right to know: Principles on freedom of information legislation", *Op. Cit*., P. 4.

[64] Law No. 2011/012 of 6 May 2011 on Consumer protection in Cameroon, article 13 obliges supplier or provider of a technology, good or service to provide the consumer, in English and French, with fair, sufficient, clear and legible information concerning the goods and services offered in order to enable the consumer to make adequate and reasonable choices before concluding a contract.

[65] Weeramantry, C. G., *Op. Cit*., Pp. 122-123.

[66] Kuryliuk, Y., (2020), "Subjects of the right to information on one's health in private and public law", *Systematic Review in Pharmacy*, vol. 11, Issue 10. P. 828.

[67] International Covenant on Civil and political rights of 16th December 1966, article 19, Para 2.

[68] UN General Assembly Resolution 424(V) of 14th December 1950, this resolution condemned such measures as a denial of the right of all persons to be fully informed concerning news, opinions and ideas regardless of frontiers.

In this 'Internet Age', specifically on January 17, 2017, a move by the government of Cameroon to suspend Internet services in the Northwest and Southwest Anglophone regions, a shutdown which lasted 94 days[69] was largely condemned by the international community as a violation of freedom of speech and information upheld by International Human Rights Instruments.[70] In fact the Human Rights Council referring to Internet shutdowns, condemns unequivocally measures to intentionally prevent or disrupt access to or dissemination of information online in violation of international human rights law, and calls upon all states to refrain from and cease such measures.[71] Thus, Internet access and information found online squarely fits into the scope of the right to know.

The right to know equally extends to protect disseminators of information which has escaped the government's grasp. The exposure of questionable or illegal government practices by whistleblowers is so vital to the operation of the democratic process that it should be protected not only in terms of the right to communicate, but also as a function of the right to know.[72] The "Watergate" scandal in the USA[73] and the recent "Covid gate" scandal[74] of Cameroon are all examples of illegal government practices, corruption and embezzlement of public funds that have come to the limelight not through proactive or reactive disclosure but by whistleblowing. Public financial management is at the center of development discuss in any State. Therefore, any measure that ensures the publication of information on public finances is crucial and indispensable. Such whistle blowers deserve protection.

The above discussion on the importance and scope of the right to information paves the way for an analysis of limitations on the right to information and review mechanisms to challenge infringements.

II. Restrictions on the exercise and review mechanisms for infringement of the right to information

The right to access information though classed as a fundamental right, placing an obligation on States to guarantee the full exercise of the right, is not an absolute right. Therefore, it is impossible to give absolute protection to the right to obtain information under all circumstances. The right is subject to limitations that remove certain categories of information from public access. Nonetheless, such limitations must be exceptional and established by law in case of a real and

[69] (2017), a submission to the UN Human Rights Committee on concerns and Recommendations on Cameroon, published by accessnow and Internet sansFrontieres. Available at https://accessnow.org. (Accessed April 2025).

[70] The government ordered shutdown constituted a violation of article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

[71] Human rights Council Resolution 32/13, 2016.

[72] Emerson, T. I., (1976), *Op. Cit*., P. 18.

[73] In 1972, a whistle blower revealed information that exposed a wide range of abuses and illegal activities by president Nixon's administration such as political espionage and sabotage, cover-up and obstruction of justice, abuse of power, misuse of executive power etc. the scandal significantly eroded public trust in government, leading to campaign finance reforms and increased scrutiny of government actions.

[74] In 2021 a public outcry was triggered by the revelation of information of the biggest embezzlement scandal in recent years citing over 160 high profile government officials involved in the alleged mismanagement and embezzlement of COVID-19 funds worth about XAF 180 billion. The scandal sparked the call for reforms towards more transparency and accountability in the management of public resources in Cameroon. Unfortunately, till date, the public still awaits a verdict.

imminent danger that threatens national security in democratic societies (A). Moreover, judicial and administrative review mechanisms must be provided for contesting decisions to deny access to information in cases other than those provided by law (B)

A. Limitations on the right to access information

Under international law, limitations on the right to information must fall under one of two categories. Either it falls under the limited restrictions allowed during both normal times and during emergencies, or it falls under the second category of special derogations which may be allowed during emergency situations. The ensuing paragraphs will only focus on the limited regime of exceptions whereupon the public authority can rely in its refusal to disclose information. It is worth noting that limitations to the right to seek, receive and impart information must be established by law and the information denied must meet a three-part test: firstly, the complete list of the legitimate aims which may justify non-disclosure should be provided in the law and should be narrowly drawn; secondly, the public body refusing access must show that the disclosure would cause substantial harm to the legitimate aim and finally, the harm to the legitimate aim must be weighed against the public interest in having the information made public. Where the latter is greater, the law should provide for disclosure.[75]

All national systems with an access legislation, provides for limitations of the right of access to information. There is no general consensus on the exact depth and breadth of these limitations. However, three general limitations on the right to know can be gleaned: professional discretion (1), individual right to privacy (2) and national security (3).

1. Professional discretion

The concept of professional discretion, distinct from professional secrecy, refers to the latitude afforded to public officials and certain professionals to make judgements and decisions within the bounds of their authority, often involving the withholding of information. Unlike strict confidentiality rules, discretion is less about protecting specific relationships and more about enabling effective and efficient public administration, safeguarding sensitive public interests, and preventing undue interference with internal government processes.

In Cameroon, one primary justification for limiting access to information based on professional discretion is the need to protect the deliberative process.[76]Public bodies and their officials engage in a continuous cycle of analysis, debate and policy formulation. Premature or incomplete disclosure of all discussions, drafts and internal recommendations could stifle the process, undermine the quality of decision-making and ultimately harm the public interest. For instance, the release of internal memos outlining various policy alternatives, some of which may be eventually rejected, could be misinterpreted or exploited to derail legitimate governmental functions. Most legal frameworks on access to information often incorporate exemptions for

[75] (1999), "The public's right to know: Principles on freedom of information legislation", *Op. Cit*., P. 6.
[76] Decree No. 95/048 of 8th March 1995 on the status of Magistracy, Article 23 obliges a magistrate through the oath of office to keep secrets of deliberations. Thus, disclosure of information concerning deliberations or deliberative decisions by a magistrate is considered a professional fault attracting disciplinary sanctions as per Article 46.

"internal working documents" or "advice to government" to shield this deliberative space, recognizing that a degree of confidentiality is essential for effective governance.

Furthermore, professional discretion is often invoked to protect information that, if released, could prejudice ongoing investigations, law enforcement operations, national security or could even trigger a public uprising. To this effect, the law on the general status of civil service, while obliging civil servants to respond to requests for information,[77] limits the right to access information on the basis of professional discretion by subjecting the civil servant to an obligation to exercise professional discretion in all matters relating to facts, information or documents which have come to their knowledge in the course of or in connection with the performance of their duties.[78]

Crucially, the inherent danger of professional discretion lies in it potential for abuse. Unchecked discretion can easily transform into arbitrary secrecy, allowing public bodies to conceal inefficiency, malfeasance, or simply avoid accountability. To mitigate these risks, some jurisdictions with access to information legislation typically imposes safeguards such as the requirement of written justification for withholding information, the institution of an independent oversight mechanism or ombudsperson with review powers[79], and strict respect of the principle of proportionality. The principle of proportionality demands that any limitation on access must be narrowly tailored to achieve a legitimate aim and not be more restrictive than necessary. The ultimate challenge therefore remains in keeping the delicate balance between empowering professionals with the necessary discretion to perform their duties effectively and ensuring that this discretion does not become a shield against public access to government-held information.

2. Individual right to privacy

Paradoxically, the right to information supports privacy by giving individuals access to information held by the government about themselves on the one hand, while on the other hand, privacy is also universally recognized as a limitation to the right to information. Privacy has been defined as the right not to disclose information about oneself to others, or the right to control the dissemination of information about oneself.[80] Put differently, it is the right of an individual to determine what information about himself or herself should be known to others.[81] Access laws typically deny access to information about other persons if the release of that information would be an unreasonable invasion of their privacy.[82] Therefore, privacy is violated when a person's private information or personal data is disclosed without their consent.[83]

---

[77] Decree No. 94/199 of October 7, 1994 on the general status of the public service, Article 36.
[78] *Ibid*., article 41 (1).
[79] According to the Nigerian Freedom of Information Act 2011, Section 29 designates the Attorney-General as the oversight authority with the responsibility of ensuring that all public bodies comply with the provisions of the Act in fulfilment of international standards.
[80] Emerson, T. I., (1976), "Legal foundations of the right to know", *Op. Cit*., P. 21.
[81] Westin, A., (2003), "social and political dimensions of privacy", *Journal of social issues*, Vol. 59, Issue 2. P. 43.
[82] Roberts, A., "Access to government information: An overview of issues", In: Neuman, L., (Ed) (2002), *Access to Information: A Key to Democracy*, *Op. Cit.*, P. 11.
[83] Mavedzenge, A., (2020), "The right to privacy V national security in Africa: Towards a legislative framework which guarantees proportionality in communications surveillance", *African Journal of Legal Studies*, Vol. 12 (3). P. 12. Available at https://brill.com/view/journals/ajls/12/3-4/article-p360_7.xml (Accessed May 2025).

Privacy interests are mostly in relation to but not limited to health information, generally considered a core element of a person's private life and human dignity. Normally, health data should be released to the public only after it has been anonymized so that individuals cannot be personally identified.[84] Besides health data, the right to privacy also guards citizens from undue invasion into their personal lives and affairs. This means they are shielded from unwarranted government surveillance, public disclosure of private information and any other intrusion into their personal autonomy and control over their data and personal space.[85]

Access laws recognize that there are circumstances in which personal information should be released despite the invasion of privacy, such as a threat to public health and safety.[86] Under international law, any conflict between the right to information and privacy should be resolved by considering what best serves the overall interest. The interests in the public's right to know would be weighed against the interest of the individual in maintaining his privacy.[87] As a result, it may be necessary to disclose certain private information to protect the larger public good.

The cybersecurity and cybercriminality law in Cameroon[88] sadly, jettisons the public interest justification for invasion of individual privacy, allowing for violation of online privacy without sufficient safeguards against abuse of power by the State. Section 25 of the above-mentioned law requires internet service providers to systematically retain traffic data of their users for at least 10 years, this increases risk of misuse and unlawful access to personal data. Moreover, section 92, seriously violates citizens privacy by giving broad powers to law enforcement officers to intercept, record and transcribe any electronic communication in the investigation of some offenses. These provisions are starkly at variance with the law on protection of personal data mentioned.

By its nature, the right to privacy is an individual right, whereas protection of national security is a public interest concern. Curiously, privacy violations in Cameroon are justified on the basis of national security.

3. Limitations on the basis of national security

The national security justification appears to be the most widely used exception to the right to access information held by public bodies. This is because governments enjoy a wide discretion in determining what will constitute a threat to national security in deciding whether to grant a request for information or not. The public body takes this decision on the basis of balance between competing interest of the person or public demanding the particular information against the government's interest in refusing to provide it.[89] Loosely defined as the safekeeping of the nation

[84] (2019), Special Rapporteur on the Right to Privacy, Task Force on privacy and the protection of health-related data, Recommendation on the protection and use of Health-related data. Para 32.1. available at: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Privacy/SR_privacy/FINALHRDDOCUMENT.pdf. (Accessed February 2025).

[85] Law No. 2024/017 of Dec 23, 2024, on Personal Data protection in Cameroon, Section 48-50.

[86] Roberts, A., *Op. Cit.*

[87] Emerson, T. I., (1976), *Op. Cit*.

[88] Law No. 2010/012 of 21 December 2010 relating to cybersecurity and cybercriminality in Cameroon.

[89] Hayes, M., (1987), "Whatever happened to the "Right to know?": The right of access to government-controlled information since Richmond Newspapers on those who don't", *Op. Cit.*, P. 1126.

as a whole, national security includes any action in the protection of the nation and its people from attack and other external dangers, by maintaining armed forces and guarding state secrets.

Information that may be withheld on national security grounds will include: information about on-going defense plans, operations and capabilities for the length of time that the information is of operational utility; information about the production, capabilities or use of weapons systems and other military systems including communications systems; information about specific measures to safeguard the territory of the State, critical infrastructure, or critical national institutions against threats or use of force or sabotage, the effectiveness of which depend upon secrecy; information pertaining to, or derived from the operations, sources and methods of intelligence services, insofar as they concern national security matters; and finally, information concerning national security matters that was supplied by a foreign State or inter-governmental body with an express expectation of confidentiality.[90]

The secrecy laws in Cameroon does not specifically define national security. The Constitution merely mentions that the government may refuse to disclose information to the parliament on grounds of national defense, the security of the State or the secrecy of criminal investigation.[91] Furthermore, the law on the financial regime of the State and other public entities provides that documents may be exceptionally withheld in matters of secrecy relating to national defense, investigative secrecy and medical secrecy.[92] Similarly, the code of transparency and good governance[93] and the Penal Code,[94] both invoke national defense secrecy as an exception to disclosure of financial information or information of any kind.

The term 'national security' is so volatile in Cameroon. It is used both as a justification for refusing access on the one hand and a reason for violation of privacy on the other. With regard to the former, after the restoration of Internet access in Anglophone Cameroon in April 2017, the state was implementing surveillance programs to monitor activities of citizens online[95], while ANTIC systematically uses a technical platform that searches for profiles on social network that represent a potential threat for national security and the image of Cameroon.[96]

A core requirement for the effective protection of a right is the possibility for seeking redress in cases of infringement.

---

[90] The Global Principles on National Security and The Right to Information (Tshwane Principles), Principle 9. These global principles on national security and the right to information, launched on June 12, 2013, were drafted by 22 groups over a two-year Period, in a process that involved consulting more than 500 experts from over 70 countries around the world. The drafting process culminated at a meeting in Tshwane, South Africa, which gave them the name. available at https://www.justiceinitiative.org. (Accessed May 2025).

[91] Article 35 (2) of the 1996 Constitution as subsequently amended.

[92] Article 85 (3) of Law No. 2018/012 of July 11, 2018.

[93] Article 9, Law No.2018/011 of July 11, 2018 on the code of transparency and good governance in the management of public finances.

[94] Cameroon Penal Code, section 109.

[95] Owono, J., (2017), "Internet back in Cameroon, but more surveillance?". Available at https://internetwithoutborders.org/fr/internet-back-in-anglophone-cameroon-but-more-suiveillance/ (Accessed January 2025).

[96] Daho, S., & Siyam, S., (2014), "The stammerings of Cameroon's communications surveillance", Global Information Society. Available at https://giswatch.org/en/country-report/communications-surveillance/cameroon> (Accessed May 2025).

B. Review mechanisms for infringement of the right to access information

The right to Request and access information is meaningless without a mechanism for independent review of any refusals to disclose information. The State has a duty to provide legal recourse for contesting the denial of requests for access whenever the administrative procedures are unsuccessful. The possibility to challenge the administration can be anchored on poor or incomplete disclosure and the non-response to a request for information. It is unclear if in practice a citizen can challenge the administrative for poor or incomplete disclosure in Cameroon. The legislator contemplates actions for non-response to request for information by providing that in the event of silence relative to a request for information within 10 days, any applicant may refer the matter to the supervisory authority, who must respond within 72 hours.[97] In a legal landscape rift of a specific access to information legislation, the above provision is instructive but largely inadequate because it does not dispel the vagueness surrounding the availability of review mechanisms for infringement of the right to access. For instance, the law does not provide for the options available to a citizen after an unsatisfactory decision by the supervisory authority. It leaves us wondering if citizens are entitled to refer the matter to a judge? If yes, within what framework? If no, what are the remedies available to a citizen to persuade the authority to provide them with the information they need?

In fact, the ideal review mechanism must be three tiered: within the public body, appeals to an independent administrative body, and appeals to the court.[98] Following this standard formular, we shall proceed with a discussion of administrative review mechanisms (1) and judicial review mechanisms (2).

1. Administrative review for refusal of request for information

In effect, this is an internal appeal to a designated higher authority within the government, who can review the original decision of refusal to disclose or non-response to the request for information. In Cameroon, administrative review or pre-litigation procedures is the starting point, for any aggrieved citizen in seeking redress against the administration for prejudice suffered. The complainant makes an appeal to the 'supervisory authority'[99] who should be granted full powers to investigate any appeal and come to a decision within the shortest time possible, either to dismiss the appeal or to require the public body to disclose the information requested. Countries with a well drafted access legislation such as Australia, United Kingdom and Canada, provide for the office of commissioner or ombudsman for the function of administrative control and review of refusals to grant information.

[97] Article 95 (3) and (4) of Law No. 2009/011 of July 10 2009, on the financial regime of decentralized collectivities.
[98] (1999), "The public's right to know: Principles on freedom of information legislation", *Op. Cit*., P. 7.
[99] According to Law No. 2006/022 of 29 December 2006, to lay down the organisation and functioning of administrative courts, section 17 (1). The authority competent to receive pre-litigation complaints is the authority that issued the challenged act or the authority empowered by statutory instruments to represent the public body or public establishment concerned. The hierarchical authority or supervisory authority of decentralized collectivities will therefore be the Minister in charge of Decentralization, represented by regional delegates and divisional delegates for decentralization at the regional and divisional levels respectively.

Administrative review could serve a dual purpose: for one, it could provide the aggrieved citizen with the information sought. On the other hand, it could just be a fulfilment of a procedural imperative. The law and practice of administrative litigation requires that pre-litigation or administrative review must have been exhausted before the applicant can seek judicial redress. It is only upon the fulfilment of this condition that, the unsatisfied citizen can proceed to challenge the decision obtained from administrative review in the courts.

2. Legal review for infringement of the right to access information

Besides administrative review, judicial review is another means for challenging a decision refusing access. Unsatisfied with the outcome of administrative review, the aggrieved citizen can initiate administrative litigation. This procedure obtains specifically in administrative courts because one of the parties to the litigation is the administration and secondly, because the object of the litigation is the infringement of a public right. The general provisions relating to the filing of petitions in administrative courts specifically provides that a petition can only be filed 60 days after the failure of the administration to react to a pre-litigation complain.[100] This provision of general application in administrative litigation is starkly in contrast with the 2009/011 law which rather provides for a very brief time frame of 72 hours within which the supervisory authority petitioned must give a response.[101] The request for information is typically an urgent issue and should be processed rapidly. The pertinence of having an efficient dispute resolution process is that it fosters access to public information thus, excessive delays could defeat the aim of requesting the information in the first place.[102] Moreover, access to information legislation should provide for strict time limits for the processing of requests. In this regard, the 2009/011 law presents a better framework for the protection of the right to information.

In litigation for the refusal to disclose information held by the government, the citizen does not need to prove special interest. Information held by public bodies is considered to be public record and falls within the public's right to know, and access to such documents can only be denied in exceptional cases provided by the law. The burden was once on proponents of access rights to make a case for transparency. Today, the burden is on governments to make the case for secrecy.[103] The onus therefore is on the State who must assume the burden of proving some substantial interest in maintaining secrecy and denying the public access to information.

Conclusion

If one were to conceive the citizenry as constituting a fourth branch of government, its right to information would flow from the same premise. Of course, as a dominant branch of government, citizens would and should possess rights superior to those of other branches. The right to

[100] *Ibid.*, Section 17 (2).
[101] Article 95 (3) and (4) of Law No. 2009/011 of July 10 2009, on the financial regime of decentralized collectivities.
[102] Osawe, O. A., (2022), "A comparative analysis of the right of access to information under the Nigerian Freedom of Information Act 2011 and the South African Promotion of Access to Information Act 2001", *African Human Rights Law Journal*, Vol. 22., P. 486. Available at http://dx.doi.org/10.17159/1006-2096/2022/v22n2a7. (Accessed April 2025).
[103] Roberts, A., *Op. Cit.*, P.9.

information held by the government is needed not only to assert ultimate control of the political process and govern in an informed manner, but also as the springboard for the exercise of all other rights and freedoms. Over the years, and across frontiers, information has empowered not just the press, but citizens as well, allowing them to challenge government policy and denounce official abuse.

Evidence from the past suggests that this right was steadily being undermined by the growing practice of secrecy in government with public officials feeling that they are not accountable to the public, that they may seal and impound public records, divulge only such information as they think the public should know and infringe on the right to know in the guise of public security and national defense. Consequently, the exercise of the right to access information in Cameroon has been a daunting task primarily because of the absence of a specific access to information legislation. With a legal landscape shrouded by scattered pieces of legislation, sometimes with conflicting clauses, lacunae and ambiguities, the protection of the right to access information is yet to see its glory days.

On the strength of the foregoing, we strongly recommend the enactment of a specific and comprehensive access to information law that aligns with international norms and best practices. Amongst other things, this law should outline standardized procedures and guidelines in the request for information within public structures; establish a uniform maximum response time for requests for information; define and outline the exceptions to the right to information and finally establish a comprehensive review mechanism for infringement of this right accompanied by enforceable remedies. The importance of the right to access information held by the State cannot be overemphasized. An informed citizenry is a catalyst for democratic governance, public participation and socio-economic development of Cameroon.

SCIENCE POLITIQUE

****

****

***

R.I.D.S.P, vol. 5, N°6 – Juin 2025
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

Diplomatie développementale et souveraineté nationale au Sahara marocain : vers l'ancrage de l'autonomie comme référentiel onusien de règlement

Developmental Diplomacy and National Sovereignty in the Moroccan Sahara: Toward Anchoring Autonomy as a UN Framework for Resolution

Par :

Hind SIYOURI

Professeure de droit public et sciences politiques

à l'Université Sidi Mohamed Bnou Abdellah

Résumé :

La question du Sahara marocain représente un enjeu stratégique majeur, où se conjuguent une dynamique de développement territorial et une diplomatie proactive. À travers la mise en place d'un modèle de développement ambitieux dans les provinces du Sud, le Maroc cherche non seulement à consolider sa souveraineté nationale, mais aussi à renforcer l'intégration socio-économique des populations sahariennes. Ce modèle se veut un vecteur de stabilité et de progrès, tout en affirmant la légitimité de la position marocaine dans le cadre du conflit. Parallèlement, la diplomatie marocaine déploie une stratégie de rapprochement avec la communauté internationale, visant à inscrire la proposition marocaine d'autonomie comme la solution la plus réaliste et pérenne dans le cadre du règlement du différend. L'article s'efforce d'analyser la manière dont la diplomatie de développement et la souveraineté nationale se complètent pour renforcer le soutien international au plan d'autonomie, tout en consolidant le rôle du Maroc dans la dynamique diplomatique mondiale. Cette approche cherche à marquer une transition vers une solution politique durable, soutenue par les instances internationales, et à renforcer la légitimité du Maroc dans le cadre du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Mots-clés : Sahara marocain, Diplomatie de développement, Souveraineté nationale, Autonomie, Développement socio-économique, Conseil de sécurité de l'ONU, Solution politique, Diplomatie internationale

Abstract:

The issue of the Moroccan Sahara represents a major strategic issue, where a dynamic of territorial development and proactive diplomacy are combined. Through the establishment of an ambitious development model in the southern provinces, Morocco seeks not only to consolidate its national sovereignty, but also to strengthen the socio-economic integration of the Saharan populations. This model is intended to be a vector of stability and progress, while affirming the legitimacy of the Moroccan position in the context of the conflict. At the same time, Moroccan diplomacy is deploying a strategy of rapprochement with the international community, aimed at inscribing the Moroccan proposal for autonomy as the most realistic and sustainable solution within the framework of the settlement of the dispute. The article attempts to analyze how development diplomacy and national sovereignty complement each other to strengthen international support for the autonomy plan, while consolidating Morocco's role in the global diplomatic dynamic. This approach seeks to mark a transition towards a lasting political solution, supported by international bodies, and to strengthen Morocco's legitimacy within the framework of the United Nations Security Council.

Keywords: Moroccan Sahara, Development diplomacy, National sovereignty, Autonomy, Socio-economic development, UN Security Council, Political solution, International diplomacy

Introduction

La question du Sahara marocain figure parmi les plus anciens conflits régionaux inscrits à l'agenda des Nations Unies. Elle continue de mobiliser l'attention soutenue du Conseil de sécurité, en tant qu'enjeu multidimensionnel aux ramifications politiques, juridiques et développementales. Dans la complexité de ce dossier, le Maroc s'est distingué par une vision stratégique claire, articulant une diplomatie ferme et mesurée, empreinte de sérénité et de confiance dans la justesse de sa cause, soutenue par des efforts concrets de développement dans les provinces du Sud.

Ce dossier constitue également un axe central dans la politique étrangère du Royaume, structurant ses relations bilatérales et multilatérales. Ces dernières années, la question saharienne a connu des évolutions significatives, générant une dynamique diplomatique accélérée et reconfigurant la cartographie des alliances. Le Maroc y a enregistré des succès notables, aussi bien sur les plans régional qu'international, au point que le prisme du Sahara est désormais incontournable dans sa lecture des relations extérieures. Les États sont dès lors appelés à clarifier sans ambiguïté leur position sur ce dossier, dans le respect plein et entier de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale du Royaume, et en opposition aux thèses séparatistes qui menacent la stabilité de l'ensemble de la région.[1] L'un des acquis majeurs réside dans le changement fondamental de la méthodologie d'interaction du Maroc avec les évolutions géopolitiques, marquant le passage d'une posture défensive à une diplomatie offensive et anticipatrice, conduite sous la houlette du Roi Mohammed VI. Ce repositionnement s'est traduit par une action multidimensionnelle, menée à la fois au niveau africain, onusien, juridique et politique. Parallèlement, un recul tangible du soutien au « pseudo-État » a été observé, tant au sein de l'Union africaine qu'à l'échelle internationale, avec près de 85 % des États membres des Nations Unies ne reconnaissant plus cette entité.

Dans ce contexte de percées diplomatiques majeures, qui ont incontestablement fait pencher la balance de la légitimité internationale en faveur du Maroc, on peut citer une série de reconnaissances officielles de la souveraineté du Royaume sur le Sahara, l'ouverture de nombreuses représentations consulaires étrangères à Laâyoune et Dakhla, ainsi que le soutien croissant à l'initiative marocaine d'autonomie. Cette dernière est désormais perçue par plusieurs États – notamment les États-Unis, la France et l'Espagne – comme la seule base réaliste, sérieuse et équitable pour parvenir à une solution durable du différend régional, ce qui a contribué à insuffler une dynamique nouvelle au sein du Conseil de sécurité.

L'initiative d'autonomie s'est par ailleurs développée dans un cadre national consolidé par l'État de droit, en particulier à travers la Constitution de 2011, et s'inscrit également dans une dynamique internationale marquée par l'engagement constant du Maroc en faveur des droits de l'homme et sa coopération active avec les mécanismes onusiens. Face à la rigidité persistante de

[1] Siyouri, H., El Idrissi, Ech., « *Les évolutions du dossier du Sahara* », Rapport stratégique marocain 2020–2024, Centre d'Études et de Recherches en Sciences Sociales, Revue Abhath – Revue académique des sciences sociales, Imprimerie Ennajah Al Jadida, n° 89, année 2024, pp. 199–235.

la position de l'Algérie et du « pseudo-État », le Maroc s'est distingué par une attitude flexible et responsable, qui lui a valu un soutien international de plus en plus affirmé.

Aujourd'hui, à la faveur de cette dynamique diplomatique renouvelée, portée par l'appui de puissances majeures et dans un contexte international propice, l'initiative marocaine d'autonomie semble s'approcher du statut de solution officiellement consacrée pour ce conflit artificiel. Le 8 avril 2025, le Secrétaire d'État américain, Marco Rubio, a réaffirmé lors d'une visite officielle à Washington, le soutien des États-Unis à la souveraineté du Maroc sur le Sahara ainsi qu'à la proposition d'autonomie présentée par Rabat.[2] Lors de son entretien avec le ministre marocain des Affaires étrangères, M. Nasser Bourita, le Secrétaire d'État américain a réaffirmé que les États-Unis reconnaissent la souveraineté du Maroc sur le Sahara et considèrent le plan d'autonomie présenté par le Royaume comme « sérieux, crédible et réaliste », soulignant qu'il représente « la seule solution possible » pour parvenir à un règlement durable de ce différend.[3]

Ces déclarations s'inscrivent dans la continuité d'une orientation politique amorcée sous la présidence de Donald Trump, qui avait, en décembre 2020, annoncé officiellement la reconnaissance de la souveraineté du Maroc sur le Sahara durant son premier mandat. Depuis lors, l'évolution des événements a confirmé que cette position américaine revêt un caractère stratégique durable, maintenu sans discontinuité par les administrations successives jusqu'en 2025.

Ces réaffirmations interviennent dans un contexte régional complexe, marqué par l'enchevêtrement de crises persistantes dans la région du Sahel, par des tensions accrues au Moyen-Orient, ainsi que par des recompositions diplomatiques croissantes qui convergent en faveur du plan marocain d'autonomie. Ces dernières années ont été témoins d'un recul manifeste du soutien international à la mouvance séparatiste incarnée par le Front Polisario, parallèlement à une adhésion croissante, de la part d'un nombre significatif de pays européens, arabes et africains, à la vision marocaine.[4] En dépit des turbulences régionales persistantes, le Maroc continue de s'affirmer comme un pôle de stabilité et de prospérité partagée, érigeant le Sahara marocain en pierre angulaire de sa stratégie de développement et d'intégration régionale. Ces avancées s'inscrivent dans une dynamique traduisant la vision royale de défense de la marocanité du Sahara, en faveur d'un développement répondant aux aspirations des populations des provinces du Sud.

Cette orientation repose sur une approche intégrée, conjuguant action politique et diplomatique à la promotion d'un développement économique, social et humain de la région, dans le strict respect des résolutions et rapports onusiens. Ainsi, ces dernières années, le Maroc a adopté une démarche holistique dépassant la seule logique politique, en l'accompagnant de projets

[2]Département d'État des États-Unis. "*Compte rendu de la réunion du secrétaire Rubio avec le ministre marocain des Affaires étrangères Bourita*." 8 avril 2025. https://www.state.gov/secretary-rubios-meeting-with-moroccan-foreign-minister-bourita/

[3] Le Courrier de l'Atlas. "*Sahara : Washington réaffirme sa reconnaissance de la souveraineté marocaine*." Dernière modification le 9 avril 2025. https://www.lecourrierdelatlas.com/sahara-washington-reaffirme-sa-reconnaissance-de-la-souverainete-marocaine/

[4] Fabiani, R.,"*The Western Sahara Conflict: A Fragile Path to Negotiations*." Atlantic Council, August 3, 2023. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-western-sahara-conflict-a-fragile-path-to-negotiations/.

d'investissement d'envergure et de programmes de développement socio-économique visant à assurer l'intégration pleine et entière des provinces sahariennes au tissu national.

Ce processus s'est accompagné d'une dynamique diplomatique active, qui a permis l'obtention de soutiens croissants au sein du Conseil de sécurité, induisant une évolution progressive dans la manière dont la communauté internationale appréhende ce dossier.

Dans ce contexte, cet article soulève la problématique suivante : Dans quelle mesure la stratégie marocaine alliant développement territorial et diplomatie proactive dans les provinces sahariennes constitue-t-elle une approche stratégique cohérente susceptible de favoriser une solution durable au différend autour du Sahara, tout en influençant les dynamiques au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies ?

Ce travail adopte une démarche qualitative, mobilisant les outils de l'analyse politique et géopolitique afin d'examiner l'articulation entre les dimensions diplomatique et développementale de la stratégie marocaine au Sahara. Ce choix méthodologique se justifie par la nécessité de saisir la complexité des dynamiques à l'œuvre, que des approches quantitatives ne sauraient pleinement appréhender. L'étude s'inscrit dans une approche hypothético-déductive articulée autour de trois hypothèses principales : la première envisage le développement territorial comme le prolongement opérationnel d'une stratégie politique visant à consolider la souveraineté nationale et à renforcer la cohésion territoriale, au-delà d'une logique strictement économique ; la deuxième considère que les actions diplomatiques menées par le Maroc, notamment au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, traduisent un équilibre subtil entre fermeté et souplesse dans la conduite des négociations, dans le cadre d'une vision stratégique de long terme ; la troisième soutient que l'évolution progressive de la position du Conseil de sécurité à l'égard de la question du Sahara reflète l'efficacité du modèle marocain, fondé sur l'articulation entre développement durable et diplomatie active.

L'analyse s'appuie sur un corpus diversifié de sources primaires et secondaires, incluant les résolutions et rapports onusiens, les déclarations officielles, les bases de données diplomatiques, ainsi que les publications académiques et rapports stratégiques.

L'étude est structurée autour de trois axes d'analyse complémentaires : Le premier s'attache à examiner les efforts de développement déployés dans les provinces sahariennes, en les replaçant dans une logique d'intégration nationale et de renforcement de la légitimité souveraine(I). Le deuxième analyse les mutations stratégiques du dossier du Sahara, à travers le double prisme du positionnement diplomatique du Maroc et de la consolidation de sa souveraineté nationale(II). Le troisième axe, enfin, est consacré à l'étude de l'approche intégrée adoptée par le Royaume dans la gestion du conflit, en mettant en lumière la manière dont la diplomatie du développement participe à l'ancrage progressif de la légitimité internationale de la proposition marocaine (III).

I- LES EFFORTS DE DEVELOPPEMENT DANS LES PROVINCES SAHARIENNES : DE L'INTEGRATION NATIONALE AU RENFORCEMENT DE LA LEGITIMITE SOUVERAINE

Les provinces du Sud du Royaume du Maroc ont connu une transformation structurelle significative sur le plan du développement, grâce à l'adoption d'une vision stratégique intégrée et à la mise en œuvre de projets structurants centrés à la fois sur l'humain et le territoire. C'est dans

ce cadre que Sa Majesté le Roi Mohammed VI a lancé, en 2015, le modèle de développement des provinces du Sud, en tant que cadre de référence pour un essor économique global, visant à renforcer l'adhésion des populations locales à la dynamique nationale, à encourager l'initiative privée, et à ériger le Sahara marocain en plateforme stratégique d'échanges commerciaux entre l'Europe et l'Afrique**.**

Depuis son lancement, ce programme ambitieux s'inscrit dans une nouvelle approche de gestion de la question du Sahara, reposant sur la consolidation de la souveraineté nationale à travers le levier du développement durable. En effet, les efforts entrepris dans les secteurs des infrastructures, de l'emploi, des services publics ou encore de l'intégration régionale visent à enraciner le lien effectif avec la patrie dans une logique de long terme. Ces efforts ont concerné divers secteurs clés, notamment le renforcement des infrastructures, l'élargissement des opportunités d'emploi, ainsi que la consolidation des fondements de la stabilité économique et sociale dans les provinces du Sud.

1. Le modèle de développement des provinces du Sud : vers la consolidation de la souveraineté et l'approfondissement de l'intégration nationale

Les provinces sahariennes du Royaume du Maroc connaissent, ces dernières années, une dynamique de développement sans précédent, matérialisée par une série de projets stratégiques majeurs visant à favoriser leur intégration dans le tissu national et à réaliser un développement durable et inclusif, en conformité avec les Hautes Orientations Royales qui ambitionnent de faire de ces territoires un modèle de développement intégré.

Le lancement du modèle de développement des provinces du Sud en 2015, sous la supervision directe du Roi du Maroc, a constitué un tournant décisif, en posant les fondements d'un véritable décollage économique et social, fondé sur la participation active des populations locales, le soutien à l'initiative privée, et l'intégration de la région dans les flux économiques afro-méditerranéens.

La forte adhésion sociétale à cette dynamique est illustrée notamment par le taux de participation élevé lors des élections du 8 septembre 2021, dépassant 63 %, témoignant de la confiance des citoyens dans cette orientation et de leur attachement au projet national. Ce chantier stratégique repose sur une vision intégrée, articulant les dimensions politique, diplomatique et développementale, comme l'a rappelé le discours royal à l'occasion du 47e anniversaire de la Marche Verte**,** soulignant que le programme de développement des provinces du Sud vise à stimuler l'emploi et l'investissement, renforcer les infrastructures, et développer les services sociaux**.**[5]

Il s'agit d'un programme de développement intégré, doté d'un budget dépassant les 77 milliards de dirhams, visant à lancer une dynamique économique et sociale réelle, à créer des opportunités d'emploi et d'investissement, à doter la région des infrastructures nécessaires et à améliorer les services sociaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la culture. Il s'agit d'un programme ambitieux qui répond aux préoccupations et aux aspirations des habitants des

[5] Mohammed VI (Roi du Maroc), *Discours à l'occasion du 47e anniversaire de la Marche Verte.* 6 novembre 2022.

régions du Sud. Les autorités locales et élues sont responsables de la supervision de la mise en œuvre de ses projets.

Le nouveau modèle de développement des régions du Sud repose sur l'établissement de pôles compétitifs dans ces régions, en restructurant les moteurs de croissance et de développement selon un programme visant à soutenir les secteurs productifs, tels que le phosphatier avec le projet Fosboukraâ, l'agriculture, la pêche, et le tourisme écologique. Il inclut également l'intégration des petites et moyennes entreprises et le soutien au développement social par l'appui aux initiatives d'auto-emploi, l'extension de la couverture sanitaire, ainsi que la promotion des femmes et des jeunes, ainsi que de la langue et de la culture hassanie en tant que composantes essentielles de l'identité nationale unifiée. En outre, il prévoit une gestion durable des ressources naturelles, la protection de l'environnement, le renforcement des réseaux de connectivité et la délégation de pouvoirs accrus aux régions, en leur fournissant les outils nécessaires pour travailler et créer des mécanismes de financement innovants.

Ces efforts ont également inclus la mise en place de programmes d'excellence, tels que la création d'un centre hospitalier universitaire et d'une faculté de médecine et de pharmacie à Laâyoune, l'une des plus grandes universités médicales du royaume, ainsi que des centres de formation professionnelle, des équipements culturels et sportifs, en plus de la création d'un technopôle à la zone de Foum El Oued, afin de renforcer le capital humain local et de le préparer à diriger le changement dans sa région.

Le taux de réalisation des objectifs fixés a atteint environ 80 % du budget alloué. La région a été reliée au réseau électrique national, en plus du renforcement et de l'élargissement des réseaux de communication. Les stations d'énergie solaire et éolienne prévues ont également été achevées dans le cadre de la contribution des régions du Sud à la transition énergétique nationale, transformant la région en un pôle d'investissement vert. La construction du grand port de Dakhla-Atlantique a été lancée, un des plus grands ports en construction sur la côte africaine, avec un budget avoisinant le milliard de dollars. Ce port marquera un tournant dans la dynamique de développement de la région sud, accompagné de l'édification d'infrastructures parallèles, notamment l'autoroute reliant Tiznit à Dakhla, qui se prolongera vers la frontière maroco-mauritanienne et d'autres pays du continent africain, renforçant ainsi les liens maritimes et commerciaux entre le Maroc et l'Afrique. Ce port favorisera également le renforcement de la logistique entre le nord et le sud du royaume, et attirera des investissements internationaux dans des secteurs stratégiques.

Parallèlement, des projets ont été lancés pour valoriser les ressources maritimes et agricoles, distribuer des terres agricoles au profit des jeunes de la région, soutenir les petites et moyennes entreprises, et fournir des zones industrielles et de services, afin de renforcer l'autonomisation économique et la compétitivité des investissements.

Ces grands projets, tant par leur philosophie que par leur mise en œuvre, montrent que le développement dans les régions du Sud n'est pas seulement un chantier économique, mais aussi un outil stratégique pour affirmer la souveraineté nationale, concrétiser le choix de la régionalisation avancée, et faire du Sahara marocain un pôle actif du modèle de développement global du royaume.

2. Les dimensions du développement dans le cadre du conflit artificiel : de l'amélioration de la réalité locale à l'influence sur les positions internationales

L'approche marocaine pour traiter le conflit artificiel autour du Sahara met en évidence une dimension stratégique axée sur le développement durable comme levier pour ancrer la souveraineté et renforcer la stabilité. Les grands projets de développement lancés dans les provinces du Sud ont constitué un outil efficace pour établir une nouvelle réalité économique et sociale, permettant au Maroc de renforcer sa position de négociation et de donner davantage de crédibilité à sa démarche sur la scène internationale.

La question du Sahara marocain n'est plus seulement circonscrite à ses dimensions politiques ou juridiques, mais elle est également devenue un levier de coopération économique et d'ouverture régionale, en particulier avec la profondeur africaine du Royaume. Cette orientation s'inscrit dans la vision royale qui fait du développement un moyen de réaliser l'intégration nationale et de renforcer l'attractivité de la région pour les investissements étrangers. La présence croissante des acteurs économiques internationaux dans le Sahara reflète un soutien concret à la position marocaine.

Dans ce contexte, le Royaume s'engage à renforcer ses partenariats bilatéraux et multilatéraux, s'inspirant de sa stratégie de coopération Sud-Sud, notamment à travers des projets phares comme le gazoduc reliant le Nigéria au Maroc, qui est devenu un symbole de l'intégration économique régionale fondée sur des intérêts communs et une vision prospective.

À travers cette approche, le Maroc distingue clairement la voie politique de règlement du conflit, d'une part, et le parcours de développement dans les provinces du Sud, d'autre part, considérant ce dernier comme un droit humain fondamental. Cela a été clairement exprimé par l'ambassadeur et représentant permanent du Maroc auprès de l'ONU, après l'adoption de la résolution 2602 du Conseil de sécurité, soulignant que le développement n'est pas conditionné à des progrès dans le processus politique.

D'autre part, ces projets de développement constituent un message politique destiné tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, affirmant que le Maroc ne se contente pas de défendre son intégrité territoriale sur le plan discursif, mais travaille concrètement à transformer ses provinces du Sud en un modèle de stabilité, de prospérité et d'intégration nationale, en contraste avec un discours séparatiste qui manque de toute vision pratique ou de projet de développement réalisable.

Cette dynamique de développement a été de plus en plus saluée par de nombreux pays et organisations de défense des droits de l'homme, qui ont vu dans l'expérience marocaine un modèle réussi pour contrer les tendances séparatistes par le biais du développement territorial et de la cohésion sociale. Ces politiques ont mis l'accent sur l'amélioration des conditions de vie de la population, la fourniture d'infrastructures modernes et le renforcement de l'intégration socio-économique.

Dans le même esprit, le rapport de l'Union européenne publié en janvier 2023 (concernant l'accord de partenariat agricole révisé avec le Maroc) a confirmé l'impact positif direct de ces accords sur la population des provinces du Sud. Le rapport a souligné que ces régions bénéficiaient d'avantages commerciaux et de facilités douanières, ce qui a renforcé la compétitivité de leurs exportations vers les marchés européens.

Le rapport a également salué les échanges commerciaux croissants entre les deux parties, soutenus par les mécanismes institutionnels de dialogue et d'échange d'informations, et a mis en avant les résultats positifs des investissements marocains dans les infrastructures, les mesures d'amélioration de l'emploi, l'autonomisation des jeunes et des femmes, ainsi que le développement social et culturel. Il a aussi souligné les efforts du Maroc en matière de gestion durable des ressources naturelles, de développement des projets d'énergie renouvelable et d'industries vertes.

Ce rapport reflète la tendance ascendante des échanges commerciaux entre les deux parties en 2021, grâce à l'accord et aux préférences douanières dont bénéficient les produits marocains, y compris ceux des provinces du Sud destinés à l'exportation vers l'Union européenne, augmentant ainsi leur compétitivité et attractivité. En somme, ce rapport constitue une reconnaissance par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure des efforts déployés par le Maroc dans les provinces du Sud, mettant en évidence les réalisations majeures et la mise en œuvre de politiques publiques diverses dans ces régions. Il souligne également l'impact des mesures prises en matière de rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles (plan de lutte contre la désertification, projet du port de Dakhla, projet de station de dessalement d'eau de mer, etc.), d'investissement dans les énergies renouvelables, de production d'électricité dans la région, et de création de nouvelles activités industrielles génératrices d'emplois, ainsi que des efforts en matière de soutien aux jeunes et au développement des infrastructures, l'intégration socio-économique des femmes.

Cette reconnaissance européenne intervient dans le cadre de l'affirmation de la légitimité des partenariats conclus par le Maroc, comme en témoigne la décision du tribunal administratif britannique qui a rejeté les objections des adversaires de l'intégrité territoriale du Maroc concernant l'accord de partenariat entre le Royaume-Uni et le Maroc, consolidant ainsi la légitimité de ces accords et leur extension légale et développementale sur l'ensemble du territoire national, y compris les provinces du Sud.

II- LES MUTATIONS STRATEGIQUES DANS LE DOSSIER DU SAHARA : ENTRE POSITIONNEMENT DIPLOMATIQUE ET CONSOLIDATION DE LA SOUVERAINETE NATIONALE

La diplomatie marocaine constitue l'un des piliers fondamentaux de la gestion du dossier du Sahara, dans lequel le Royaume a su mobiliser cette dimension comme un instrument stratégique de consolidation de sa souveraineté nationale et de renforcement de son positionnement au sein de la communauté internationale, notamment au Conseil de sécurité des Nations unies. En dépit de la complexité de ce conflit régional et de l'enchevêtrement des intérêts des parties impliquées, le Maroc est parvenu à élaborer une politique étrangère équilibrée, fondée sur une approche alliant fermeté principielle dans la défense de son intégrité territoriale, et souplesse rationnelle dans l'édification de partenariats et d'alliances reposant sur la légalité internationale, la coopération bilatérale et multilatérale.

Cette dynamique diplomatique illustre la capacité du Royaume à s'adapter aux mutations régionales et internationales tout en demeurant fidèle aux constantes de sa position nationale. Elle a permis au Maroc de renforcer sa présence sur la scène mondiale et d'assurer un soutien croissant

à sa proposition d'autonomie, tant dans les instances onusiennes qu'à travers les reconfigurations géostratégiques régionales.

1. La nouvelle dynamique de la question du Sahara : une approche souverainiste et une vision prospective

La question du Sahara marocain constitue l'un des enjeux centraux de la politique nationale, qualifiée de « cause sacrée de tous les Marocains ».[6] Son importance dépasse le cadre strictement géographique pour s'enraciner dans la profondeur historique et identitaire de la nation. Il ne s'agit pas d'un simple différend régional, mais bien d'un enjeu existentiel lié intrinsèquement à la souveraineté du Royaume et à l'unité de son territoire.

L'approche marocaine repose sur une vision stratégique équilibrée, combinant une fermeté intransigeante dans la défense de la souveraineté nationale et une flexibilité diplomatique dans la gestion des relations avec les différentes parties prenantes. Tout en rejetant catégoriquement toute tentative de division territoriale ou de remise en question de son intégrité, le Maroc reste ouvert au dialogue et engagé dans la recherche d'une solution politique réaliste, notamment à travers l'Initiative d'autonomie qu'il propose. Ce positionnement reflète une sagesse diplomatique visant à consolider les liens avec les acteurs influents au sein du Conseil de sécurité ainsi qu'avec la communauté internationale.

Depuis l'émergence du conflit, la diplomatie marocaine s'est imposée sur la scène onusienne, centrant ses efforts sur la réaffirmation du principe de souveraineté et le rejet de toute logique séparatiste. Progressivement, le discours marocain a évolué vers une approche plus proactive, mettant en avant l'Initiative d'autonomie comme cadre réaliste, consensuel et durable. Cette proposition a reçu un soutien notable de la part de nombreuses puissances, contribuant ainsi à une reconfiguration du débat au sein du Conseil de sécurité : d'un conflit figé à la recherche active d'une solution pragmatique fondée sur la reconnaissance de la souveraineté du Maroc sur ses provinces du Sud.[7] Cette évolution traduit le passage de la stratégie marocaine d'une phase de gestion à une phase de transformation et de renouveau, où les nouvelles orientations stratégiques s'articulent autour du renforcement de la souveraineté nationale et de la consolidation de l'unité territoriale du Royaume. La diplomatie proactive du Maroc, conjuguée au soutien croissant de ses alliés internationaux, a joué un rôle central dans la consolidation de sa position sur la scène internationale.[8]

Ce tournant stratégique exige de l'ensemble des acteurs nationaux l'adoption de positions audacieuses et résolues en faveur de la cause nationale, fondées sur une méthodologie rigoureuse s'appuyant sur la légitimité juridique et le droit international. À travers cette approche, le Maroc entend s'affirmer comme un acteur souverain, apte à imposer ses conditions par les voies diplomatiques, économiques, voire militaires, si les circonstances l'exigeaient. Cet appel sous-entend également un renforcement du rôle des forces vives du pays, y compris les institutions

[6] Mohammed VI (Roi du Maroc), Discours à l'occasion de l'ouverture de la première session de la quatrième année législative de la onzième législature, vendredi 11 octobre 2024.

[7] Kahli, Y., « *La souveraineté sur le Sahara entre fermeté et transformation stratégique : lecture du discours du Roi Mohammed VI du 11 octobre 2024* », octobre 2024.

[8] Zoubir, Yahia H., *The Politics of the Western Sahara Conflict*, Routledge, 2020.

partisanes et la société civile, afin de consolider la posture marocaine tant sur le plan interne qu'international.

La question du Sahara ne saurait être appréhendée comme une simple affaire gouvernementale ; elle constitue une cause nationale qui requiert l'implication de tous. En ce sens, la diplomatie parlementaire et partisane se voit confier un rôle stratégique dans l'acquisition de nouvelles reconnaissances internationales de la souveraineté du Maroc sur ses provinces du Sud. Le Souverain a ainsi invité les deux Chambres du Parlement à renforcer leur coordination et à faire preuve de discernement dans la désignation de leurs délégations, soulignant par-là l'importance d'une diplomatie représentative, compétente et bien préparée.[9]

La diplomatie marocaine repose sur un réseau d'alliances régionales et internationales soigneusement tissé pour conforter sa position au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Maroc veille à maintenir un équilibre dans ses relations avec les grandes puissances, telles que les États-Unis, la France ou encore la Russie, de manière à garantir la continuité de leur appui.

Sur le plan sécuritaire, ces mutations diplomatiques peuvent contribuer à une stabilisation progressive sur le terrain, en adressant des signaux dissuasifs aux éléments du « Polisario » enclins à l'escalade militaire. Il convient de rappeler que le cessez-le-feu conclu en 1991 sous l'égide des Nations Unies a été violé en novembre 2020, à la suite de l'intervention des Forces armées royales visant à rouvrir le passage de Guerguerat, bloqué par des activistes séparatistes. Depuis lors, les incursions limitées du « Polisario » n'ont nullement modifié l'équilibre stratégique, renforçant au contraire l'appel en faveur d'une solution politique réaliste fondée sur l'initiative marocaine d'autonomie.[10]

La récente réaffirmation du soutien des États-Unis à l'initiative marocaine d'autonomie engendre des répercussions géopolitiques profondes, tant au niveau du Maghreb que sur l'ensemble de la région. Elle contribue, en premier lieu, à accentuer l'isolement du Front Polisario et de ses soutiens, au premier rang desquels figure l'Algérie, qui a officiellement exprimé son « regret » face à la position renouvelée de Washington en faveur de la souveraineté du Maroc sur le Sahara.[11] Cette réaction traduit un certain malaise diplomatique face à un alignement américain désormais explicite aux côtés du Royaume.

Néanmoins, une implication accrue des États-Unis pourrait contribuer à faciliter le dialogue entre le Maroc et l'Algérie, ou du moins à atténuer les risques d'escalade, dans un contexte de tensions persistantes autour de la question du Sahara marocain.[12] De manière similaire, la reconnaissance par la France du plan d'autonomie marocain en juillet 2024 a suscité une vive

[9] Mohammed VI (Roi du Maroc), Discours au Parlement à l'occasion de l'ouverture de de la 1ère session de la 3ème année législative de la 11ème Législature, Rabat, 2023.13 octobre 2023.

[10] Fabiani, R.,"*The Western Sahara Conflict: A Fragile Path to Negotiations*." Atlantic Council, August 3, 2023. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-western-sahara-conflict-a-fragile-path-to-negotiations/

[11] Le Monde avec AFP, *« Sahara occidental : l'Algérie regrette la « réaffirmation » de la position américaine alignée sur le Maroc »*, 9 avril 2025. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/04/09/sahara-occidental-alger-regrette-la-reaffirmation-de-la-position-americaine-align ee-sur-rabat_6593367_3212.html

[12] Henneberg, S, and Ghoulidi, A., "*Balancing U.S. Relations in North Africa Without Undermining the Abraham Accords*." The Washington Institute for Near East Policy, November 22, 2023. https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/balancing-us-relations-north-africa-without-undermining-abraham-accords

réaction de la part de l'Algérie[13], qui a rappelé son ambassadeur à Paris, consacrant ainsi une crise diplomatique durable entre Alger et plusieurs puissances occidentales à propos de ce dossier.

Les efforts déployés par le Maroc dans la gestion du dossier du Sahara témoignent d'un engagement constant et d'une volonté résolue d'agir avec détermination, prudence et une vision stratégique claire. Cette approche équilibrée repose sur une articulation rigoureuse entre la fermeté dans la défense des droits légitimes du Royaume et la modération dans la mise en œuvre des démarches, afin de garantir l'atteinte des objectifs sans précipitation.

Par ailleurs, le recours à l'ensemble des moyens et des ressources disponibles pour faire valoir la justesse de la position marocaine traduit une volonté affirmée de renforcer le récit national sur la scène internationale. À cet égard, le Maroc mobilise pleinement les instruments diplomatiques, médiatiques et juridiques pour promouvoir sa légitimité. Dans un contexte international caractérisé par une complexité croissante, cette stratégie met également en évidence la nécessité pour le Royaume de consolider ses alliances et de conforter ses positions au sein de l'échiquier régional et mondial.

2. Les évolutions internationales dans le dossier du Sahara marocain : Enjeux de souveraineté et mutations géopolitiques dans le nouveau contexte régional

La question du Sahara marocain a connu, ces dernières années, une dynamique sans précédent, marquée par une intensification du soutien international à la souveraineté du Royaume sur ses provinces du Sud, en particulier de la part de plusieurs grandes puissances et États influents, au premier rang desquels figurent les États-Unis, la France, et l'Espagne, ainsi que de nombreux pays arabes et africains. Ce basculement a constitué un levier stratégique fondamental ayant permis au Maroc de consolider son ancrage régional et international, tout en réorientant le processus de règlement du conflit vers une solution réaliste fondée sur l'initiative marocaine d'autonomie.

Malgré l'alternance des administrations américaines, la Maison Blanche a, à quelques exceptions près, maintenu une position favorable au Maroc et respectueuse de ses intérêts vitaux. La reconnaissance explicite, annoncée en 2020 par le président Donald Trump, de la souveraineté du Royaume sur le Sahara ne constitue pas un simple positionnement conjoncturel, mais un tournant majeur qui a inauguré une nouvelle dynamique dans le traitement international du dossier, en instaurant une rupture stratégique par rapport aux approches antérieures. Cette évolution s'est traduite par l'alignement d'États influents, tels que la France et l'Espagne, sur la position soutenant l'initiative d'autonomie en tant que seul cadre réaliste et opérationnel pour un règlement durable.

Le réitéré appui américain du 8 avril 2025 à cette position, ainsi que l'engagement de Washington à accompagner le processus politique, renforcé par la visite de l'envoyé personnel du Secrétaire général de l'ONU aux États-Unis le 10 avril, suivie d'un briefing devant le Conseil de sécurité le 14 avril, ont ouvert de réelles perspectives d'accélération du processus de règlement. Ce recentrage de la position américaine s'est caractérisé par une clarté et une fermeté accrues, rompant ainsi avec l'ambivalence ayant marqué les débuts de l'administration Biden. Le retour au pouvoir du président Donald Trump a permis de réaffirmer le soutien indéfectible à la souveraineté

[13] Bobin, F., Aublanc, A., & Ricard, P., « *Sahara occidental : Paris s'aligne sur la position de Rabat, au risque d'une nouvelle crise avec l'Algérie* ». Le Monde, 30 juillet, 2024.

du Maroc sur le Sahara, dans le cadre d'une vision fondée sur la négociation, la stabilité régionale et le réalisme politique.

Ce soutien renouvelé s'inscrit dans le prolongement naturel du partenariat stratégique entre Rabat et Washington, qui englobe les domaines de la sécurité, de l'économie et de la lutte contre le terrorisme, conférant ainsi à cette position un caractère institutionnel dépassant les contingences politiques. Il ne s'agit donc pas d'un simple alignement diplomatique ponctuel, mais bien d'un élément d'une stratégie globale qui érige le Maroc en partenaire-clé des États-Unis sur le continent africain.

La netteté de la position américaine affaiblit de manière croissante les thèses séparatistes et accentue la pression diplomatique sur le « polisario » et son principal soutien, l'Algérie, laquelle persiste à qualifier le conflit de différend bilatéral tout en niant son implication directe dans le processus onusien. Bien que l'initiative marocaine d'autonomie laisse la porte ouverte au dialogue et à l'amendement, l'intransigeance de la partie adverse et son rejet de toute forme d'ouverture ont entravé tout progrès significatif. Or, tout processus de négociation requiert un engagement réciproque et une interaction constructive, conditions qui, à ce jour, demeurent absentes, compromettant ainsi toute avancée vers une solution politique durable et mutuellement acceptable.[14]

Depuis l'intervention du Maroc au poste-frontière d'El Guerguerat en 2020 pour sécuriser la circulation vers la Mauritanie, les relations entre Rabat et Alger ont connu une escalade significative, notamment après la reconnaissance officielle par les États-Unis de la souveraineté marocaine sur le Sahara. En réaction, l'Algérie a intensifié son soutien politique et militaire à l'entité séparatiste, allant jusqu'à rompre ses relations diplomatiques avec le Maroc, l'accusant d'attaques visant des ressortissants algériens. De son côté, le Maroc a défendu son intégrité territoriale par le biais des mécanismes onusiens, réaffirmant sa disposition au dialogue dans le cadre des tables rondes, tout en soulignant le rôle central de l'Algérie en tant que partie prenante principale au conflit.

Ce changement de posture américaine ne saurait être perçu que comme le couronnement d'un long processus diplomatique mené par le Royaume, conjugué à une vision stratégique de Washington, soucieuse de la stabilité régionale et consciente du rôle clé du Maroc dans l'architecture sécuritaire du Maghreb et du Sahel. Une telle évolution est de nature à accélérer considérablement la recherche d'un règlement politique global et définitif à un conflit qui perdure depuis plusieurs décennies.

Dans un contexte géopolitique en mutation, cette étape constitue une opportunité stratégique pour les États-Unis d'accroître leur influence en Afrique du Nord, au moment où la compétition entre grandes puissances — notamment la Chine et la Russie — pour l'accès aux ressources et aux positions d'influence dans la région s'intensifie. La montée en puissance de l'Iran dans la région, notamment à travers ses liens avec le Front Polisario, confère une légitimité supplémentaire à un engagement américain renforcé, afin de préserver ses intérêts stratégiques et d'endiguer l'expansion de puissances concurrentes dans un espace géographiquement stratégique sur l'Atlantique.

[14] Loulichki, M., « *Cap sur l'autonomie pour le Sahara ; une dynamique en marche* » Policy Paper - N° 12/25 - Avril 2025.

Dans ce cadre, le Sahara marocain acquiert une importance stratégique accrue, en tant que plateforme majeure pour de vastes projets énergétiques, notamment le gazoduc atlantique Nigeria-Maroc. Ce projet est destiné à devenir un axe structurant de la coopération Sud-Sud et Nord-Sud, tout en constituant un pilier fondamental de l'interconnexion énergétique entre l'Afrique et l'Europe. Par conséquent, la stabilité politique de cette zone sensible devient une condition sine qua non à la réussite de telles initiatives, renforçant ainsi la pertinence de la nouvelle approche américaine.

La coopération sécuritaire maroco-américaine prend également une ampleur accrue, notamment en matière de surveillance des flux transfrontaliers dans la région sahélo-saharienne. Ce partenariat pourrait jouer un rôle central dans la prévention de l'expansion des groupes extrémistes violents, actifs dans cet espace instable. Les États-Unis considèrent le Maroc comme un allié stratégique en matière de sécurité régionale, au vu de son engagement constant en faveur de la stabilité en Afrique du Nord et dans le Sahel.[15]

Dans ce contexte, la question d'une révision du mandat de la MINURSO, devenu de moins en moins pertinent, se pose de manière pressante. Il s'agirait de remplacer le rôle de l'envoyé spécial des Nations Unies par un effort diplomatique américain plus efficace, qui accompagne les transformations réalistes et cadre la solution politique dans le cadre de l'initiative marocaine d'autonomie. Le dossier du Sahara ne se limite plus à un enjeu local ou régional ; il est devenu un carrefour complexe entre des intérêts stratégiques majeurs, obligeant les États-Unis à adopter une approche pragmatique et proactive, capable d'établir un équilibre régional durable.

Ce moment historique représente une convergence rare entre la nécessité de stabiliser une région sensible et l'opportunité pour les États-Unis de renforcer leur influence stratégique, ouvrant ainsi la voie à une solution finale au conflit, mettant fin à des décennies de stagnation et établissant une véritable intégration régionale, empêchant ainsi les puissances concurrentes de redéfinir la carte géopolitique de l'Afrique du Nord de manière défavorable à Washington et à ses partenaires.

Le pari des États-Unis sur une solution définitive au dossier du Sahara ne sert pas seulement les intérêts de Rabat, mais renforce également l'intégration régionale et empêche un vide stratégique qui pourrait être comblé par des puissances concurrentes. Par conséquent, l'investissement des États-Unis dans ce dossier, dans le contexte géopolitique actuel, représente une démarche réfléchie visant à consolider leur influence et à réajuster les rapports de force en Afrique du Nord selon une vision fondée sur le réalisme politique et l'équilibre des intérêts.

D'autre part, la prise de position de la France en faveur de la marocanité du Sahara, notamment à travers la lettre du président français au souverain marocain, dans laquelle il affirme qu'« il est temps d'avancer », et appelle « toutes les parties à se réunir pour parvenir à une solution politique permanente, désormais à portée de main », renforce la position du Maroc au sein de l'ONU et donne un nouvel élan à l'initiative marocaine d'autonomie comme solution juste et réaliste au conflit. Étant une puissance européenne majeure et un membre permanent du Conseil de sécurité, ce soutien revêt une importance particulière sur la scène internationale.

[15] Lyammouri, R. & Ammari, F., « *Sahara marocain : l'appui américain renouvelé et ses implications régionales* », Policy Brief - N° 23/25 - Avril 2025.

Le soutien de l'Espagne au Maroc revêt également une signification historique profonde, marquant un changement qualitatif dans les relations bilatérales, étant donné qu'elle fut la puissance coloniale ayant occupé la région dans le passé, et qu'elle possède une connaissance précise des complexités de ce conflit.

Il convient également de souligner que le soutien de la majorité des États membres de l'Union européenne à la position du Maroc souligne la place de ce dernier en tant que partenaire stratégique de l'Union, et son succès à rallier les principales puissances européennes à sa cause. Ce soutien européen ne se limite pas uniquement à la sphère politique, mais s'étend à la coopération économique et à l'investissement, renforçant ainsi la position du Maroc sur la scène internationale.

L'augmentation du soutien des pays arabes et africains à l'intégrité territoriale du Maroc témoigne de la solidarité continentale en faveur du renforcement de l'unité territoriale du Royaume. Les régions du sud du Maroc jouent un rôle stratégique de liaison entre le Royaume et son profond ancrage africain, et elles sont devenues le centre d'une dynamique diplomatique intense au niveau continental et international. Le Maroc a réussi à mener une diplomatie efficace en Afrique, avec plusieurs pays soutenant l'initiative d'autonomie et ouvrant des consulats à Laâyoune et Dakhla, tels que le Sénégal, la Guinée, le Malawi, l'Égypte, le Niger, entre autres. Ainsi, le Maroc continue de renforcer sa souveraineté sur son Sahara grâce à une diplomatie calme, axée sur le développement, et des partenariats économiques, face aux actions hostiles de l'Algérie visant à déstabiliser ce processus.

Le gazoduc fait partie de cette coopération croissante avec les pays africains, renforçant le partenariat stratégique entre le Maroc et le Nigéria dans le secteur énergétique, ce qui contribue à la création de nouvelles opportunités économiques et commerciales dans la région de l'Afrique de l'Ouest.

L'initiative atlantique, qui inclut la coopération avec le Nigéria, constitue un élément central de la construction de solides alliances avec les pays africains et européens, et peut être considérée comme un pas en avant dans le renforcement de la souveraineté marocaine sur ses territoires sahariens par le biais du développement durable et de la coopération dans des domaines stratégiques.

Cette dynamique reflète une stratégie diplomatique astucieuse et fructueuse visant à étendre la reconnaissance internationale de la marocanité du Sahara, renforçant ainsi la position du Maroc en tant qu'acteur majeur offrant une solution pragmatique fondée sur des bases juridiques et politiques largement reconnues à l'échelle mondiale, et sa capacité à influencer l'opinion publique internationale, orientant ainsi la prise de décision mondiale en faveur de la reconnaissance de la souveraineté marocaine sur le Sahara. La présence d'un Sahara marocain unifié et intégré sous souveraineté nationale constitue un facteur déterminant pour renforcer l'ordre régional, en neutralisant le risque qu'il devienne un refuge pour les groupes extrémistes ou les réseaux criminels transfrontaliers. Cependant, la stabilité de la région nécessite également une approche plus large axée sur l'intégration économique et diplomatique. Dans ce cadre, l'initiative royale atlantique, visant à renforcer la connexion du Royaume avec ses voisins et son ancrage africain via la porte

atlantique, contribue à élargir la coopération régionale et à créer des opportunités de développement commun.[16]

À la lumière de ces éléments, la question de la révision du mandat de la MINURSO, devenue de plus en plus inefficace face aux transformations en cours, se pose avec insistance, d'autant plus que les appels à renforcer le processus politique au lieu de se contenter de solutions techniques se multiplient. Les développements récents montrent que le rôle des États-Unis semble appelé à un nouveau cadre, plus efficace et plus réaliste, afin de faciliter la solution politique définitive.

En conclusion, le moment actuel représente une opportunité stratégique rare, où les intérêts régionaux et internationaux convergent autour de la nécessité d'une solution définitive au dossier du Sahara marocain, renforçant ainsi la stabilité et empêchant la région de devenir un foyer de tensions ou un terrain d'influence pour des puissances concurrentes. Cette dynamique offre également au Maroc la possibilité de renforcer les piliers de sa souveraineté à travers le développement durable, une diplomatie active et des alliances stratégiques, consolidant ainsi sa position en tant que partenaire clé dans le paysage géopolitique de la région.

De plus, l'importance croissante de l'implication de la Mauritanie en tant qu'acteur régional équilibré et la nécessité de réajuster la relation avec l'Algérie, non seulement à travers le dialogue, mais également en lui attribuant la responsabilité de son rôle dans la prolongation du conflit, apparaissent comme des priorités stratégiques pour le Maroc dans les étapes à venir.

III- L'APPROCHE INTEGREE DU MAROC DANS LA GESTION DU CONFLIT : ENTRE DIPLOMATIE DU DEVELOPPEMENT ET ANCRAGE DE LA LEGITIMITE INTERNATIONALE

Le succès de l'approche marocaine concernant la question du Sahara ne repose pas uniquement sur des efforts diplomatiques remarquables, mais s'intègre également aux projets de développement mis en œuvre sur le terrain dans les régions du sud. Cette synergie entre le développement et la diplomatie constitue un élément clé pour renforcer la position du Maroc sur la scène internationale, notamment dans les positions des grandes puissances au sein du Conseil de sécurité. Cette vision intégrée vise à faire des régions sahariennes un modèle de développement global et durable, contribuant ainsi à consolider la souveraineté marocaine en la fortifiant tant au niveau national qu'international.

La question du Sahara occidental est l'un des conflits régionaux les plus longs au monde, et elle a connu des transformations majeures dans son déroulement au cours des dernières années. Le conflit sahraoui a évolué de manière significative dans le cadre de la politique internationale, particulièrement après l'adoption par le Maroc d'une diplomatie du développement axée sur le développement durable dans les régions sahariennes. Cette orientation développementale ne se limite pas à une stratégie interne visant à améliorer les conditions de vie dans la région, mais elle s'est transformée en un puissant outil diplomatique ayant eu un impact considérable dans le changement des positions de certains États au sein du Conseil de sécurité.

[16] Lyammouri, R. & Ammari, F., Op.Cit..

1. La diplomatie du développement dans le Sahara marocain : une approche stratégique pour renforcer la souveraineté et redéfinir les positions internationales

La diplomatie du développement mise en place par le Maroc a réussi à convaincre de nombreux pays au sein du Conseil de sécurité de modifier leurs positions. Cette évolution peut être expliquée par l'accent mis sur le développement durable comme axe principal pour parvenir à la stabilité dans la région, ce qui traduit un changement de perspective sur le conflit, passant de simple différend politique à une question relative aux droits économiques et sociaux des populations locales.

Le processus de développement dans les provinces sahariennes marocaines ne se limite pas à l'amélioration des conditions économiques et sociales des habitants locaux, mais va au-delà en devenant un outil diplomatique efficace, mettant en lumière le sérieux du Maroc dans sa gestion de la question du Sahara. Cette politique vise à renforcer la souveraineté du Maroc sur la région en investissant dans les ressources locales et en fournissant une infrastructure moderne, tout en améliorant les conditions de vie des populations locales par l'amélioration de l'éducation, de la santé, des transports et des opportunités économiques. Cela pourrait contribuer à apaiser les tensions sécuritaires et politiques, modifiant ainsi les positions de certains membres permanents du Conseil de sécurité.

Chaque projet de développement mis en œuvre dans ces régions constitue un message pour le monde, reflétant l'engagement du Royaume à offrir une vie digne à ses citoyens dans le Sahara, renforçant ainsi l'unité du territoire national et affirmant la détermination du Maroc à défendre sa souveraineté sur ces zones. Ces projets constituent une preuve irréfutable que le Maroc ne se contente pas de traiter les provinces du sud sous un angle économique et social, mais les intègre dans une stratégie diplomatique globale visant à consolider le droit du Maroc sur le Sahara marocain.

Dans ce cadre, la diplomatie du développement fait partie d'une stratégie plus large visant à obtenir un soutien international pour la position du Maroc dans le conflit sur les provinces méridionales, en transformant la région en un modèle de développement qui témoigne de la capacité du Maroc à améliorer les conditions de vie des habitants et à trouver des solutions durables à leurs problèmes économiques et sociaux. Ainsi, l'impact de cette évolution se reflète positivement dans les politiques des Nations Unies et dans les positions de certains pays du Conseil de sécurité, contribuant à faire évoluer leur regard sur le conflit.

L'un des changements les plus significatifs observés dans la question du Sahara occidental a été le soutien marqué des États-Unis, qui ont exprimé ces dernières années un appui fort à l'initiative marocaine de l'autonomie comme solution finale au conflit. Ce changement est dû à plusieurs facteurs principaux, notamment les transformations géopolitiques dans la région, ainsi qu'au désir des États-Unis de promouvoir la stabilité en Afrique du Nord. De plus, le soutien au développement apporté par le Maroc dans les provinces sahariennes a montré à la communauté internationale que l'initiative marocaine n'est pas seulement un plan politique, mais aussi une stratégie de développement et économique globale visant à améliorer les conditions de vie des populations locales. Ce soutien américain s'est traduit par un changement historique dans la politique des États-Unis à l'égard du conflit, ce qui démontre clairement l'impact de la diplomatie du développement marocaine.

Ces dernières années, le soutien américain au Maroc a été renforcé au niveau des positions au sein des Nations Unies. Les positions américaines au Conseil de sécurité sont devenues l'une des plus influentes dans la définition des décisions concernant le conflit. D'autre part, l'Union européenne a joué un rôle important dans la redéfinition des positions de certains pays du Conseil de sécurité. Bien que l'Union européenne ait initialement adopté une position relativement neutre sur le conflit, la coopération croissante entre le Maroc et les pays de l'Union européenne dans les domaines de l'investissement et du développement a contribué à renforcer l'image du Maroc en tant que promoteur de la stabilité et de la prospérité dans la région.

La coopération entre le Maroc et l'Union européenne dans les domaines du développement comprend la signature de nombreux accords commerciaux, touchant l'échange de biens et de services ainsi que l'investissement dans les provinces sahariennes. De plus, des projets d'infrastructure d'envergure ont été mis en place pour améliorer la vie quotidienne des habitants de la région. Ces projets de développement ont montré à la communauté internationale que le Maroc n'est pas seulement déterminé à défendre sa souveraineté, mais qu'il s'engage également à réaliser la justice économique et sociale dans la région.

Cette interaction a entraîné un changement progressif dans les positions de certains pays européens, qui soutenaient auparavant les positions traditionnelles des Nations Unies sur la question du Sahara, vers un plus grand soutien pour l'initiative marocaine de l'autonomie. Ce soutien a été manifeste dans les positions de certains pays européens lors des votes au Conseil de sécurité, où plusieurs pays européens ont commencé à adopter des positions plus alignées avec la vision marocaine.

Les projets d'énergie renouvelable à Dakhla et Boujdour illustrent cette stratégie de développement intégré. Ces projets constituent une avancée stratégique importante tant au niveau régional qu'international, démontrant la capacité du Maroc à exploiter ses ressources naturelles pour servir le développement durable. Ainsi, le Maroc montre son engagement à réaliser un développement global dans ces provinces, renforçant sa position internationale et soulignant son respect de l'environnement et la durabilité des ressources naturelles. Par ailleurs, l'investissement dans les secteurs de l'éducation et de la santé reflète un intérêt profond pour améliorer le niveau de vie dans les provinces sahariennes et renforce l'argument marocain selon lequel ces investissements profitent à toutes les populations, indépendamment de leur statut social.

D'un autre côté, ces projets s'inscrivent dans les grandes tendances mondiales en matière de développement durable, le Royaume cherchant à réaliser des progrès économiques et sociaux tout en respectant l'environnement et en renforçant les capacités des provinces sahariennes à faire face aux défis futurs. Le développement durable dans ces provinces se concentre sur l'utilisation optimale des ressources naturelles, telles que l'énergie solaire et éolienne, en cohérence avec la vision du Maroc de se diriger vers une économie verte capable de perdurer.

De plus, ce développement contribue à renforcer l'identité marocaine dans les provinces sahariennes, en consolidant la présence du Maroc dans ces régions de manière tangible. L'amélioration des conditions de vie et la création d'opportunités d'emploi, d'éducation et de soins de santé favorisent une plus grande intégration des populations sahraouies dans le tissu national.

En outre, le renforcement des investissements et des infrastructures dans ces régions soutient les interactions entre les citoyens du Sahara et les autres villes du Royaume, renforçant ainsi les liens nationaux et consolidant le concept d'appartenance à une nation unie.

Le positionnement ferme du Maroc dans la question du Sahara est accompagné d'un effort continu pour s'ouvrir à son environnement maghrébin et régional, ce qui reflète sa volonté de réaliser un développement commun et de garantir la sécurité et la stabilité pour les peuples de la région. Cette orientation s'inscrit dans la vision du Royaume de promouvoir la coopération régionale comme un moyen essentiel de parvenir à la paix et au développement dans la région. Dans ce cadre, le discours du roi Mohammed VI lors de l'ouverture de la session parlementaire a jeté les bases d'une nouvelle stratégie visant à renforcer le développement dans les provinces méridionales et à élargir le soutien international à la position du Maroc. Ce discours a mis en avant l'importance de la dynamique positive croissante au niveau international, en même temps qu'il soulignait l'importance de renforcer les efforts de développement local en adéquation avec les objectifs stratégiques du Royaume.

À travers cette approche de développement, le Maroc cherche à envoyer un message fort à la communauté internationale : les provinces sahariennes font partie intégrante du territoire national marocain et le Royaume s'engage à créer les conditions nécessaires pour le bien-être de leurs habitants. Ce développement ne se limite pas à une série de projets économiques ou sociaux, mais constitue une stratégie politique visant à consolider la souveraineté marocaine sur ces provinces, à un moment où le Maroc continue de faire face aux tentatives de certains acteurs internationaux de remettre en cause cette souveraineté. Par le biais de ces projets, le Maroc affiche sa détermination à rendre les provinces sahariennes plus stables et prospères, tout en confirmant qu'il n'y a aucune place pour la négociation sur l'unité du territoire national.

Le développement dans les provinces sahariennes marocaines dépasse ainsi le simple cadre économique ou social. Il s'agit d'une stratégie multidimensionnelle qui englobe des aspects économiques, sociaux, politiques et diplomatiques. À travers la mise en œuvre de ces projets de développement, le Maroc démontre sa détermination à renforcer sa souveraineté sur les provinces sahariennes et à en assurer la stabilité et la prospérité, ce qui consolide sa position face au conflit international concernant cette région. Ainsi, ce développement constitue un outil vital pour soutenir l'unité du territoire national et renforcer la place du Maroc dans la communauté internationale.

Sur la base de cette vision globale, il est possible de dire que le Maroc avance à grands pas vers une résolution définitive du dossier du Sahara marocain, en adoptant une approche intégrée qui combine des efforts de développement intensifiés dans les provinces méridionales et une stratégie diplomatique efficace. Cette approche reflète la volonté ferme du Maroc de poursuivre ses objectifs avec détermination et cohérence, et montre que le Royaume reste attaché à ses droits sur le Sahara, sans compromis, tout en continuant à renforcer sa souveraineté sur ces provinces grâce au développement durable et à une diplomatie efficace qui garantissent la sécurité et la stabilité de la région.

2- Les enjeux de la diplomatie de développement marocaine : vers l'ancrage de l'initiative d'autonomie comme solution définitive au conflit du Sahara

La question du Sahara Occidental a connu des évolutions significatives ces dernières années, où il est devenu évident que les dynamiques régionales et les relations internationales jouent un rôle crucial dans la formation des positions des États membres du Conseil de sécurité des Nations Unies. Parmi les évolutions notables dans ce dossier, on trouve le développement de la diplomatie de développement adoptée par le Maroc, qui a eu un impact considérable sur les positions des grandes puissances au sein du Conseil de sécurité. La diplomatie de développement se révèle ainsi comme un outil efficace pour influencer le cours du conflit sahraoui, particulièrement à la lumière des changements politiques et géopolitiques observés dans la région.

Chaque année, le mois d'octobre est désigné comme le "mois du dossier du Sahara" au sein du Conseil de sécurité, au cours duquel les développements du processus politique, figé en raison du retard pris par l'Algérie dans la prise de responsabilité dans le conflit, sont discutés. Depuis plusieurs années, le Conseil de sécurité se trouve confronté à des blocages incessants dans le processus politique, en raison du refus de l'Algérie de s'engager dans de véritables négociations et de sa non-coopération avec les Nations Unies pour mener à bien les étapes de la solution politique. L'Algérie a, en outre, entravé le démarrage du processus de négociation en empêchant la continuité des discussions entamées lors des réunions de Genève 1 et Genève 2, ce qui a freiné les progrès attendus.

En octobre 2021, le Conseil de sécurité des Nations Unies a voté pour la prolongation du mandat de la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental (MINURSO) pour une année supplémentaire, jusqu'au 31 octobre 2022. Cette décision a reflété la persistance de la paralysie dans le cadre du processus onusien, alors que l'espoir reposait sur les visites diplomatiques intensifiées du nouvel envoyé spécial qui a pris ses fonctions en novembre 2021. Cet envoyé a débuté des tournées sur le terrain en janvier 2022, visitant le Maroc, l'Algérie, la Mauritanie et Tindouf, dans le but de relancer les négociations.

Malgré les efforts internationaux, l'Algérie est restée un obstacle majeur à la résolution du conflit. Elle a refusé de retourner à la table des négociations et a continué de soutenir le "faux État" (le Front Polisario) dans ses revendications séparatistes, rendant ainsi les efforts des envoyés spéciaux des Nations Unies extrêmement difficiles. Cette position algérienne a empêché la relance du processus de négociation dans le cadre des "tables rondes" préconisées par les Nations Unies, destinées à permettre le dialogue entre toutes les parties concernées.

Dans ce contexte, un rapport du médiateur onusien, daté d'octobre 2022, a souligné les "grandes entraves" qui continuaient de freiner le processus de paix, notamment les tensions régionales issues des relations conflictuelles entre l'Algérie et le Maroc. Le rapport faisait également état du non-respect par le "faux État" de l'accord de cessez-le-feu signé avec le Maroc en novembre 2020, ce qui a aggravé la situation et conduit à de nouveaux affrontements, notamment dans la région de Guerguerat, à la frontière.

Alors que les négociations politiques demeuraient dans l'impasse, certains grands pays ont modifié leurs positions à l'égard du conflit. Ainsi, la position des États-Unis mérite d'être mentionnée, car elle a réaffirmé son soutien total à l'envoyé spécial de l'ONU et a salué l'initiative d'autonomie proposée par le Maroc comme étant la solution la plus appropriée pour régler le

différend. Ce soutien constitue une avancée majeure dans le cadre des efforts diplomatiques du Maroc, qui a utilisé le développement durable dans les régions sahariennes comme un moyen d'influencer les positions des pays, montrant ainsi comment le développement peut contribuer à la stabilité de la région.

De plus, l'Union européenne a commencé à adopter une position plus favorable au Maroc dans le conflit du Sahara Occidental. En octobre 2022, le dossier du Sahara a été discuté au sein du Conseil de sécurité, où la mission de la MINURSO a été renouvelée et où les membres du Conseil ont examiné la situation actuelle de la région. L'Union européenne a participé activement à ces discussions, renforçant ainsi son soutien à l'initiative d'autonomie, qui a progressivement gagné l'adhésion de nombreux pays européens. Ce changement de position reflète l'influence de la diplomatie marocaine, qui a su rallier des pays influents au sein du Conseil de sécurité.

Le 30 octobre 2023, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2703, confirmant les décisions précédentes et prolongeant le mandat de la MINURSO pour une nouvelle année. Toutefois, l'élément le plus significatif de cette résolution réside dans son soutien affirmé au processus politique dirigé par les Nations Unies, basé sur une solution "politique, réaliste, pragmatique et durable" en adéquation avec l'initiative d'autonomie proposée par le Maroc. La résolution a également mis en lumière le rôle de l'Algérie en tant que partie prenante directe dans le conflit, reconnaissant ainsi de manière claire sa responsabilité dans le blocage du processus de négociation.

Le Conseil de sécurité a poursuivi son soutien à l'initiative d'autonomie dans la résolution 2756, qui qualifie cette proposition marocaine de solution réaliste pour le conflit territorial du Sahara. Ce soutien s'inscrit dans un contexte international en évolution, mais maintient les principes de la position politique des Nations Unies depuis 2007, reflétant ainsi une stabilité de la vision internationale sur ce dossier.

La résolution récente a contenu des éléments qui renforcent la position marocaine, que ce soit en soulignant le caractère politique et réaliste de la solution, ou en affirmant la place centrale de l'Algérie dans le conflit, un élément qui réfute ses prétentions à la neutralité, l'Algérie étant mentionnée à cinq reprises dans le texte. La résolution a également mis en exergue les efforts de développement entrepris par le Maroc dans les régions du sud, ainsi que le rôle des comités régionaux des droits de l'homme à Laâyoune et Dakhla, ce qui témoigne de l'engagement du Royaume à respecter les normes internationales.

Cette décision renforce l'élan de la démarche marocaine et marque la fin de la thèse du référendum, tout en matérialisant un tournant qualitatif vers l'ancrage de l'autonomie comme solution réaliste. Elle envoie également des signaux clairs concernant la régression du soutien international aux thèses séparatistes, validant ainsi la position du Maroc tant au niveau régional qu'international, tout en consolidant une vision fondée sur le réalisme politique et la légitimité internationale, réorientant ainsi les rapports de force dans ce conflit artificiel.

Il semble que les résolutions du Conseil de sécurité, depuis 2021, aient connu un changement notable dans leur formulation,[17] en louant désormais les "efforts sérieux et crédibles" fournis par

[17] Nations Unies. Résolution 2602 (2021) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8881e séance. 29 octobre 2021. https://undocs.org/fr/S/ RES/2602(2021);
Nations Unies. Résolution 2654 (2022) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 9169e séance, 27 octobre 2022.

le Maroc, en particulier le plan d'autonomie de 2007, sans mentionner explicitement l'option du référendum. Ce tournant reflète une évolution de la méthodologie du Conseil, qui met désormais l'accent sur une solution politique réaliste, applicable et acceptée par les deux parties. Avec le soutien des États-Unis, cette approche pourrait se transformer en une pression concrète pour que les futures négociations sous l'égide des Nations Unies se concentrent exclusivement sur la proposition d'autonomie. Marco Rubio, ministre des Affaires étrangères américain, a d'ailleurs affirmé sans ambiguïté que son pays considérait cette proposition comme "le seul cadre" acceptable pour une solution négociée entre les deux parties.[18]

Le contexte géopolitique actuel offre de nouvelles données susceptibles de conduire à une résolution définitive du conflit, en particulier à la lumière de l'initiative soutenue par un appui direct des États-Unis et l'adhésion de puissances internationales influentes. Cette initiative représente l'une des solutions les plus réalistes, étant donné sa capacité à concilier les aspirations des populations locales avec les exigences de souveraineté nationale. Un tel tournant historique pourrait constituer une opportunité décisive pour instaurer la paix et la stabilité dans la région, mettant ainsi fin à l'un des conflits les plus anciens du continent africain.

Le succès de l'engagement franco-américain dans le dossier du Sahara demeure cependant conditionné par la coopération et la mobilisation de toutes les parties concernées, notamment l'Algérie et le Front Polisario, afin de surmonter l'impasse actuelle et de s'engager dans un processus pacifique fondé sur l'autonomie. Toutefois, les avancées sur ce chemin restent tributaires de la volonté politique réelle de toutes les parties, en particulier de l'Algérie, pour s'inscrire dans une logique de solution et de compromis, plutôt que de maintenir des positions rigides qui entravent la dynamique de règlement.

De plus, le soutien des Nations Unies, sous la direction de son envoyé personnel, restera un facteur essentiel pour garantir les conditions nécessaires au succès du processus politique.

Les États-Unis, en tant que membre principal du Conseil de sécurité, semblent se diriger vers la présentation, en octobre 2025, d'un projet de résolution affirmant explicitement que l'autonomie sous souveraineté marocaine constitue la seule solution durable au conflit. Ce projet de résolution, dont le soutien français est attendu, sera marqué par une formulation plus concise par rapport aux décisions antérieures et visera à confirmer que l'initiative d'autonomie constitue à la fois le point de départ et le point final du processus de négociation. En outre, la résolution devrait conduire à un changement de mandat pour la MINURSO, la transformant en une mission de soutien à ce processus.

Octobre 2025 pourrait ainsi s'avérer être un moment charnière dans cette évolution, avec la concrétisation d'un soutien international renforcé à l'autonomie comme cadre de résolution du conflit sahraoui.[19]

---

https://un docs.org/fr/S/RES/2654(2022);
Nations Unies. Résolution 2703 (2023) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 9432e séance.30 octobre 2023. https://undocs.org/fr/S/RES/2703(2023)

[18] Le360/Al Ahdath Al Maghribia (Benadad, H.). (2025, 9 avril)

[19] LOULICHKI, M., Op.Cit.

Il est possible de soutenir que la diplomatie de développement du Maroc a démontré son efficacité dans le changement des positions de plusieurs pays au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. En se concentrant sur le développement durable dans les régions sahariennes, le Maroc a réussi à renforcer sa souveraineté sur cette zone et à obtenir un soutien international croissant. Cette diplomatie n'a pas seulement été un outil économique, mais aussi un instrument politique qui a contribué à affirmer des solutions réalistes au conflit artificiel entourant le Sahara.

La diplomatie de développement adoptée par le Maroc représente ainsi un élément clé de la stratégie marocaine pour parvenir à une solution définitive de la question du Sahara. En favorisant le développement économique et social dans les provinces sahariennes, le Maroc a pu améliorer les conditions de vie dans la région et attirer davantage de soutien international pour l'initiative d'autonomie. Cette initiative, qualifiée par le Conseil de sécurité de "sérieuse et crédible", offre une perspective de solution politique durable, acceptée par toutes les parties.

Conclusion

Le dossier du Sahara marocain connaît une dynamique importante dans le contexte actuel de développement, de sécurité et de stabilité. L'augmentation de la reconnaissance internationale de la marocanité du Sahara et le large soutien à l'initiative d'autonomie témoignent de la légitimité et de la solidité de la position du Maroc. L'ouverture de consulats par plusieurs pays dans les villes d'El Aïoun et de Dakhla, situées dans les provinces du Sud du Maroc, concrétise la situation légale et naturelle du Sahara marocain, dans un contexte diplomatique en évolution qui offre des opportunités sans précédent pour prendre des mesures décisives. Après un large consensus international sur le plan d'autonomie proposé par le Maroc comme seule base pour une solution, celui-ci se distingue clairement de l'approche "traditionnelle" menée par les Nations Unies.

Au cours des dernières années, la souveraineté du Maroc sur l'ensemble des provinces du Sud a été renforcée, soutenue par un large appui international, notamment l'important acte historique des États-Unis en décembre 2020, qui ont reconnu la souveraineté du Maroc sur son Sahara et soutenu sa proposition d'autonomie comme base unique pour une solution juste et durable.

Sous la conduite éclairée du Roi Mohammed VI, la diplomatie marocaine poursuit sa trajectoire ascendante, portée par une dynamique renouvelée, en particulier à travers ce que l'on désigne aujourd'hui sous le nom de "diplomatie des consulats". Parallèlement, d'ambitieux projets économiques reliant le Maroc à l'Afrique et à l'Europe, représentant des investissements de plusieurs milliards de dollars, laissent entrevoir des retombées significatives tant pour les provinces du Sud que pour l'ensemble du pays.

L'initiative d'autonomie proposée par le Maroc représente aujourd'hui une véritable opportunité de résoudre un conflit de longue date, dans un contexte de soutien international croissant et d'appui explicite de grandes puissances mondiales. La situation actuelle constitue un moment charnière qui devrait être exploité par toutes les parties concernées afin de bâtir un avenir régional stable et sûr. À la lumière des changements actuels, il apparaît clairement que l'adoption de solutions réalistes et équilibrées n'est plus une option, mais une nécessité historique et stratégique qui s'impose à toutes les parties.

On peut affirmer que la vision globale du Maroc, qui allie développement et diplomatie, constitue un modèle intégré capable de contribuer à la résolution du conflit du Sahara marocain, en renforçant l'unité du territoire national tant au niveau interne qu'international. Cette stratégie, fondée sur la flexibilité et la fermeté, a prouvé son efficacité au fil des années et bénéficie d'un soutien international croissant au sein du Conseil de sécurité.

Dans ce contexte, la réaffirmation américaine du 8 avril 2025, en faveur de la souveraineté du Maroc sur le Sahara et de l'initiative d'autonomie, marque un tournant diplomatique décisif. Elle confirme clairement que cette option représente l'horizon le plus réaliste pour une solution durable à ce conflit.

Au-delà des considérations de souveraineté, le Sahara marocain émerge comme un levier stratégique pour l'intégration régionale, consolidant ainsi la position du Royaume en tant qu'acteur central dans la coopération Sud-Sud et le renforcement des liens transatlantiques.

Malgré les défis persistants, le contexte international semble de plus en plus favorable à la proposition marocaine. Grâce à sa légitimité historique et à son avancée diplomatique remarquable, le Maroc se trouve désormais dans une position propice pour consolider ses acquis et transformer le Sahara en un pôle de stabilité, de croissance économique et de prospérité partagée. Cette dynamique positive se confirme avec la marginalisation croissante du Polisario, soutenu par l'Algérie, dont le discours figé sur l'indépendance révèle son incapacité à s'adapter aux réalités géopolitiques et aux nécessités de solutions pratiques. De plus, le déclin progressif du soutien international à la cause du Polisario, associé à ses échecs sur le terrain, érode sa crédibilité et accentue son isolement, alors que le consensus grandissant autour de l'initiative d'autonomie sous souveraineté marocaine se renforce. En fin de compte, ces transformations confirment la solidité de la vision marocaine tant sur le plan régional qu'international, et ancrent sa position comme un projet futur réaliste et légitime.

La conjoncture actuelle offre une fenêtre inédite en faveur d’une résolution définitive du différend autour du Sahara, marquant un tournant décisif dans l’histoire politique et géostratégique de la région. Pour la première fois, un projet de règlement porté par les États-Unis, soutenu par un contexte international propice, propose une solution à la fois réaliste et pérenne, reconnaissant les droits légitimes du Royaume du Maroc. Ce nouveau souffle diplomatique représente également une occasion pour l’Algérie de s’inscrire dans une dynamique constructive au service de la stabilité régionale, en particulier dans l’espace sahélo-saharien. Une telle évolution suppose, de part et d’autre, un sursaut de lucidité, de responsabilité et de courage politique.

Lutte contre le terrorisme et coups d'Etat militaires au Burkina Faso

The fight against terrorism and military coups d'État in Burkina Faso

Par :

Dr **ABENAM Ferdinand**

Enseignant-chercheur à l'Université d'Ebolowa

Résumé :

Le contexte sociopolitique et sécuritaire dans lequel évolue le Burkina Faso depuis le début du XXI^{ème} est marqué par le développement des activités terroristes. Dans ce contexte, le Burkina Faso subit une désescalade de la violence qui affecte de manière négative sa stabilité sociopolitique et sécuritaire. Face aux préjudices générés par ces activités terroristes et face à l'incapacité supposée du pouvoir politique à éradiquer le phénomène, les forces armées burkinabés vont remettre renverser le pouvoir politique à travers les coups d'État militaires. Pour ce faire, cet article se nourrit de la méthode géopolitique pour identifier les enjeux géopolitiques de ces coups d'État, analyser le comportement et les motivations des forces armées à renverser le pouvoir politique dans un contexte de menace terroriste. À cet effet, le présent article s'appuie l'analyse du contenu des discours et des communiqués pour appréhender la lutte contre le terrorisme au Burkina Faso comme outil de légitimation des coups d'État, mais aussi, comme cadre mobilisation des stratégies de lutte antiterrorisme.

Mots clés : Coups d'État, terrorisme, pouvoir politique, pouvoir militaire, stabilité.

Abstract:

The socio-political and security environment of Burkina Faso since the beginning of the 21st century has been marked by the development of terrorist activities. In this context, Burkina Faso will experience a de-escalation of violence which affects many negatively and increasing their socio-political stability. Faced with the consequences generated by terrorist movements and the supposed inability of the political powers of Burkina Faso to eradicate the phenomenon, the Burkinabé armed forces will challenge political power by the military coups d'État. As a means of justifying coups d'etat. To do this, this article draws on the geopolitical method to identify the geopolitical issues of these coups, analyse the behaviour and motivations of the armed forces to overthrow political power in the context of terrorist threat. To this end, this article is based on the analysis of speeches and press releases to understand the fight against terrorism in Burkina Faso as a tool for legitimising coup d'État but also, as a framework for mobilising the fight against terrorism.

Keywords : Coup d'État, terrorism, political power, military power, stability.

Introduction

L'environnement sociopolitique et sociosécuritaire des pays de l'Afrique de l'Ouest, notamment celui du Burkina Faso est caractérisé par une dynamique des coups d'État militaires. Ainsi, trois temps forts offrent une lecture présente le Burkina Faso comme étant l'un des pays les plus affectés par la dynamique des coups d'État militaire en Afrique de l'Ouest. Le premier temps est relatif aux coups d'État qui ont émergé au lendemain des indépendances. Il est marqué par un type de coup d'État militaire dit « correctif »[1]. Ce type de coup d'État militaire avait pour objectif de rectifier la trajectoire de l'État, mais aussi, d'insuffler un nouvel aspect révolutionnaire. Il s'agit par exemple des coups d'État militaire perpétrés le 25 novembre 1980 par le Colonel Saye Zerbo, puis celui du 07 novembre 1982, dirigés par le Commandant Jean-Baptiste Ouédraogo. À cela, s'ajoute le coup d'État du 03 août 1983 qui porta le Capitaine Thomas Sankara à la tête du Conseil National de la Révolution (CNR), sous lequel le pays fut rebaptisé le 04 août 1984 Burkina Faso et le coup d'État du 15 octobre 1987 mené par le Capitaine Blaise Compaoré contre le régime de Thomas Sankara[2].

Dans ce contexte, les prises de pouvoir par les militaires sont de perpétuer à la fois le sentiment colonial que l'armée sert à régler les problèmes de la nation également qu'ils fussent arbitres, juges et bourreaux dans les affaires politiques, peu importe que le peuple les soutienne ou non. Par conséquent, les militaires se sont arrogé le droit d'intervenir lorsque les gouvernements civils ne répondent pas à leurs attentes, que ce soit en temps de crise ou lorsque les réformes engagées se révèlent insuffisantes[3].

Le deuxième temps fort est lié au vent de démocratisation en cours en Afrique dans les années 90. Il est caractérisé par une nature de coups d'État militaire dits « bon-coup » et « coup-proofing »[4]. Les coups d'État « bon coup » étaient effectués par une junte militaire pour mettre fin aux régimes d'autocrates vieillissants en vue d'assurer une transition démocratique, mais aussi pour stopper une crise afin de favoriser le bien commun du pays[5]. Dans cette perspective, il était question pour les militaires d'ouvrir le pays au multipartisme et de permettre aux populations de choisir leurs représentants à travers les élections libres et transparentes. Dans ce contexte, les militaires se présentent comme des instruments capables de favoriser la transition démocratique tout en assurant la mise en œuvre des institutions démocratiques et de préparer le processus électoral[6]. Il est également question pour les militaires de renforcer leur pouvoir et leur devoir de protection de la constitution[7].

---

[1] BOISVER (M-A), « Coups d'État en Afrique : le retour de l'uniforme en politique », *Bulletin Francopaix*, vol. 7, n° 1-2, 2022, pp.3-4.
[2] BAGAYOKO (N) et BOISVERT (M-A), « Le retour des coups d'État en Afrique », *Revue esprit*, Numéro de mai 2022, pp.1-5
[3] Ibid. p.4
[4] DWYER (M), « Coups d'État en Afrique : le retour de l'uniforme en politique », *Bulletin Francopaix*, vol. 7, n° 1-2, 2022, pp.5-7
[5] Ibid.
[6] COUTEAUX (P-M) et PABANEL (J-P), « Les coups d'État militaires en Afrique noire », *Politique étrangère*, n°2, 1984, pp. 484-485.
[7] PETER Fabricius, « Les coups d'État sont de retour en Afrique », in https://www.isstoday.org, mise en ligne le 15 octobre 2021, consulté le 10 janvier 2022

Quant aux coups d'Etat dits « coup-proofing »[8], ils sont une forme de coup d'État militaire perpétré contre un régime militaire qui a pris le pouvoir politique par les armes. Dans ce sens, le nouvel homme fort du pays prend toutes les dispositions nécessaires lui permettant d'assurer la protection de son régime contre les ingérences des militaires en politique. Ce qui se traduit par l'adoption des mesures comme la professionnalisation des forces armées, le renforcement du contrôle civil et la limitation de la force de frappe des militaires. **À** cela, s'ajoutent la réduction des budgets sécuritaires et la constitution d'une garde prétorienne pour se protéger. Ce fut le cas notamment de Blaise Compaoré au Burkina Faso, lui-même porté au pouvoir par un coup d'État du 15 octobre 1987[9].

Le troisième temps fort est caractérisé par la montée en puissance des acteurs transnationaux, plus précisément les groupes armés terroristes en Afrique de l'Ouest. Il est marqué par les coups d'État dits « légitimes » ou de « correction », de restauration[10]. Ces coups d'État ont pour but de restaurer l'ordre sécuritaire et la puissance de l'État sur toute l'étendue du territoire national remise en cause par les groupes armés terroristes[11]. Dans ces coups d'État, la prise de pouvoir par les militaires sert à redresser l'impuissance des pouvoirs publics face à la montée en puissance des groupes armés terroristes, mais également, à corriger les imperfections du pouvoir politique à endiguer la menace terroriste et à résoudre les problèmes liés à la mauvaise gouvernance. C'est par exemple le cas des coups d'État militaire menés en 2015 par Général Gilbert Diendéré, en 2022 par le Colonel Damiba[12], lui-même renverser la même année par un contre coup d'État mené par le Capitaine Ibrahim Traoré.

Dans ces coups d'État de troisième génération, les putschistes ont pointé du doigt l'incapacité et l'incompétence des pouvoirs politiques à répondre à une crise sécuritaire et à mettre les individus à l'abri de la peur et du besoin. Par conséquent, les militaires se voient comme les promoteurs de la paix et de la stabilité face à des gouvernements incapables de juguler la menace terroriste. La particularité de ces coups d'État militaire est qu'ils bénéficient du soutien des populations qui assurent ainsi leur légitimation[13]. Dans ce sens, les militaires qui prennent le pouvoir se sentent acceptés par la population qui prend acte de leur autorité.

Ces différents coups d'État militaire perpétrés au Burkina Faso semblent reléguer le pays au rang des États gouvernés par les dynamiques inconstitutionnelles et de remise en cause du processus de démocratisation. Pour les transnationalistes, cette situation se traduit par la montée en puissance des acteurs non étatiques[14] incarnés par les groupes armés terroristes. Ces derniers

[8] DWYER Maggie, *op.cit*, p.6

[9] SCHNABEL Simone, WITT Antonia and KONKOBO Adjara, «La chute de Blaise Compaoré et les interventions régionales », Peace Research Institute Frankfurt, vol. 1, n°1, 2022, pp. 1-5

[10] MESSIA NGONG (L), « Coups d'État militaire et lutte contre le terrorisme au Mali et au Burkina Faso », Les actes des journées d'études du département de science politique de l'Université de Yaoundé II, organisées les 22 et 23 décembre 2023.

[11] Ibid.

[12] PELLERIN (M) et DEPAGNE (R), « L'insécurité, facteur déterminant du putsch de Ouagadougou », Rapport, International Crisis Group, 28 janvier 2022, pp.1-56

[13] MESSIA NGONG (L), op.cit.

[14] NYE (J), *Understantding international conflicts. An introduction to theory and history*, 6ème éd. Longman classics in political science, 2007 ; voir également BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté : les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayrd, 1999.

ont considérablement transformé l'environnement sociopolitique et sécuritaire abolissant la position de monopole que détenaient les acteurs étatiques. Ainsi, privé de ce monopole, le Burkina Faso s'est plongé dans une situation étiolée. En effet, le pays est devenu un foyer d'expression de la menace terroriste. Face à cette situation, l'intégrité territoriale de l'État se trouve forcement menacé et, les populations ne se sentent plus à l'abri de la peur et du besoin[15]. Dans ce contexte exceptionnel émergent les frustrations et les mécontentements qui vont conduire les militaires burkinabés à inscrire à partir de 2015, les coups d'État comme moyen de légitimation et de mobilisation de la lutte contre le terrorisme[16].

Un coup d'État militaire désigne ici le renversement du pouvoir existant par une branche des forces armées utilisant la force[17]. Il repose sur un changement de pouvoir inconstitutionnel par la violence ou la menace et mené par un petit groupe de militaires[18]. Dans le cadre des coups d'État militaires au Burkina Faso, les forces armées y jouent un rôle privilégié par leur capacité à utiliser la violence, mais aussi elles sont souvent soutenues par la population. Le terrorisme quant à lui, renvoie à tout acte commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de la faire[19]. Il apparait dans cette étude que le terrorisme est une stratégie utilisée par des groupes armés, visant à contrôler une portion du territoire national tout en exerçant une extrême violence physique avec un fort impact psychologique sur les populations, mais aussi, sur les forces de défense et de sécurité, et ce, afin d'atteindre des objectifs souhaités.

Au regard de toutes ces considérations, comment comprendre et analyser lutte contre le terrorisme au Burkina Faso au prisme des coups d'État militaire ? Autrement dit, comment appréhender le rapport entre la lutte contre le terrorisme au Burkina Faso et les coups d'État militaire ? Pour répondre à ces interrogations, il est fait recours à la méthode géopolitique. Cette méthode permet d'identifier les enjeux des coups d'État militaire au Burkina Faso, à analyser le comportement, les intentions et les motivations des forces armées à renverser le pouvoir politique en contexte de menace terroriste. Ce qui permet d'analyser les cadres de formation et de formulation des coups d'État militaires comme dynamique de lutte contre le terrorisme au Burkina Faso.

Pour ce faire, la présente étude se nourrit du réalisme aronien et du constructivisme des relations internationales pour interpréter et rendre compte du choix rationnel des militaires burkinabé à se positionner comme solution de lutte contre le terrorisme et la manière dont, ils construisent la menace terroriste comme un moyen de justification des coups d'État. Pour ce faire, la présente étude s'appuie sur l'analyse documentaire afin de postuler que, la lutte contre le terrorisme au Burkina Faso est un moyen de légitimation des coups d'État, mais aussi que, les coups d'État militaire sont un cadre de mobilisation des stratégies de lutte contre le terrorisme.

---

[15] BUZAN (B), Ole Waewer et De WILDE (J), *Security. A new framework for analysis*, Lynne Renner Publishers, 1998

[16] MESSIA NGONG (L) op.cit.

[17] JENKINS (B) et SHARP (G), *L'anti coup d'État*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 20

[18] Ibid.

[19] ONU, « La nouvelle définition du terrorisme », in https://www.ohchr.org, mise en ligne le 11 septembre 2020, consulté le 13 juin 2024.

I- LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU BURKINA FASO COMME MOYEN DE LEGITIMATION DES COUPS D'ÉTAT MILITAIRE

Pour faire face au contexte sécuritaire dominant dans le pays, les forces armées burkinabées vont élaborer un cadre référentiel de coup d'État comme moyen de légitimation de lutte contre le terrorisme. Cette légitimation se construit sur l'idée d'un risque de trouble, en renvoyant à l'instabilité potentielle du pays non seulement à une mauvaise gestion politique, mais aussi à la nature intrinsèquement anarchiste de la société[20]. Elle trouve son expression dans la lutte contre la menace terrorisme qui, influence de manière constante le contexte sociopolitique et sécuritaire dans lequel évolue le Burkina Faso.

En effet, les dynamiques des groupes armés terroristes ont considérablement transformé le paysage politique et sécuritaire de ce pays en mettant en échec les fonctions régaliennes de l'État. Dans ce sens, le principe de la centralité de la puissance et du monopole de la violence physique et légitime que détient l'État ne constitue plus qu'un cadre d'allégeance dépassé[21]. Car, la montée en puissance des groupes armés terroristes avec ses conséquences sur les États et sur la sécurité humaine, remet en cause l'ordre sécuritaire ainsi que le caractère stato-centré de l'État[22].

Face à cette situation, les forces armées burkinabè vont inscrire dans leurs agendas stratégico-sécuritaires les coups d'État comme outils pragmatiques de lutte contre le terrorisme. Par conséquent, la légitimation des coups d'État devient le cadre générique de lutte contre le terrorisme au Burkina Faso. Cette légitimation se nourrit donc des soutiens populaires (A) qui s'accompagnent de la restauration de la centralité de l'État et de l'ordre sécuritaire (B).

A) Les soutiens populaires comme expression de légitimation des coups d'État militaire

Derrière la vague de coups d'État qui ont été perpétrés au Mali depuis 2012 et au Burkina Faso depuis 2015, la nouvelle logique qui s'installe est celle de la lutte contre le terrorisme. En effet, le développement des groupes armés terroristes dans ces deux pays, s'est accompagné de la remise en cause de la centralité de l'État, de la création des zones de non-droit, mais aussi, de l'augmentation de l'extrémisme violent causant la destruction des biens et de nombreuses pertes en vie humaine. Dans ce contexte de violence armée où la population est exposée aux violences de tout genre et où l'État se trouve dans l'incapacité de mener les actions de lutte efficace contre les groupes armés terroristes, vont émerger les antagonismes de frustration et de méfiance. La perception et la conception que les forces armées se font de ces frustrations déterminent leur volonté à bouleverser l'ordre constitutionnel.

Il s'agit pour les militaires de se libérer des frustrations qui constituent une expression d'injustice et de mécontentement contre la posture du gouvernement face à la menace terroriste. Ce qui permet de mettre en évidence que la formation et l'énonciation des frustrations exprimées relèvent de la peur de l'effondrement de l'État et des atrocités dont sont victimes les populations.

[20] CIAVOLELLA (R) et FRÉSIA (M), « Entre démocratisation et coup d'État : Hégémonie et subalternité », *Politique africaine*, n°114, 2019, pp.5-23
[21] SMOUTS (M-C), *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*, Paris, Presses de Spo, 1998, p.109
[22] MESSIA NGONG (L), op.cit.

Par conséquent, la prise du pouvoir par les militaires devient alors la seule façon de mettre fin à ces frustrations[23].

Du point de vue de la lutte contre le terrorisme, la légitimation des coups d'État correspond donc à la construction des référentiels décisifs, conductifs et opératifs en vue d'écarter les antagonismes de frustrations indispensables pour rétablir la paix, la sécurité et la justice là où elles sont compromises[24]. En effet, le contexte d'agression et d'occupation des territoires par les groupes armés terroristes au Mali et au Burkina Faso a occasionné sur le plan de la sécurité étatique et humaine, la perte du monopole de la violence physique et légitime des États engendrant par la même occasion un drame humanitaire avec de plus en plus de personnes subissant l'extrémisme violent[25].

Dans ce contexte difficile et incertain, en rapport avec la situation sociosécuritaire, les groupes armés terroristes écument ces deux pays en créant les zones de non-droit et en commettant les atrocités innombrables sur les forces de défense et de sécurité, mais aussi sur les populations. Au Burkina Faso, les attaques croissantes et constantes des groupes armés terroristes tels que : Al-Mourabitoune, qui affilié à Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) ; Al-Irchad ; Ansaroul Islam ; Jamaat Nosrat al-Islam wal-Mouslimin ont contribué à dégrader la stabilité et la situation sécuritaire dans le pays[26]. Ces groupes armés terroristes sont à l'origine des attentats, des assassinats et des enlèvements contre les forces de défense et de sécurité et les populations civiles. C'est le cas par exemple de l'attaque perpétrée par le groupe Ansaroul Islam lié au JNIM à Solhan en juin 2021 qui a fait 160 morts et l'attaque d'Inata qui a tué 52 gendarmes[27]. À cela s'ajoutent les attentats terroristes d'Ouagadougou qui ont fait 30 morts[28].

Dans ces attaques, ce n'est pas seulement le nombre de morts qui crée les frustrations, il s'agit aussi des conditions difficiles dans lesquelles se sont trouvées les forces de sécurité qui auparavant avaient réclamé en vain des renforts et de la nourriture[29]. Selon des sources du journal jeune Afrique, les gendarmes ont dû chasser pour se nourrir en raison d'un manque de fournitures et d'équipements et de lacunes logistiques[30]. Cette situation traduit la faible coordination de l'appareil sécuritaire qui a eu des difficultés à réagir promptement et le manque de volonté du pouvoir politique répondre aux besoins et exigences des forces armées burkinabè. Dans une certaine mesure, les conséquences humanitaires liées à la propagation des groupes armés terroristes au Burkina Faso ont également joué un rôle important, entraînant le déplacement interne de plus de 1,5 million de personnes[31].

---

[23] WONDO OMANYUNDU (J-J), « Le coup d'État démocratique ou la nouvelle légitimation de l'interventionnisme militaire dans la politique africaine ? », *Desk Africain d'analyses stratégiques*, n°1, 2020, pp.1-16

[24] MESSIA NGONG (L), op.cit.

[25] Ibid.

[26] PETER (F), *op.cit.*

[27] PELLERIN (M) et DEPAGNE (R), « L'insécurité, facteur déterminant du putsch de Ouagadougou », Rapport, International Crisis Group, 28 janvier 2022, pp.1-56

[28] PETER Fabricius, *op.cit.*

[29] PELLERIN (M) et DEPAGNE (R), op.cit, p. 24.

[30] SAUVAGE (G), « Coup d'État au Burkina Faso : les raisons de la chute du putschiste Paul-Henri Damiba »,https://infoburkina.com, mise en ligne 03octobre 2022, consulté le 21 septembre 2024.

[31] World Food Programme, « Burkina Faso Country Brief », https://reliefweb.int/report/burkina-faso/wfp-burkina-faso-country-brief-december-2021, mise en ligne le 1er décembre 2021, consulté le 05 septembre 2024.

Ainsi, conscients de la situation complexe dans laquelle se trouve le pays, de la posture des autorités politiques et comprenant les frustrations que cela génère, les militaires n'ont plus d'autres alternatives que le recours aux coups d'État. De ce sens, ils se présentent comme les derniers remparts de l'Etat qui visent à changer une situation sécuritaire défavorable, en situation sécuritaire favorable. C'est pourquoi, quand un coup d'État militaire est perpétré pour résoudre ce sentiment d'injustice, ce dernier s'accompagne du soutien populaire pour la junte traduisant ainsi sa légitimation.

Le peuple est le fondement de la légitimation politique, il se fait entendre à l'occasion des élections démocratiques. Cependant, dans le cadre des coups d'État perpétrés au Mali et au Burkina Faso, les populations de ces deux pays ont accepté sans contrainte la reconnaissance du statut des nouveaux « hommes forts » du pays. Les populations reconnaissent ainsi l'autorité des putschistes parce que, ces derniers sont perçus comme des hommes forts capables de lutter efficacement contre la menace terroriste et de satisfaire à leurs besoins. Cette reconnaissance se justifie par les manifestations populaires observées lors des coups d'État perpétrés au Burkina Faso en 2022. De ce fait, en apportant leur soutien aux putschistes, la population se place au centre de la légitimation des coups d'État militaire dans ce pays.

Cette légitimation populaire puise ses sources dans les frustrations, ainsi que les mécontentements profonds de la population vis-à-vis d'une gouvernance incapable de répondre à leurs besoins sociaux, économiques et sécuritaires[32]. Cette insatisfaction est le symptôme de l'incompétence du pouvoir politique à assumer ses fonctions régaliennes face à la montée en puissance des groupes armés terroristes. À ce niveau, les militaires qui prennent le pouvoir semblent avoir plus de crédibilité au sein des populations que les gouvernants déchus.

L'accueil favorable des populations burkinabè aux différents coups d'État perpétrés dans leur pays ne signifie rien d'autre que la matérialisation d'une volonté réelle et profonde de changement de la gouvernance sécuritaire et une meilleure protection contre les menaces à la sécurité humaine. Pour cela, les coups d'État ne sont pas interprétés à leurs yeux comme un désordre qui fait irruption dans le fonctionnement « normal » de l'État[33]. Au contraire, ils apparaissent comme une réaction légitime contre le désordre permanent crée par les gouvernements et contre l'incapacité de l'État à mettre les individus à l'abri de la peur et de besoin. Tandis que les coups d'État perpétrés par les militaires au Burkina Faso sont largement condamnés par la communauté internationale, les putschistes par contre semblent bénéficier d'un véritable soutien de la part de la population et des partis politiques.

Ces soutiens populaires qui se font à travers les manifestations et les campagnes médiatiques sur les réseaux sociaux contribuent ainsi à la légitimation des coups d'État tout en mettant en valeur la posture des nouveaux hommes forts du pays. Ces derniers sont souvent acclamés par une foule en liesse qui fête la « victoire du peuple »[34]comme lors de la destitution des présidents Rock Kaboré et Blaise Compaoré ou du Lieutenant-colonel Damida traduisant ainsi la détermination des populations au changement de régime.

[32] COBO (B) et MOHAMED (A), *op.cit*, p. 7

[33] BAKARY (D), « Entre coup d'État permanent et coup d'État militaire, qui crée véritablement le désordre constitutionnel ? », *Financial Afrik* du 23 août 2020, pp.1-6

[34] *Ibid.* p.6

L'expression de ces soutiens populaires face à l'accession au pouvoir des militaires s'explique en partie par la capacité technique qui leur est prêtée de gérer plus efficacement l'insécurité que des autorités civiles[35]. Aussi certains veulent-ils croire qu'au Burkina, l'arrivée à la tête de l'État de soldats, forts d'une solide expérience de combat, pourrait plus facilement mettre fin aux violences endémiques qui affectent les populations[36]. Au-delà de leurs solides expériences sur les théâtres d'opérations, les populations voient en ces militaires, les hommes forts capables de mener une lutte efficace contre les fléaux (corruption, mal gouvernance et extraversion stratégique) qui minent la société burkinabè. Dans ce sens, les militaires incarnent la figure des hommes dotés d'une conscience stratégique au service du peuple qui, se traduit par leur capacité à de défendre les intérêts nationaux.

Il s'agit ici pour la population d'affirmer son opposition à une classe politique décrédibilisée, de plus en plus perçue comme inefficace, corrompue et qui serait soutenue par des acteurs occidentaux de plus en plus rejetés[37]. À travers les soutiens populaires, la junte au pouvoir a gagné une telle popularité que les quelques personnes qui s'opposaient ou n'étaient pas d'accord n'ont plus de voix. Par conséquent, les centres d'intérêt construits par les soutiens populaires sont révélateurs d'une légitimation des coups d'État au Burkina Faso dont, l'expression est la reconnaissance officielle des putschistes par la population. Cette reconnaissance est indispensable pour la restauration de l'ordre sécuritaire et de l'autorité de l'État menacés par les groupes armés terroristes.

B) La restauration de l'ordre sécuritaire et de la centralité de l'État

Le développement de l'extrémisme violent lié aux groupes armés terroristes, ajouté aux conditions sociopolitique, socio-économique et sécuritaire ont complètement bouleversé l'ordre constitutionnel au Burkina Faso. Cette situation se traduit par les coups d'État militaire perpétrés en 2015 par le Général Gilbert Diendéré contre Blaise Compaoré et en 2022 par le coup d'État effectué par le lieutenant-colonel Paul-Henri Damiba le 24 janvier, lui-même renversé la même année par le Capitaine Ibrahim Traoré le 30 septembre 2022[38].

Ces différents coups d'État handicapent non seulement le processus démocratique de ces pays, mais également, ont construit une vision caricaturale sur les relations entre l'institution militaire et les civils[39]. Toutefois, les différents coups d'État perpétrés au Burkina Faso, reposent sur le choix rationnel des militaires à résoudre une crise sécuritaire dans un contexte où, la paix, la stabilité et la centralité des États sont fortement menacées par les des groupes armés terroristes. Ainsi, modelée par le rationalisme kantien qui considère que les hommes peuvent toujours tirer les

[35] BAGAYOKO (N) et BOISVERT (M-A), « Le retour des coups d'État en Afrique », *Revue esprit*, Numéro de mai 2022, pp.1-5

[36] *Ibid.*

[37] Dakar Actu, « Manifestation contre la décision de la CEDEAO : la France est derrière toutes les sanctions de la CEDEAO sur le Mali », https://www.dakaractu.com/manifestation-contre-la-decision-de-la-CEDEAO-la-France-est-derriere-tous-lessanctions-de-la-CEDEAO-sur-le-mali_a214338.html, mise en ligne le 21 janvier 2022, consulté le 11 septembre 2024.

[38] Rfi Afrique, « Coup d'État : des militaires prennent le pouvoir au Burkina Faso : Fait du jour », Extrait du Journal en français facile du 24 janvier 2022

[39] GENE (S) et JENKINS (B), *L'anti-coup d'État*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.38

leçons de l'histoire et agir de manière plus raisonnable, l'action des militaires s'explique par la défense des intérêts nationaux définie comme un choix rationnel.

Ce choix se construit ainsi sur l'intelligence des situations en lien avec le contexte sociosécuritaire dominant dans le pays. De ce fait, l'intérêt pour les militaires de renverser les gouvernements en place est motivé par le désir de lutter contre les groupes armés terroristes sur toute l'étendue de territoire national. Bien entendu, il est question ici pour les putschistes de s'affirmer non seulement comme les défenseurs de l'intégrité territoriale, mais aussi comme les garants de la paix et de la sécurité des biens et des personnes. Ainsi, façonnés par ces croyances et orientés par les intentions d'assumer pleinement les missions régaliennes, les militaires n'hésitent pas à intervenir dans le champ politique afin de corriger les incompétences des gouvernements à répondre efficacement à une crise sécuritaire.

L'un des enjeux centraux des coups d'État au Burkina Faso est donc lié, à la perception et à la conception que les militaires se font de l'incapacité des autorités politiques à répondre à la menace terroriste. Mais aussi, aux motivations et aux intensions basées sur la restauration la paix, la sécurité, la stabilité et l'autorité de l'État dans toute l'étendue du territoire national. En cela, l'incapacité des présidents déchus et des gouvernements successifs à enrayer la progression, l'enracinement et l'expansion des groupes djihadistes armés dans le Nord et l'Est du Burkina Faso figure parmi les motivations ayant favorisé la prise de pouvoir par les militaires[40]. Ce qui permet de mettre en exergue, la perception et la conception de la menace terroriste comme dynamique de prise de conscience stratégique des militaires à intervenir dans les affaires politiques pour résoudre un problème de sécurité nationale que les gouvernements sont incapables de juguler. Dans ce sens, la lutte contre le terrorisme devient un outil de légitimation des coups d'État militaire au Burkina Faso. Elle permet de mettre en œuvre les capacités régulationnelles et opérationnelles des forces armées comme garants de la stabilité et de la sécurité nationales.

La légitimation des coups d'État va se construire ici selon une approche discursive qui, consiste pour les militaires de dévoiler au grand public les motivations qui ont conduit à perpétrer un putsch. Ainsi, si l'on s'en tient aux discours des militaires qui ont renversé les gouvernements au Burkina Faso, il se dégage dans ces derniers, l'incapacité des gouvernements déchus à faire face aux groupes armés terroristes qui sévissent dans le pays. Mais aussi, ils expriment leur responsabilité en tant que militaires de restaurer l'ordre sécuritaire et l'autorité de l'État dans les zones sous influencent des groupes armés terroristes. Ce qui permet de cerner dans ce sens, l'énonciation informationnelle et communicationnelle des coups d'État comme stratégie de prise de conscience politico-militaire et militaro-sécuritaire dans l'agenda public de lutte contre la menace terroriste. De ce cas, les militaires sont gouvernés par une conscience stratégique forte attentive aux phénomènes et aux processus relatifs aux dynamiques de restauration de l'ordre sécuritaire et de la centralité de l'État. Il est question ici pour les militaires de refaçonner la gouvernance sécuritaire pour normaliser la paix et la sécurité là où elles sont compromises et de les consolider là où elles existent[41].

[40]TROARE (L), « Le premier discours de la junte au Faso a porté sur la sécurité», https://www.voaafrique.com/le-premier-discours-de-la-junte-au-faso-a-porte-sur-la-securite/, mise en ligne le 28 janvier 2022, consulté le 10 novembre 2024.

[41] MESSIA NGONG (L), op.cit.

Face à l'agression et à l'occupation des territoires par les groupes armés terroristes au Burkina Faso, ajoutés aux frustrations et aux mécontentements des militaires et des populations, l'approche discursive permet aux putschistes de construire en tant que nouveaux hommes forts la reconnaissance de leur acte par le grand public tout en cherchant à éveiller son empathie.

De ce point de vue, les discours se présentent comme une occasion donnée aux militaires pour dénoncer le contexte sécuritaire inquiétant, la mal gouvernance sécuritaire qui exaspèrent et déprime les sociétés malienne et burkinabè. Il s'agit donc pour les militaires de faire passer un message rassurant qui consiste à redresser une situation qui aurait à long terme déstabilisé le fonctionnement de l'État et détérioré la sécurité humaine[42]. À partir de ces constats, la légitimation des coups d'État au Burkina Faso se construit sur l'idée de la lutte contre le terrorisme et assurer par les militaires qui se présentent comme le dernier recours par garantir la paix, la sécurité, la stabilité et l'intégrité territoriale. Cette stratégie permet de cerner la mobilisation fonctionnelle, transactionnelle et actionnelle des coups d'État comme dynamique d'une prise de conscience politico-stratégique et militaro-sécuritaire de lutte contre le terrorisme au Burkina Faso.

II- LES COUPS D'ÉTAT MILITAIRE COMME CADRE DE MOBILISATION DES STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU BURKINA FASO

Pour faire face la montée en puissance des groupes armés terroristes dans le pays, les militaires burkinabés n'hésitent pas à faire recours aux coups d'État pour restaurer la centralité de l'État et l'ordre sécuritaire. De ce fait, ils justifient ces coups d'État par la mise en œuvre des stratégies efficaces et efficientes de lutte contre le terrorisme. L'élaboration de ces stratégies correspond donc à la formulation des référentiels mobilisationnels comme dynamique des coups d'État au Burkina Faso. Par conséquent, les coups d'État deviennent les cadres d'expression des stratégies antiterroristes (A) qui font appel à un certain nombre de défis face à la montée en puissance de la menace terroriste (B).

A) Les coups d'État au centre des stratégies antiterroriste au Burkina Faso

Dans l'enquête du Journal Afro baromètre de 2012, putschistes burkinabés mettaient en avant comme premières causes des crises sociopolitiques que traversaient le pays, le manque de patriotisme des dirigeants, la corruption, la faiblesse de l'État à résoudre les défis sécuritaires. Cette situation a entrainé une rupture des mesures de confiance entre la classe politique et les militaires. À cela, s'ajoute l'occupation des territoires par les groupes armés terroristes, la perte du monopole des fonctions régaliennes de l'Etat, l'extrémisme violent subit par les populations, la rupture de confiance entre les chaines de commandements et les antagonismes de frustration. En conséquence, les militaires du Burkina Faso vont perpétrer les coups d'État en vue de la restauration de la centralité de l'État et de l'ordre sécuritaire. Ainsi, après les coups d'État, les

[42] COULIBALY (N), « Burkina : arrestation d'un officier soupçonné de préparer un coup d'État », https://www.jeuneafrique.com/1293515/politique/burkina-arrestation-dun-officier-soupconne-depreparer-un-coup-detat/, mise en le 1er octobre 2022, consulté le 06 novembre 2024.

putschistes vont élaborer les stratégies antiterroristes pour lutter efficacement contre la menace terroriste.

Au Burkina Faso, les militaires au pouvoir ont décidé de renforcer le cadre institutionnel notamment avec la création d'une brigade spéciale dédiée à la lutte contre le terrorisme et contre la criminalité organisée[43]. Ce nouveau cadre consiste à juger les personnes responsables des actes de terrorisme, mais aussi de renforcer la lutte contre la corruption. Par ailleurs, les militaires au pouvoir ont entamé le processus de réorganisation l'armée en plusieurs régiments, mais aussi, de modernisation de l'armée en mettant sur pied un plan stratégique de réforme des armées[44]. Cette stratégie consiste à reformer et équiper les forces de défense et de sécurité en vue de l'atteinte des résultats efficaces dans la lutte contre le terrorisme. C'est dans cette perspective qu'une mission de l'État-major de l'armée burkinabè s'est ajournée au Cameroun pour appréhender les approches camerounaises de lutte contre le terrorisme[45].

Par ailleurs, on note la création de l'hôpital militaire. Cette stratégie consiste pour les militaires burkinabè d'être plus près des populations civiles. Les militaires au pouvoir ont également mis sur pied les mesures qui consistent à encourager les militaires au front. Cela se traduit par la mise en œuvre de la croix du combattant obtenu sur le terrain, l'augmentation du budget des armées en vue d'acquérir le nouveau matériel militaire, l'amélioration de la formation et des conditions de vies des soldats sur le terrain, mais aussi, la révision de la chaine de commandement entre les généraux et les militaires au front[46].

Ce plan stratégique a pour but de restructurer les cadres de formation, d'organisation et d'opérationnalisation des armées. De même, les militaires au pouvoir ont décidé d'élaborer une nouvelle approche de la gouvernance sécuritaire. Celle-ci repose sur la démonopolisation de la fonction régalienne. Il s'agit d'inciter tout le peuple burkinabè de prendre part à la défense et à la sécurité du pays. Ainsi, la défense et la sécurité nationale ne doivent plus seulement être le monopole de l'État, elles doivent être l'affaire de tous les citoyens. C'est sur la base de cette stratégie que le Capitaine Moussa Traoré a encouragé tous les jeunes à s'enrôler dans l'armée ou à créer les comités d'autodéfense en vue de la défense efficace du territoire national. Cette stratégie passe également par le recrutement des volontaires pour la défense de la patrie. Dans cette perspective, les militaires ont intensifié les opérations de recrutement des volontaires afin de mener une lutte efficace contre la menace terroriste.

Compte tenu du fait que les groupes armés terroristes qui sévissent au Burkina Faso emploient des tactiques irrégulières et opèrent comme des insurrections locales, les militaires au pouvoir ont élaboré une campagne de contre-insurrection soutenue. Cette campagne repose sur les actions civilo-militaires des forces armées dans les zones crisogènes. Il s'agit par exemple de la construction des forages, la reconstruction et la réhabilitation des infrastructures détruites par les terroristes[47]. De même, les militaires au pouvoir ont entrepris de lutter efficacement contre la corruption. Cette mesure vise à gagner plus de crédibilité au sein des populations. De ce fait, ils

[43] Entretien réalisé avec un officier de l'armée burkinabé au CREPS le 31 octobre 2022.
[44] Ibid.
[45] Cf. CRTV web, édition du 15 novembre 2022.
[46] Entretien réalisé avec un officier de l'armée burkinabè, op.cit.
[47] Entretien réalisé avec un officier de l'armée burkinabé, op.cit.

sont perçus par les populations comme les hommes forts capables de lutter contre ce fléau qui mine la société burkinabé.

Par ailleurs, pour plus d'efficacité dans la lutte contre le terrorisme, les putschistes ont engagé le processus de renforcer leur présence sur toute l'étendue du territoire[48]. Cette mesure consiste à quadriller tout le territoire national, mais aussi, de rassurer les populations de la présence des forces de sécurité dans les zones crisogènes. Sur le plan diplomatique, les militaires ont décidé de rompre les relations diplomatiques et militaro-sécuritaires avec la France tout en renforçant des relations militaro-sécuritaires avec les nouveaux partenaires à l'instar de la Russie. Cette stratégie consiste pour les militaires de reconstruire un nouveau système de sécurité avec de nouveaux partenaires sur la base des mesures de confiance réciproque. Toutefois, face à ces stratégies antiterroristes, émergent de nombreux défis auxquels les militaires burkinabés doivent faire face.

B) Les défis liés aux stratégies militaires dans la lutte contreterroriste au Burkina Faso

La perception que les militaires putschistes se font de leurs stratégies antiterroristes détermine leur capacité à faire face efficacement à la menace terroriste dans le pays. Dans ces stratégies, émerge un certain nombre de défis auxquels les militaires doivent surmonter pour satisfaire les besoins des populations et les attentes de la communauté internationale. De ce fait, il est important que les militaires renforcent les mesures de confiance et de coopération civilo-militaire. Pour cela, il faut que les putschistes remettent le pouvoir aux civils par l'organisation des élections libres. Ce défi est important dans la mesure où, il permet aux militaires de respecter les principes de la démocratie notamment celui de la subordination des militaires aux autorités civiles.

Dans ce sens, ils ne doivent pas s'ingérer dans les affaires politiques, mais, d'assurer la défense de l'intégrité du territoire national ainsi que la sécurité des biens et des personnes dans le respect des principes de la démocratie. Ce qui leur permettra d'éviter les sanctions et les mécontentements de la communauté internationale. C'est dans ce sens que les États unis ont interrompu l'octroi des brousses aux élèves militaires burkinabè dans le cadre de leur formation[49]. Ainsi, les militaires au pouvoir doivent renforcer la coopération militaro-sécuritaire avec les États voisins et les partenaires stratégiques. Cette mesure consiste à développer les initiatives bilatérales et multilatérales de lutte contre le terrorisme. Ces initiatives permettront d'élaborer les approches concertées, intégrées et coordonnées de lutte avec les États et les organisations internationales.

Toutefois, il faut que les militaires burkinabés qui sont au pouvoir développent au plan sécuritaire, une orientation stratégique de contre-insurrection. Cette mesure passe par la lutte contre les causes du développement du terrorisme dans le pays. Ce qui permettra de lutter efficacement contre les effets du terrorisme ayant conduit au renversement des gouvernements. Si ces causes ne sont pas luttées efficacement, on aura les mêmes effets et les stratégies élaborées pour une lutte efficace ne serviront à rien. Au-delà de la stabilisation, le retour à une paix durable

[48] Ibid.

[49] Rfi Afrique, « Coup d'État : des militaires prennent le pouvoir au Burkina Faso : Fait du jour », Extrait du Journal en français facile du 24 janvier 2022

se pose avec acuité vu la violence des derniers évènements et la résurgence des putschs. Les putschistes doivent renforcer les mesures de confiances avec les civils à travers leur présence des militaires sur toute l'étendue du territoire national afin d'affirmer l'autorité de l'État et de garantir la sécurité humaine. Cela est nécessaire pour garantir la sécurité physique des populations tout en satisfaisant leurs besoins sociaux de base. Ce qui permettra d'avoir une armée qui est déterminée à combattre les groupes armés terroristes et non une armée qui construit les dynamiques de remise en cause de la démocratie.

Sur le plan sociopolitique**,** les militaires doivent également veiller à redéployer tous les services en étroite association avec les autorités locales, qui se sentent abandonnées. Les autorités traditionnelles et religieuses, parfois concurrentes, doivent ainsi être davantage impliquées, et de manière conjointe, dans la gestion des affaires locales. Cette mesure consistera à renforcer la défense populaire indispensable pour avoir le renseignement nécessaire afin de mener les actions de lutte efficace contre les groupes armés terroristes. Dans ce sens, les militaires putschistes doivent mettre la jeunesse au centre des solutions, à travers la mise sur pied des politiques publiques d'emploi tournée vers les jeunes. Cela passe par un encadrement en matière d'éducation civique, la mise en œuvre des programmes de développement socioéconomiques des zones affectées par la menace terroriste. La mise en œuvre de cette initiative permettra de mieux impliquer les jeunes dans la gouvernance et d'exercer leurs droits en tant que citoyen burkinabé. Cette mesure est aussi nécessaire pour lutter contre l'enroulement des jeunes par les groupes armés terroristes.

De plus, un cadre spécifique doit être mis sur les mécanismes d'identification des organisations terroristes, leurs réseaux, leurs modes opératoires ainsi que sur les auteurs. Pour cela, les militaires au pouvoir doivent être à l'écoute de la population qui est un acteur indispensable le dispositif de lutte contre le terrorisme. De ce fait, ils doivent lui apporter un encadrement nécessaire en matière d'éducation civique, de sensibilisation contre la menace terroriste afin qu'elle puisse mieux s'impliquer dans la lutte contre le terrorisme.

Conclusion

Le coup d'État militaire est, *a priori*, un acte anticonstitutionnel. Au Burkina Faso, l'occurrence des coups d'État militaires ces dernières années est liée à lutte contre le terrorisme. En effet, les modes opératoires des groupes armés terroristes ainsi que l'incapacité des autorités politiques à faire face à la montée en puissance de ce phénomène vont conduire les militaires à renverser les gouvernements en place. Par conséquent, les coups d'État militaires au Burkina Faso depuis 2015 sont conçus et opérationnalisés par les militaires comme une intervention chirurgicale, l'ultime recours pour sauver le pays. À cet effet, la lutte contre le terrorisme dans ce pays est devenue un moyen de légitimation des coups d'État militaires. Cette légitimation s'exprime par le désir des militaires de restituer l'ordre sécuritaire et la centralité de l'État sur toute l'étendue du territoire national, mais aussi par les soutiens des populations burkinabè aux militaires ayant perpétré les coups d'État.

Par ailleurs, les coups d'État au Burkina Faso depuis 2015 sont conçus par les militaires comme des outils de mobilisation des stratégies de lutte contre le terrorisme. Ces stratégies sont mises en évidence à travers la réforme des systèmes de défense et de sécurité, la modernisation des armées, la lutte contre la corruption, la réalisation des actions civilo-militaires… Cependant, face à cette situation, les militaires au pouvoir au Burkina Faso doivent surmonter un certain nombre de défis d'ordres politiques, diplomatico-stratégiques, socio-économiques ainsi que militaro-sécuritaires dans le but de satisfaire les besoins et les demandes des populations et de la communauté internationale. Dans ce contexte, comment appréhender la situation du genre féminin face aux coups d'État militaire au Burkina Faso?

R.I.D.S.P

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie

© RIDSP, 2025.
Tous droits réservés.