

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°9 – Septembre 2025



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

Page | i

Pr. Najet BRAHMI*Professeur, Université de Tunis El Manar ;***Pr. Maurice KOM KAMSU***Professeur, Université de Maroua***Pr. Eric DEWEDI***Agrégé des Facultés de Droit, Université de Parakou ;***Pr. VOUDWE BAKREO***Agrégé des Facultés de droit, Université de Ngaoundéré ;***Pr. Loth Pierre DIWOUTA AYISSI***Professeur, Université de Yaoundé II;***Pr. AKONO ADAM Ramsès***Agrégé des Facultés de Droit, Université de Ngaoundéré ;***Pr. MOKTAR ADAMOU***Agrégé des Facultés de Droit, Maître de Conférences en droit privé et sciences criminelles, Université de Parakou ;***Pr. Michel Aristide MENGUELE
MENYENGUE***Maître de Conférences, Université de Douala ;***Pr Maturin NNA***Professeur, Université de Ngaoundéré ;***Pr. Nicolas Junior YEBEGA NDJANA***Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;***Pr. Marie-Colette KAMWE MOUAFFO***Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;***Pr. Fred Jérémie MEDOU NGOA***Professeur, Université de Douala ;***Pr. Guy Florent ATANGANA MVOGO***Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;***Pr. MFEGUE SHE Odile Emmanuelle épouse
MBATONGA***Maître de Conférences, Université de Yaoundé II;***Pr. Victorine KAMGOUI KUITCHE***Maître de Conférences HDR, Université de Ngaoundéré ;***Pr. DJONGA Pierre***Maître de Conférences, Université de Bertoua ;***Pr. Serge Patrick LEVOA AWONA***Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université de Ngaoundéré ;***M. Guy Bucumi***Professeur associé, Faculté de droit, Centre d'Etudes du Religieux contemporain-CERC, Université de Sherbrooke***Pr. Emmanuel D. KAM YOGO***Professeur, Université de Douala ;***Pr. Aron LOGMO MBELECK***Professeur, Université de Douala ;*

COMITE DE REDACTION

Page | ii

Rédacteur en Chef

Pr. DJONGA 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. Waräi Michael TAOYANG

Membres :

Dr. Timothée MANGA BINELI
Dr. Sadjo ALIOU
Dr. Joceline Gaëlle ZOA ATANGANA
Dr. Deguia CHECK IBRAHIM
Dr. Josué Eric BOLNDO
Dr. ARI HAMADOU GUY

Dr. BAMANGA DAGA Guidakré
Dr. ETABA ABANA Rémi
Dr. SAPITODEN Elie
Dr. TSALA Moise
Dr. Alexis BAAYANBE BLAMA
Dr. Dieu-Ne-Dort BADAWE KALNIGA

Revue Internationale de Droit et Science Politique

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie

ISSN : 2790-4830

POLITIQUE DE REDACTION

Page | iii

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

Directives aux auteurs :

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

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

Références (sources) :

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

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

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

Exemples :

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 XXI^e siècle*, De Boeck Supérieur, Collection « Ouvertures sociologiques », 2008, p.6

- **Pour un document internet** :

Exemple :

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

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

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

Langue et style de rédaction :

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

Page | v

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.

SOMMAIRE

Page | vi

❖ Droit Public

L'aménagement juridique du principe de la non rétroactivité en droit camerounais.....1
Fabrice Etienne NTYAME EKOTO

Les autorités administratives indépendantes et la régulation des médias de service public en Afrique de l'Ouest: enjeux, pratiques et perspectives.....24
Jeanne AGNILA

La justice transitionnelle comme socle de l'État de droit.....44
Ordy Terence Kondangba Nzomana

Le préambule des traités, une véritable boussole normative des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale.....67
TAGNE TANGHO Loïc Steven

L'annexion en droit international contemporain.....96
Charnild Bonheur MBINDOMA SOLLY

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin relative aux lois constitutionnelles.....127
Jérémie Essotina KPATAHERI & Adékoniyé Arsène-Joël ADELOUI & Adama KPODAR

Réflexion sur la libre administration des collectivités territoriales au Niger et au Mali : aspects juridiques.....152
SANI HAMET Sanoussi

Protection de la rivière Kwilu : étude juridique et environnementale dans le contexte de l'interdépendance des provinces du Grand-Bandundu.....181
Israël NGUNGU LEBO

The Protection of Medical Units and Personnel in Armed Conflicts: The Case of the North West and South West Regions of Cameroon.....198
Yebit Georgiette Nahbila & Lukong Kenneth Mendjo & Yves Victor Tsala

Les séances d'échanges et d'informations et la pentière spéciale dans le contrôle informatif à l'assemblée nationale du Cameroun.....216
HABIB ABAKAR

L'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun : réflexion à partir de la réforme législative du 24 décembre 2019.....237

MAS-OUDOU YAOUBA

Le principe de prévention dans le nouveau code ivoirien de l'environnement.....265

Kolotiolobafolo Alama SILUÉ

Page | vii

❖ **Droit Privé**

Soliloque sur la loi N°2024/016 du 23 décembre 2024 portant organisation d'enregistrement des faits de l'état civil au Cameroun.....302

CHOUARUPOUO NDASSA Moussa Kallil

L'arbitre et l'ordre public.....324

Kora SENE

L'incidence de la convention de Rotterdam sur le contentieux de la responsabilité des auxiliaires du transport maritime en droit béninois.....345

Franz Aurèle H. AGOUNDOTE & Eric Codjo MONTCHO AGBASSA

Les insuffisances intrinsèques du droit foncier coutumier au Mali.....372

SANOGO Abdel Kader

La consommation durable en droit camerounais : réflexions au regard du droit du développement durable.....404

YAGUI HAMIDOU

La bonne foi dans la théorie des contrats : une exigence du principe de réciprocité.....427

ZILACK à BOE YAKOUBOU

❖ **Histoire du Droit et des Institutions**

Essai sur l'alliance interethnique entre Abbey et Dida en Côte d'Ivoire.....452

Obikouho Jeanne-Josée DAMANAN

La preuve au regard du droit traditionnel Africain.....469

Kouadio Kouassi Louis

❖ **English Law**

Political risk management under the investment charter of Cameroon.....497

Ndimumbah Jackson Yuerekong & Kelese George Nshom

Is the principle of consensus ad idem tenable in the negotiation of employment contracts in Cameroon under the 1992 Labour Legislation? A reply.....516

AKAMIN ASONGA Patrick

❖ Science politique

L'effritement progressif des frontières administratives et managériales entre le Groupe L'Anecdote et la CRTV-SOPECAM : une harmonisation fonctionnelle de la pratique du commandement dans les organisations au Cameroun.....527

Arnold KENGNI

Page | viii

Administrations publiques au Tchad: l'intermédiation comme pratiques de la bureaucratie....560
KELMA MANATOUMA

La légitimation de l'état du Cameroun dans la lutte contre boko haram.....574
Edouard Epiphane Yogo

La démocratie tropicalisée : essai sur l'exceptionnalité africaine dans l'adoption du modèle démocratique.....612
DAVE NDOULOU

La confédération de l'Alliance des Etats du Sahel (AES) et la CEDEAO : entre antagonisme et l'impérative nécessité d'une collaboration pour la sécurité, la stabilité et le développement en Afrique de l'ouest.....634
SIDIBE OUMAR

Redefining sovereignty: the struggle for strategic autonomy in the lake chad basin's fight against boko haram.....668
Edouard Epiphane YOGO & Yao Adoman Francis KOUADIO



L'aménagement juridique du principe de la non rétroactivité en droit camerounais

The legal developing of the principle of non retroactivity in cameroonian law

Par : Page | 1

Fabrice Etienne NTYAME EKOTO

Docteur Ph/D. en Droit public
Chargé de cours, F.S.J.P./Université de Garoua

Résumé :

L'option pour le principe de prohibition de la rétroactivité des normes nouvelles en droit camerounais est de prime abord une preuve de prise en compte de l'exigence de sécurité des situations juridiques. Cependant, un examen dudit principe révèle que ce dernier est loin de satisfaire avec perspicacité sa fonction essentielle de sécurité juridique. Ceci se justifie par la faiblesse ou l'ambiguïté de son aménagement juridique, laissant entrevoir de possibles applications ou interprétations pouvant le vider de sa substance. Ce qui appelle un réaménagement conséquent.

Mots-clés : Constitution, non rétroactivité des lois ; rétroactivité des normes ; sécurité juridique.

Abstract:

At first glance, opting for the principle of prohibiting the retroactivity of new norms in Cameroonian law proves that the requirement of security of legal situations has been taking into account. However, a careful examination of the principle reveals that the latter is far from perceptively satisfying its essential function of legal certainty. This is justified in the uncertainty of its adjustment, paving the way for possible applications or interpretations, which can empty it of all its substance. This therefore calls for a substantial readjustment.

Key-words: Constitution, non-retroactivity of laws; retroactivity of norms; legal security.



Introduction

Tout comme les hommes, les lois¹ ne sont pas épargnées des effets du temps. Elles sont élaborées, édictées et appliquées à un moment de la vie juridique. A un autre moment et du fait de l'écoulement du temps qui rime avec la croissance et la complexité des besoins sociaux, elles sont remises en cause par le biais de modifications, d'abrogations partielles ou totales. Aussi, lorsque de manière successive deux lois tendent à régir un même objet ou une même situation, et que l'auteur de ces lois est resté silencieux quant à leur articulation dans le temps, il y a lieu de se demander laquelle d'entre elles doit être considérée comme applicable. En droit moderne, un principe semble pouvoir être mobilisé pour résoudre le problème. Il s'agit du principe de non rétroactivité des lois².

Page | 3

Généralement considéré comme le support certain destiné à assurer la sécurité juridique dans une perspective de changement de législation³, le principe de prohibition de l'effet rétroactif des lois implique que la loi ne dispose que pour l'avenir : elle s'appliquera donc à toutes les situations et faits juridiques qui se produisent après son entrée en vigueur. *A contrario*, les actes et faits juridiques engendrés antérieurement à son entrée en vigueur échappent à son emprise et demeurent sous l'empire de la loi ancienne. Ce principe de bon sens qui, non seulement répond au souci de garantir aux citoyens la plus grande sécurité possible dans la mise en œuvre du droit nouveau, mais aussi traduit la manière dont doivent s'articuler les lois nouvelle et ancienne dans le temps, a été incontestablement consacré en droit positif camerounais aux lendemains de l'indépendance⁴. La consécration formellement constitutionnelle était, de prime abord, une preuve

¹ En théorie du droit, la notion de « loi » est polysémique. Elle a une dimension soit formelle, soit matérielle.

- Au sens formel, la loi est confondue avec l'acte pris par le pouvoir législatif dans l'exercice de sa fonction constitutionnelle de législateur. C'est en quelque sorte l'acte *instrumentum* du Parlement. On peut donc dire ici que le sens formel de la loi tend à mettre l'accent sur la qualité de l'organe émetteur.

- Au sens matériel, la loi est considérée en elle-même, c'est-à-dire son contenu. Elle correspond alors à toute règle ou norme de droit générale et impersonnelle quelle que soit sa finalité ou l'organe qui l'a édictée. La prise en compte de la dimension matérielle elle-même entraîne une sous distinction entre les règles juridiques écrites et les règles juridiques non écrites, notamment les principes généraux de droit découlant de la fonction interprétative textuelle des juges. Cf. Jean-Louis BERGEL, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 5^e éd. Coll. « Les méthodes du droit », 2012, p.39 et s.

Dans le cadre de cette étude, Le terme « lois » est entendu dans le sens matériel, c'est-à-dire toute règle de droit quelle que soit sa valeur dans l'ordonnancement juridique. Ainsi, l'utilisation des expressions « *non rétroactivité de normes juridiques* » ou « *non rétroactivité des règles juridiques* » dans cette étude sera réputée référence à l'expression « *non rétroactivité des lois* », et vice versa.

² V. par ex. Jacques PETIT, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, Paris, L.G.D.J., 2002, p. 12.

³ V. à ce sujet Thierry PIAZZON, *La sécurité juridique*, Paris, éd. Defrenois, coll. « Doctorat & Notariat », tome 35, 2009, p.555 ; Sylvie CIMAMONTI, « Sécurité juridique et mécanismes d'application du droit dans le temps », *Revue du notariat*, Vol. 110, N°2, 2008, spéc. p.635.

⁴ En effet, dans les nombreux alinéas du préambule de la première Constitution formelle de la République du Cameroun datant du 04 mars 1960, on pouvait lire les énoncés suivants :

de prise en compte au plus haut niveau de l'ordonnancement juridique, de l'exigence de sécurité des situations juridiques. Cependant, la validation de cette preuve nécessitait qu'il y eût des occasions de confronter le bien fondé du principe de la non rétroactivité avec la réalité des faits. Ces occasions ont été dans une certaine mesure révélées par la doctrine⁵. Aussi, sans faire l'objet spécial d'études doctrinales, ledit principe a été incidemment aux menus de réflexions d'auteurs de la littérature juridique locale⁶. Certains l'ont révélé avec pertinence comme étant le moyen principal de détermination du champ d'application temporelle de la loi, tout en soulignant sa base juridique⁷ ou sa prise en compte par le juge⁸. D'autres se sont limités à en préciser la valeur juridique de façon générale⁹ ou encore dans certaines matières¹⁰. Malgré cette richesse doctrinale, la non rétroactivité des lois en droit camerounais se présente toujours comme un principe

- La loi ne peut avoir d'effet rétroactif.

- Nul ne peut être jugé et puni qu'en vertu d'une loi promulguée et publiée antérieurement au fait punissable. De même, par le biais des dispositions de l'article 51 de cette même constitution, l'article 2 du Code civil était réceptionné implicitement, car on pouvait lire dans ces dispositions constitutionnelles ce qui suit : « La législation résultant des lois, décrets et règlements applicables au Cameroun à la date de prise d'effet de la présente constitution reste en vigueur dans ses dispositions qui ne sont pas contraires aux stipulations de celle-ci, tant qu'elle n'aura pas été modifiée par la loi ou par les textes réglementaires pris par le Gouvernement dans le domaine de sa compétence ». Cf. par ex. Dominique Junior ZAMBO ZAMBO, *Le droit applicable au Cameroun. Essai sur les conflits de lois dans le temps et dans l'espace*, Thèse de doctorat/Ph.D en droit privé, Université de Yaoundé II, F.S.J.P., 2009, p. 212 et s.

⁵ V. par ex. Stanislas MELONE, « Observations sous Cour d'Appel de Garoua, 5 mai 1973 », *RCD*, n° 06, 1974, pp. 135-137 ; Maurice KAMTO, Paul Gérard POUGOUE, « Commentaire de la loi n° 89/018 du 28 juillet 1989 portant modification de la loi n° 75/16 du 08 décembre 1975 fixant la procédure et le fonctionnement de la Cour suprême », *Juridis info*, n° 1, 1990, pp. 5-9.

⁶ *Op.cit.*, V. aussi Boniface BANAMBA, *Les conflits de droits et de lois dans le système juridique camerounais (Droit des personnes et de la famille)*, Thèse de Doctorat en droit privé, Paris II, tome1, 1993, p. 190 et s.

⁷ V. par exemple Boniface BANAMBA, *Les conflits de droits et de lois dans le système juridique camerounais (Droit des personnes et de la famille)*, Thèse de Doctorat en droit privé, Paris II, tome1, 1993, p. 193 ; Jean-Marie TCHAKOUA, *Introduction Générale au droit camerounais*, Yaoundé, P.U.C.A.C., 2010, p. 119 ; et dans une certaine mesure Dominique Junior ZAMBO ZAMBO, *Le droit applicable au Cameroun. Essai sur les conflits de lois dans le temps et dans l'espace*, Thèse de doctorat/Ph.D. en droit privé, Université de Yaoundé II, F.S.J.P., 2009, p. 379-380. Ce dernier auteur pense que dans le cadre de la répartition des compétences entre normes du conflit dans le temps, le principe législatif de non rétroactivité constitue un élément de faiblesse dans la mise œuvre de la solution principale de l'effet immédiat de la norme nouvelle extra pénale. Mais cette lecture ne semble pas convaincante. En théorie du droit transitoire, plusieurs auteurs sont unanimes pour reconnaître que le principe de l'effet immédiat et le principe de la non rétroactivité ont non seulement une signification distincte, mais aussi n'interagissent pas l'un sur l'autre, car ayant des champs d'application distincts. V. Paul ROUBIER, *Le droit transitoire. Conflits des lois dans le temps*, Paris, Dalloz, 2^e éd. refondue, 1993, pp. 180 et s. ; Jacques PETIT, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, *op.cit.*, p. 43 et s.

⁸ V. ex. Stanislas MELONE, Observations sous Cour d'Appel de Garoua, 5 mai 1973, *RCD*, n° 06, 1974, pp. 135-137.

⁹ V. par exemple Maurice KAMTO, Paul-Gérard POUGOUE, « Commentaire de la loi n° 89/018 du 28 juillet 1989 portant modification de la loi n° 75/16 du 08 décembre 1975 fixant la procédure et le fonctionnement de la Cour suprême », *op.cit.*, pp. 5-9. Les auteurs pensent que le principe de non rétroactivité des lois est un principe général à valeur législative.

¹⁰ V. par exemple en droit pénal : Adolphe MINKOA SHE, *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Paris, Economica, coll. « La vie du droit en Afrique », 1999, pp. 47 et s. et 144 et s. Ici, l'auteur pense que le principe de non rétroactivité des lois est le corollaire du principe constitutionnel de la légalité criminelle, lequel œuvre pour la protection des droits de l'homme en droit pénal général substantiel. En droit administratif : Robert MBALLA OWONA, *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun. Contribution à la théorie générale de la décision administrative*, thèse de doctorat/Ph.D, Université de Douala, F.S.J.P., 2010, 678 p. Ici, l'auteur pense que c'est un principe général de droit reconnu dans l'action administrative.

susceptible de faire couler l'encre de la réflexion, notamment sur son aménagement dans le droit actuel.

Une réflexion sur l'aménagement juridique du principe de la non rétroactivité des lois en droit camerounais n'est pas sans intérêt. Elle permet, au moins dans des hypothèses de changement de règles¹¹, de mesurer le niveau réel de la garantie de la sécurité juridique par notre droit positif, et donc de la promotion de l'Etat de droit¹². C'est dire que ce n'est pas tant l'existence de ce principe qui est mis en exergue, mais la façon dont il existe. L'on se propose alors de s'interroger sur la façon dont est agencé ledit principe en droit camerounais, au regard de la fonction essentielle de sécurité qu'il est appelé à remplir. Autrement dit, le droit positif camerounais aménage-t-il le principe de non rétroactivité de manière à garantir une sécurité juridique optimale?

La réponse à cette interrogation oblige à l'exploration, dans tous ses méandres, de l'aménagement juridique d'un principe soixantenaire, dont l'actualité peut être rehaussée au regard de l'évolution du droit constitutionnel camerounais¹³ et des pratiques prétoriennes¹⁴ sur l'objet de cette étude. Aussi, par la méthode juridique articulée autour de l'analyse des textes et des décisions de justice, ainsi qu'une approche à la fois synchronique et diachronique, il apparaît que le principe de la non rétroactivité n'est pas à même de garantir efficacement la sécurité juridique, car il est aménagé de manière ambiguë ou incertaine. Cette situation est liée à l'option, en droit positif camerounais, d'une consécration problématique du principe (I) qui va de pair avec une limitation large du même principe par des données de droit et de fait (II).

¹¹ Le changement de règles peut s'opérer de deux manières ; soit par l'abrogation expresse, c'est-à-dire, la substitution d'une nouvelle règle par une règle existante en la visant expressément ; soit par l'abrogation implicite. S'agissant de la signification de cette dernière, le Professeur Magloire ONDOA écrit que : « découlant d'un changement de circonstances au droit, l'abrogation implicite est rarement formellement décidée ; elle résulte souvent de la lecture et de l'interprétation ou de la constatation d'une contrariété entre un texte supérieur, postérieur et général et un autre, inférieur et antérieur ». Cf. Magloire ONDOA, *Introduction historique au droit camerounais : La formation initiale. Eléments pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Yaoundé, Les Editions Le Kilimandjaro (EDLK), 2013, coll. « Doctrine juridique Africaine et Malgache », p. 251. Il apparaît en somme que l'abrogation implicite n'est rien d'autre que la solution à l'effet d'une cause, celle d'un changement de circonstances du droit créant une contrariété entre deux normes juridiques toutes également valides dans l'ordre juridique, mais dont l'une est formellement supérieure ou égale et postérieure à l'autre. V. aussi notre thèse : Fabrice Etienne NTYAME EKOTO, *Les conflits de lois dans le temps en droit camerounais. Aspects de droit public*, thèse Ph/D en droit public interne, UYII-Soa, FSJP, 2021, pp. 173-174.

¹² Dans un rapport du CE français, il est mentionné que «... l'Etat de droit implique le respect du principe de sécurité juridique ». Cf. *Rapport public du Conseil d'Etat pour 1991*, EDCE, n° 43, p. 15 cité par Dominique Junior ZAMBO ZAMBO, « Constitution et droit transitoire au Cameroun : Contribution à l'étude de la constitutionnalisation du droit camerounais », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 68 N°3, 2016, p.780.

¹³ Nous faisons référence à l'évolution constitutionnelle du 18 janvier 1996 et à la mise en place d'abord formelle en 2004, ensuite effective en 2018 de l'organe de la justice constitutionnelle à savoir le Conseil constitutionnel.

¹⁴ V. *infra* sur les développements consacrés à l'ambiguïté de la réception jurisprudentielle du principe de la non rétroactivité des lois.

I- UNE CONSECRATION PROBLEMATIQUE DU PRINCIPE DE NON RETROACTIVITE DES NORMES

En droit, la consécration du principe de non rétroactivité implique deux choses. D'abord vis-à-vis des autorités chargées d'émettre les normes juridiques, elle implique une abstention de celles-là de donner un effet rétroactif aux normes qu'elles émettent. Puis, vis-à-vis des autorités d'application des normes juridiques, la consécration implique également une abstention de ces autorités de donner un effet rétroactif dans l'application des normes.

Page | 6

En droit camerounais, si cette consécration est évidente, elle n'est cependant pas cohérente. Car, d'un côté, les énoncés des différentes sources textuelles du principe de non rétroactivité sont plus ou moins équivoques (A) ; de l'autre côté, les décisions du juge camerounais ne permettent pas toujours de tirer l'épingle du jeu, tant elles sont ambiguës, voire contradictoires (B).

A- L'ambiguïté de la consécration textuelle

L'idée de l'ambiguïté de la consécration textuelle découle d'un constat accompagné d'une considération. Autrement dit, si les dispositions de nature constitutionnelle énoncent un principe de non rétroactivité à la fois de portée générale et de portée spécifique (1), une lecture attentive de celles de nature législative¹⁵ permet de considérer que la non rétroactivité concerne uniquement les domaines que ces lois tendent à régir. Ce qui posera particulièrement le problème de la régulation dans le temps des actes réglementaires (2).

1- Les sources constitutionnelles du principe : entre consécration de portée générale et consécration de portée spécifique

En droit constitutionnel camerounais, plusieurs sources constitutionnelles intéressent directement l'application des règles juridiques dans le temps. C'est le préambule de la Constitution révisée en 1996 qui constitue le siège de consécration du principe de non rétroactivité. A l'analyse des dispositions y afférentes, le domaine dudit principe porte à la fois sur la loi en général, et spécifiquement en matière pénale. On peut en effet lire dans l'un de ses nombreux alinéas que « *La loi ne peut avoir d'effet rétroactif. Nul ne peut être jugé et puni qu'en vertu d'une loi promulguée*

¹⁵ Il s'agit des dispositions de l'article 3 du code pénal d'une part, et de l'article 2 du code civil, d'autre part. Les premières posent que : « *Ne sont pas soumis à la loi pénale nouvelle les faits commis antérieurement à son entrée en vigueur ou ceux qui n'ont pas été jugés avant son abrogation expresse ou tacite* ». Les secondes quant à elles prévoient que : « *La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ».

et publiée antérieurement au fait punissable ». L'énoncé de cet alinéa paraît équivoque. Il pourrait être l'objet d'une interprétation large ou stricte.

Une interprétation large considère que le constituant camerounais a entendu consacrer un principe de non rétroactivité des lois matériellement illimité, c'est-à-dire, s'appliquant à toute règle juridique sans considération de nature¹⁶ ou de domaine¹⁷. Une partie de la doctrine camerounaise est favorable à cette interprétation. Pour le Professeur Boniface BANAMBA, « le principe de la non rétroactivité des lois a été confirmé par le constituant de 1972. Ce texte n'innove pas. La proclamation du principe fondamental a été reprise dans toutes les Constitutions successives depuis l'indépendance »¹⁸. Le Professeur Jean-Marie TCHAKOUA¹⁹, allant dans le même sens et plus décisif encore, semble porter l'idée selon laquelle la Constitution aurait implicitement abrogé les dispositions des textes antérieurs qui proclamaient le principe de non rétroactivité, en l'occurrence le Code civil et Code pénal. Il écrit: « le principe de base, en matière de champ d'application temporel de la loi, est celui que pose le préambule de la Constitution : la loi ne peut avoir d'effet rétroactif. Bien avant, la solution était affirmée et explicitée à la fois par le Code civil et par le Code pénal ». Ces positions incisives et saisissantes des auteurs s'opposent à une interprétation stricte.

Concernant l'interprétation stricte, le constituant camerounais a entendu consacrer un principe de non rétroactivité limité au domaine pénal. En d'autres termes, s'il existe un principe constitutionnel de non rétroactivité en droit positif camerounais, il s'agirait bel et bien du principe de non rétroactivité de la loi pénale, et précisément « la loi pénale plus sévère » selon la pensée du Professeur Adolphe MINKOA SHE²⁰. Cette interprétation mérite d'être approuvée pour au moins deux raisons. *Primo*, l'inséparabilité substantielle de la disposition préambulaire concernée. En effet, sur la base de la maxime *incivile est nisi tota lege perspecta judicare*²¹, les deux énoncés de cette disposition ne peuvent pas se comprendre séparément. Il s'agit, certes, de deux énoncés dont l'un est général et l'autre spécifique. Cependant, le premier énoncé cède devant le second, comme le général devant le spécial selon une maxime bien connue²². En conséquence, la disposition en question pourrait se lire « la loi qui ne peut avoir d'effet rétroactif est celle promulguée et publiée

¹⁶ Seront ainsi soumises à ce principe les lois constitutionnelles, les conventions internationales, les lois ordinaires et les actes réglementaires.

¹⁷ Le principe serait alors applicable en toutes matières.

¹⁸ Cf. Boniface BANAMBA, *op.cit.*, p.193.

¹⁹ Cf. Jean-Marie TCHAKOUA, *op.cit.*, p.119.

²⁰ Cf. Adolphe MINKOA SHE, *op.cit.*, p.47.

²¹ « Il ne convient pas de juger sans considérer la loi dans son entier ».

²² *Specialia generalibus derogant*.

postérieurement au fait punissable ». *Secundo*, par comparaison avec le modèle ou le système d'inspiration de la Constitution camerounaise, à savoir celui de la France²³. En effet, à la lecture de la Constitution française du 04 octobre 1958, seules les dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen portent sur l'application des règles juridiques dans le temps. Elles précisent que : « (...) nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée ». Si formellement, cette disposition diffère peu ou prou de celle de la Constitution camerounaise, elle en est matériellement une source d'inspiration. En outre, il y a unanimité entre jurisprudence²⁴ et doctrine²⁵ sur la valeur constitutionnelle du principe de non rétroactivité des lois pénales.

De plus, au plan régional, certains Etats africains²⁶, de même modèle d'inspiration, ont clairement et sans ambiguïté prévu une non rétroactivité limitée à la matière pénale, dans leurs Constitutions²⁷. Ainsi, le constituant camerounais a opté implicitement, mais certainement pour un principe de non rétroactivité des lois limité à la matière pénale. Aussi, pour dissiper l'imbroglio du préambule de notre Constitution, il serait souhaitable de réécrire, à l'occasion d'une révision constitutionnelle, l'énoncé du principe de non rétroactivité afin de le rendre clair et cohérent avec

²³ On sait que dès l'accession du Cameroun à la souveraineté internationale, mues par une volonté affichée d'inscrire les institutions dans une logique d'adhésion aux valeurs universelles de l'humanisme et à l'idéologie de l'Etat libéral, les autorités camerounaises vont, par une démarche de proximité, s'inspirer du modèle constitutionnel le plus connu et le plus proche afin de se doter de constitutions qui soient les plus ressemblantes possible de celle de l'ancienne métropole. Cf. Maurice KAMTO, « L'énoncé des Droits dans les constitutions des Etats africains francophones », *RJA*, n° 2/3, 1991, p. 10.

²⁴ En France, c'est le Conseil Constitutionnel qui, depuis sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, travaille à préciser les contours de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Par une jurisprudence constante et évolutive, il précise que : « *considérant que le principe de non rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière pénale ; ce qui implique que sauf en matière pénale, la loi peut comporter des dispositions rétroactives...* ». V. aussi Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988. Cf. Armel KERREST, « La rétroactivité de la loi fiscale », *Revue française de finances publiques (RFFP)*, 1992, pp. 151-173.

²⁵ V. François TERRE, *Introduction générale au droit*, 7^e éd., Dalloz, Paris, 2006, p.417 ; Jacques PETIT, *op.cit.*, p. 41.

²⁶ V. par exemples le Bénin et le Sénégal.

- En droit constitutionnel béninois, après avoir affirmé dans son préambule que « *Nous, Peuple Béninois,.... Réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration Universelle des Droits de l'homme de 1948, à la Charte Africaine des Droits de l'homme et des Peuples adoptée en 1981* », la Constitution du 11 décembre 1990 en son article 17 (2) dispose que « *Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas une infraction d'après le droit national* ».

- En droit constitutionnel sénégalais, après avoir précisé dans son préambule que « *Le Peuple du Sénégal souverain,.... Affirme son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, la Convention relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981* », la Constitution du 22 janvier 2001 en son article 9 (2) dispose que : « *Nul ne peut être condamné si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant l'acte commis* ».

la lettre du même principe tel qu'il ressort des conventions internationales²⁸ visées par le préambule.

2- La question des bases non constitutionnelles

Les bases non constitutionnelles sont uniquement de nature législative. Il s'agit, d'une part, de l'article 3 du nouveau Code pénal camerounais²⁹ et, d'autre part, de l'article 2 du Code civil³⁰. Si le premier texte ne pose pas de difficultés quant à sa portée matérielle³¹, la portée du second peut être sujette à question, notamment lorsqu'il s'agit de rechercher la base non constitutionnelle du principe de non rétroactivité des lois en droit administratif. Autrement dit, ce texte qui pose une « *présomption de non rétroactivité* »³² s'impose-t-il aux organes en charge de l'application des lois en matière administrative, au premier chef le juge ?

Cette question peut paraître d'un faible intérêt pratique si l'on s'en tient à une interprétation large du terme « Loi » contenu dans le texte de l'article 2 du Code civil. De plus, les rédacteurs de ce Code ont pris la peine d'inscrire cet article dans le livre préliminaire intitulé : *De la publication et des effets de la Loi en général*³³. Pourtant, elle a alimenté en France une controverse entre les auteurs privatistes³⁴ et publicistes³⁵. Cette controverse doctrinale était liée à l'attitude du Conseil

²⁸ Pour ne citer que le cas des dispositions de l'article 7(2) de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui précisent que « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue au moment où l'infraction a été commise. (...)* ».

²⁹ Cet article de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal camerounais dispose que « *Ne sont pas soumis à la loi pénale nouvelle les faits commis antérieurement à son entrée en vigueur ou ceux qui n'ont pas été jugés avant son abrogation expresse ou tacite* ».

³⁰ « *La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ».

³¹ V. dans ce sens Joseph Sinclair MBOGNING, « Les grands principes de droit pénal dans le nouveau Code pénal camerounais », *Juridis Périodique, RDSP*, n° 111, Juillet-Août-Septembre, 2017, p. 126 et s.

³² Jacques PETIT, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, *op.cit.*, p. 32.

³³ C'est nous qui soulignons.

³⁴ Unanimes sur ce point, ils estiment qu'en dépit de leur complexité liée à leurs objets divers, les règlements administratifs sont avant tout des lois au sens matériel, c'est-à-dire des dispositions abstraites et impersonnelles. Les arguments qui fondent le principe de non rétroactivité concernent toute règle de droit quel qu'en soit l'auteur. Il en résulte donc que « *le règlement qui contient des mesures rétroactives est illégal, ...son application doit être écartée comme contraire à l'article 2* », v. Paul. ROUBIER, *Le droit transitoire...*, *op.cit.*, p.21 et s. V. aussi Eugène-Louis BACH, « Contribution à l'étude du problème de l'application des lois dans le temps », *R.T.D.Civ.*, 2^e Trim., 1969, p. 427.

³⁵ Ils ont une position nuancée. Certains partagent la position défendue par les privatistes et pensent que l'attitude de la haute juridiction administrative se justifie pour des motifs de politique jurisprudentielle, car selon Jean-Marie AUBY, « *la haute juridiction a voulu se réserver le droit en matière administrative de concevoir la rétroactivité du règlement de façon particulière sans se mettre en contradiction avec la jurisprudence civile relative à l'application des lois dans le temps* ». Cf. Jean-Marie AUBY, « L'incompétence *ratione temporis*. Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps », *RDP*, 1953, p.18-19. Pour d'autres, comme Olivier DUPEYROUX, il existe des situations où il est difficile de rapporter la non rétroactivité des actes administratifs au respect de la règle posée par l'article 2 du Code civil. Ainsi en est-il des règlements autonomes. En outre, il peut arriver qu'un acte administratif d'application de la loi prévoit que ses effets commencent à courir à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi dont

d'Etat qui, à la différence des tribunaux judiciaires³⁶, avait souvent sanctionné les actes administratifs, tant individuels que réglementaires, pour non-respect du principe de non-rétroactivité, sans énoncer la règle dont il sanctionnait la méconnaissance. Dans ses considérants, tout juste voyait-on mentionné « *le principe général en vertu duquel les actes administratifs ne disposent que pour l'avenir* »³⁷. La question au cœur de la controverse était de savoir si l'attitude du Conseil d'Etat pouvait se fonder juridiquement. Autrement dit, la non-rétroactivité des actes administratifs trouve-t-elle sa source formelle dans l'article 2 du Code civil ou alors dans un principe général du droit dégagé par la jurisprudence administrative?

Au regard de cette controverse, il nous semble préférable de justifier l'attitude du juge administratif français par un motif de cohérence juridique. En effet, faire de la prohibition de rétroactivité des actes administratifs, non une règle découlant de l'article 2 du Code civil, mais un principe général du droit justifierait les dérogations jurisprudentielles³⁸ qui y sont faites. Le contraire entraînerait une situation incompréhensible, sauf à considérer que le juge administratif s'est arrogé le pouvoir législatif de déroger à un texte législatif. Or, ce juge s'est toujours affirmé comme gardien de la légalité³⁹. On aurait alors du mal à comprendre qu'il ait commencé lui-même à violer cette légalité. La seule justification des dérogations jurisprudentielles est qu'en tant que principe général du droit, le juge est libre d'apporter à la non-rétroactivité des actes administratifs des assouplissements en fonction des circonstances.

il fait application. Dans ce type de situation certes rare, mais non impossible, les effets de cet acte sont à la fois antérieurs à lui-même, c'est-à-dire à la date où il entre en vigueur, mais aussi postérieurs à la date à laquelle il prend effet, c'est-à-dire celle de la loi. Dans une telle situation, par rapport à l'acte d'application de la loi, le principe de l'article 2 du Code civil « *tout au plus lui interdirait-il de faire remonter ses effets à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur de la loi qu'il applique, mais non ceux antérieurs à la date où il entre en vigueur* ». V. Olivier DUPEYROUX, La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs, thèse, Toulouse, 1953, cité par Jacques PETIT, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, op.cit., p. 39.

³⁶ Selon Jacques PETIT, « *pour refuser d'appliquer rétroactivement les règlements administratifs, soit qu'ils interprètent ces actes dans le sens de la non-rétroactivité, soit qu'ils déclarent illégal leur effet rétroactif, les tribunaux judiciaires se sont toujours fondés sur l'article 2 du code civil, aussi bien avant qu'après l'affirmation expresse par le conseil d'Etat du principe de non-rétroactivité des actes administratifs* ». Cf. Idem, p. 37.

³⁷ CE 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore, cité par Jean-Marie AUBY, « *L'incompétence ratione temporis...* », op.cit., p. 18.

³⁸ Sur ces dérogations, v. Jacques PETIT, op.cit., p.279 et s. ; En droit camerounais, v. *infra*.

³⁹ V. Jean RIVERO, « *Le juge administratif : gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité ?* », in *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Paris, L.G.D.J., 1975, pp. 701-717.

B- L'ambiguïté de la réception jurisprudentielle

A la question de savoir quel est le statut du principe de non rétroactivité des lois en droit transitoire camerounais, le juge n'apporte pas de réponse claire ou précise, encore moins uniforme. Ceci s'observe aussi bien chez le juge judiciaire (1) que celui administratif (2).

Page | 11

1- La position inconstante du juge judiciaire

De l'analyse des décisions du juge judiciaire, civil ou pénal, il ressort de manière contrastée et implicite que le principe de non rétroactivité des lois a un statut variable. La position du juge judiciaire, civil ou répressif, peut être résumée ainsi : en l'absence d'une intervention législative remettant en cause le principe de la non rétroactivité, toute application rétroactive est indifféremment une violation de la Constitution ou de la loi⁴⁰. *A contrario*, toute prescription législative autorisant ou interdisant la rétroactivité est opposable au juge et aux justiciables. Quelques décisions illustrent ces propos.

En matière civile, deux décisions contradictoires ont retenu notre attention. Dans la première décision, objet de l'affaire *El Hadj Yaroro Mohaman c/ S.R.C*⁴¹, la Cour Suprême statuant en matière civile et commerciale, a cassé et annulé une ordonnance rendue par le Tribunal de Grande instance du Mfoundi pour violation du principe de non rétroactivité. En l'espèce, le pourvoi sollicitait l'annulation de l'ordonnance susmentionnée au motif que celle-ci n'avait pas respecté les dispositions de la Constitution stipulant que « *la loi ne peut avoir d'effets rétroactifs* ». La haute Juridiction a suivi le moyen du pourvoi: « *Attendu qu'aux termes de l'article 2 du Code civil, la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a pas d'effet rétroactif ; Qu'en appliquant les dispositions relatives à l'arrêt des poursuites contre les banques dissoutes ou en liquidation aux faits qui leur sont antérieurs, l'ordonnance querellée a violé le principe de la non rétroactivité des lois énoncé par l'article 2 du Code civil* ». L'on remarque qu'en répondant favorablement au moyen du pourvoi, le juge en a cependant changé le fondement juridique. Le fondement constitutionnel a été substitué à l'article 2 du Code civil. Cette démarche n'est pas anodine. Elle revêt un intérêt didactique. La substitution de base juridique peut être interprétée comme une précision implicite sur le référent normatif idoine en cette matière.

⁴⁰ Entendue Article 2 du Code civil ou Article 3 du Code pénal.

⁴¹ CS/Chambre civile et commerciale, 23 juillet 1998, arrêt n° 87/CC. Dans le même sens, CS/Chambre locale, 20 février 1997, arrêt n° 12/L, *MANGA DIBOMBE Richard c/ Mlle MUNA Victorine DIBOMBE*. Inédit.

Toutefois, une autre décision de la Cour Suprême statuant en matière civile et commerciale tend à discréditer cette interprétation. Dans l'affaire *Procureur Général près la Cour Suprême et Standard Chartered Bank c/ Entreprise Bamileke Stores et Sinju Paul*⁴², le pourvoi demandait au juge de casser dans l'intérêt de la loi, une décision de la Cour d'Appel du Sud-Ouest au motif qu'elle avait violé une nouvelle loi qui prévoyait limitativement les cas dans lesquels le juge pouvait ordonner l'exécution provisoire en cas de décision contradictoire en appel. Le moyen fut rejeté pour deux motifs dont l'un nous intéresse, c'est-à-dire la non rétroactivité des lois. Pour la Cour: « *Attendu au demeurant qu'il ressort du dossier que l'ordonnance n° CASWP/17M/95 querellée a été rendue le 24 mars 1995 sous le régime de la loi n° 92/008 du 14 août 1992 susvisée, soit antérieurement à celle n° 97/018 qui n'est entrée en application que pour compter du 7 août 1997 et qui de ce fait ne pouvait s'appliquer en l'espèce sans violer le principe de non rétroactivité de la loi prévu dans le préambule de la Constitution du 18 janvier 1996, qui dispose que 'la loi ne peut avoir d'effet rétroactif'* ».

En matière répressive, tout refus d'appliquer une loi rétroactive est une violation de cette loi⁴³. De même, toute application rétroactive d'une loi est une violation du Code pénal ou de la Constitution. A titre illustratif de ce dernier cas, l'affaire *MAL HAMADOU Ibrahim et ADAMA Sali c/ TEMKREO Joël*⁴⁴ peut être mobilisée. Dans l'espèce, le pourvoi contestait l'application, par la Cour d'appel du Nord⁴⁵, de l'article 443 du nouveau Code de procédure pénale, application dont il estimait rétroactive en vertu du « *principe constitutionnel de la non rétroactivité des lois* ». Le juge a retenu ce moyen et cassé l'arrêt de la Cour en ces termes: « *Attendu que la règle inscrite dans le préambule de la Constitution révisée suivant laquelle 'la loi ne peut avoir d'effet rétroactif. Nul ne peut être jugé qu'en vertu d'une loi promulguée et publiée antérieurement au fait punissable'* induit, en ce qui concerne les lois de procédure, que les actes posés en cette matière n'obéissent qu'à la législation en vigueur au moment de leur accomplissement (...); *Attendu qu'en se déterminant, pour apprécier les mérites d'un appel interjeté le 15 mars 2006 contre une décision répressive, par évocation des dispositions de la loi...portant Code de procédure pénale..., l'arrêt attaqué a non seulement donné un effet rétroactif à ladite loi, violant ainsi la Constitution, mais aussi méconnu l'article 747 dont s'agit* ». Même s'il s'agit ici des règles

⁴² CS/Chambre civile et commerciale, 20 août 1998, arrêt n° 95-CC. Inédit.

⁴³ Cette lecture s'inspire des analyses doctrinales de décisions du juge répressif camerounais sur le principe de non rétroactivité en matière pénale. V. Stanislas MELONE, *op.cit.* Adolphe MINKOA SHE, *op.cit.*, p. 144 et s.

⁴⁴ CS/Chambre judiciaire/Sect. Pénale, arrêt n° 91/P du 19 décembre 2013. Inédit.

⁴⁵ CA/N/Sect. Pénale, arrêt n° 102/P du 30 avril 2010, inédit.

de procédure dont on sait qu'elles sont généralement d'application immédiate⁴⁶, cette référence est marquée d'un sceau particulier, celui de savoir que la méconnaissance de la règle de la non rétroactivité inscrite dans le préambule de la Constitution est une violation de celle-ci.

2- La position mouvante du juge administratif

Page | 13

L'analyse de la jurisprudence administrative montre que la non rétroactivité des actes administratifs apparaît, d'une part, comme un principe constitutionnel et, d'autre part, moins comme un principe rattaché à l'article 2 du Code civil qu'un principe général du droit.

Sur le premier point, en mobilisant uniquement le préambule de la Constitution comme référent de prohibition de la rétroactivité des actes administratifs, le juge administratif indique clairement la valeur constitutionnelle de cette prohibition. A titre illustratif, dans l'affaire *MOUNGOLE DIBOUSSI Léon*⁴⁷, le requérant invitait le juge administratif à l'annulation, pour vice de rétroactivité et donc contraire à la Constitution, la décision du Ministre des finances fondée sur des dispositions d'un nouveau décret pris antérieurement à sa demande d'immatriculation. Le juge, sans refuser de suivre l'argumentaire du requérant, considérait cependant que « *la violation de la non rétroactivité évoquée est un couvert du problème de l'inconstitutionnalité du décret sus évoqué en son article 45 ; Bien que cet article 45 du décret soit contraire à l'esprit de la Constitution, toujours est-il que ce décret existe, aucun texte ultérieur n'étant venu l'abroger...* ». Il reconnut implicitement que la non rétroactivité des actes administratifs prend racine dans la Constitution, même s'il omit de tirer toutes les conséquences de droit.

De même, dans la décision *FOMBE ATABOT Richard*⁴⁸, pour justifier sa demande en annulation de deux décisions du Délégué du gouvernement auprès de la Communauté urbaine de Bamenda lui imposant le paiement de certaines pénalités au titre de la violation des règles en matière de construction urbaine, le requérant mobilisa entre autres moyens, la violation de la Constitution, arguant du fait que « *his action is contrary to the preamble of the Constitution which states that 'no law should be applied retroactively'* »⁴⁹. Le juge n'a certes pas retenu ce moyen.

⁴⁶ V. Paul ROUBIER, *op.cit.*, p. 9.

⁴⁷ CS/CA, jugement n° 14/78-79 du 30 novembre 1978, *MOUNGOLE DIBOUSSI Léon c/ Etat du Cameroun (MINFI)*.

⁴⁸ CS/CA, jugement n° 206/2012 du 27 décembre 2012, *FOMBE ATABOT Richard c/ Bamenda City Council*, inédit. V. aussi CS/CA, jugement n° 123/2012 du 1^{er} août 2012, *JONGWANE DIPOKO c/ Etat du Cameroun (MINESUP)*, inédit. Dans cette décision, le juge administratif rejette le moyen du requérant tiré de la violation du principe de la non rétroactivité prévu par la Constitution de la République, rejet justifié non pour erreur de base légale, mais pour impertinence au regard des faits de la cause ; CS/CA, jugement n° 50/2014 du 22 janvier 2014, *DJEUDJANG Gabriel Louis c/ Etat du Cameroun (MINJUSTICE)*, inédit.

⁴⁹ « *Son action est contraire au préambule de la Constitution qui dispose qu'aucune loi ne doit être appliquée rétroactivement* ».

Mais, empruntant le sentier juridique insuffisamment déblayé par l'argumentaire du requérant, il en reprit les termes tout en précisant l'énoncé réel du principe convoqué : « *On the retroactivity of the law; The principle of non-retroactivity of laws is well enshrined in our Constitution. According to this principle, no law shall have a retroactive effect and no one shall be judged and punished on the basis of a law which was passed and promulgated after the commission of the act the law seeks to punish*⁵⁰ ».

Sur le second point, selon la doctrine locale de droit public, le principe de non rétroactivité des actes administratifs est un principe général du droit ayant une base jurisprudentielle nationale⁵¹. Cette lecture emporte la conviction, étant entendu que la jurisprudence évoquée à cet effet va dans le même esprit que celle plus générale, qui considérait le principe de non rétroactivité des lois comme un principe général du droit malgré son inscription dans la Constitution⁵². C'est dans ce même esprit que l'on comprend les propos du juge dans une affaire relative à la responsabilité administrative⁵³. En annulant un ordre de recettes fondé sur un texte non applicable au moment des faits générateurs de la responsabilité administrative, il énonçait: « *Attendu que par ailleurs, les conséquences dommageables d'un accident de circulation survenu le 16 mai 1973 ne sauraient, en vertu du principe selon lequel les lois et les règlements ne disposent que pour l'avenir, être régies conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n°74/704 du 1^{er} août 1974, mais suivant les dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment de la naissance des faits générateurs des dommages* ». Ainsi, au regard du contexte de « déconstitutionnalisation jurisprudentielle du préambule de la Constitution »⁵⁴, ce principe selon lequel les lois et les

⁵⁰ « Sur la rétroactivité de la loi ; le principe de non rétroactivité des lois est bien inscrit dans notre Constitution. Selon ce principe, aucune loi n'a d'effet rétroactif et nul ne peut être jugé et puni sur la base d'une loi qui a été adoptée et promulguée après la commission de l'acte que la loi cherche à punir ».

⁵¹ A propos de cette base, le Professeur GUIMDO la lie à l'arrêt CFJ /CAY du 29 mars 1969, *Sieur EMINI TINA Etienne contre Etat du Cameroun Oriental* qui est la base jurisprudentielle. V. Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, *Le juge administratif camerounais et l'urgence. Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, Th. Doctorat d'Etat en droit public, UY II, F.S.J.P., 2004, p.499. Par contre, le Professeur MBALLA OWONA la rattache à l'arrêt n° 90/CFJ /CAY du 30 septembre 1969, *MESSOMO ATENEN Pierre c/ Etat du Cameroun*. Cf. Robert MBALLA OWONA, *op.cit.*, p.442.

⁵² Il s'agit de la jurisprudence S.G.T.E. *c/Etat du Cameroun Oriental*, où le juge considérait « *Qu'il est généralement admis que les principes contenus dans le préambule de la Constitution, tel le principe de la non rétroactivité des lois, ont valeur de principes généraux de droit, c'est-à-dire non pas supérieure, mais égale à celle de la loi ordinaire...* ». Cf. Arrêt n° 68/CFJ /CAY, du 30 Septembre 1969, S.G.T.E. *c/Etat du Cameroun Oriental*. Cette position avait été confirmée par l'Assemblée plénière de la Cour Fédérale de Justice, Arrêt n°4/CFJ/AP du 28 octobre 1970, *Société des Grands Travaux de l'Est c/ Etat du Cameroun Oriental*.

⁵³ CS/CA, jugement n° 59/83-84 du 30 août 1984, *Samuel SENWU PANI c/ Etat du Cameroun*.

⁵⁴ La doctrine de la déconstitutionnalisation jurisprudentielle du préambule de la Constitution, procède d'une analyse de l'attitude du juge face aux règles inscrites dans le préambule sous le régime constitutionnel antérieur à 1996, et les règles de nature législative. Cet attitude impliquait que les rapports entre loi et préambule de la Constitution apparaissaient comme des relations d'actes normatifs secrétant des règles et principes de portée équivalente, mais avec primauté de la loi formelle en cas de conflit. V. dans ce sens : Pierre Lionel GUESSELE ISSEME, *L'apport de la*

règlements ne disposent que pour l'avenir n'est ni constitutionnel, ni issu de l'article 2 du Code civil. Il est plutôt un principe général du droit. Il importe d'ailleurs de relever que la jurisprudence de déconstitutionnalisation reste juste un fâcheux souvenir dépourvu d'effets⁵⁵.

Il se dégage de ce qui précède qu'en sus des textes, la pratique jurisprudentielle n'est pas encore assez cohérente et donc favorable à une lecture fluide du statut réel de la non rétroactivité des lois en droit camerounais. Ce qui pourrait être source d'insécurité juridique.

Page | 15

II- UNE OUVERTURE EXTENSIVE A LA RETROACTIVITE DES LOIS

Comme tout principe, la non rétroactivité des lois peut être assortie d'exceptions. Celles-ci impliquent que partout où elles existent, la rétroactivité est de mise. En droit camerounais, cette dernière existe bel et bien à travers de nombreuses dérogations toutes liées au droit, mais à des axes différents. Une classification binaire fondée sur les origines juridiques desdites dérogations permet de montrer que l'ouverture extensive dont il est question résulte des prescriptions (A) et des faiblesses (B) du droit.

A- La rétroactivité fondée sur le respect du droit

La doctrine considère pertinemment que le principe de non rétroactivité des lois constitue un rempart contre les atteintes à la liberté et à la sécurité juridique⁵⁶. Ce point de vue peut conduire à penser que la rétroactivité fondée sur le respect du droit est constitutive d'un paradoxe. La vérité est que « *la liberté et surtout la sécurité ne sont pas les seules valeurs à la réalisation desquelles le droit tend* »⁵⁷. Il existe d'autres valeurs comme la justice ou l'équité qui peuvent justifier l'admission de la rétroactivité de la loi. En droit administratif camerounais par exemple, la règle selon laquelle l'administration ne peut remettre en cause des situations juridiques établies si ce n'est pour leur amélioration⁵⁸ repose bien plus sur l'équité que sur la sécurité. Ceci étant, plusieurs dérogations à la non rétroactivité des lois voulues par le droit camerounais découlent aussi bien des textes(1) que de la jurisprudence(2).

Cour suprême au droit administratif camerounais, Thèse de Doctorat/Ph.D. en droit public, Université de Yaoundé II, F.S.J.P., 2010, p. 77.

⁵⁵ L'article 65 de la Constitution selon lequel « *le préambule fait partie intégrante de la Constitution* » a rendu caduque la jurisprudence relative à la valeur de principe général de droit de la non rétroactivité des lois. Ceci permet d'affirmer que le principe de la non rétroactivité des lois est un principe constitutionnel sans frontière matérielle. Mais, nous avons vu qu'une telle affirmation n'est possible que si l'on adopte une interprétation stricte des dispositions constitutionnelles sur la non rétroactivité des lois limitée au domaine répressif.

⁵⁶ Cf. Thierry PIAZZON, *op.cit.*, p.555.

⁵⁷ Jacques PETIT, *op.cit.*, p.25.

⁵⁸ Sur le fondement jurisprudentiel de cette règle, V. *infra*.

1- La rétroactivité textuelle

La rétroactivité textuelle a pour source la Constitution et dans une certaine mesure les Codes pénal et civil. La Constitution et le Code pénal régissent le domaine pénal de la rétroactivité. En cette matière, le principe de la non rétroactivité de la loi pénale exprime une garantie reconnue à une personne, de ne pas être condamnée pour une infraction qui n'existait pas au moment où l'acte punissable a été commis. Il est généralement admis que ce principe ne concerne pas les règles qui fixent la procédure de répression, mais celles qui définissent les éléments constitutifs de l'infraction, la responsabilité de leur auteur et les sanctions applicables⁵⁹. La rigueur de ce principe n'est pas absolue lorsque la nouvelle loi apparaît moins sévère que l'ancienne, ou dans des cas d'infraction contre l'humanité.

Le principe de non rétroactivité des règles répressives n'interdit pas la rétroactivité lorsque ces règles apparaissent plus favorables au délinquant. C'est ce qu'exprime la fameuse formule de *rétroactivité in mitius* ou rétroactivité de la loi nouvelle plus légère. Elle est consacrée par une seule disposition constitutionnelle d'origine internationale. Il s'agit de l'article 15-1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 qui l'exprime en ces termes : « (...) Si, postérieurement à [l'] infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ». La rétroactivité *in mitius* ainsi consacrée impose d'en déterminer le domaine d'application.

Celui-ci est dual et défini par les dispositions de l'article 4(1) du Code pénal, pour lesquelles: « Toute disposition pénale nouvelle et moins rigoureuse s'applique aux infractions non définitivement jugées au jour de son entrée en vigueur ». En effet, au regard de ces dispositions, ce domaine est matériel et temporel. Au plan matériel, la rétroactivité de la loi nouvelle plus douce joue sur toute infraction quelle que soit sa nature. Au plan temporel, la loi nouvelle plus douce va saisir non seulement les faits qui lui sont antérieurs et n'ayant pas encore fait l'objet de poursuites, mais encore tous ceux qui font l'objet d'instances pendantes devant les juridictions. Autrement dit, la loi nouvelle plus douce ne peut remettre en cause des décisions devenues définitives⁶⁰.

⁵⁹ V. Adolphe MINKOA SHE, *op.cit.* p.144; Jacques PETIT, *op.cit.* p. 46.

⁶⁰ Il faut cependant noter que lors de l'exécution de telles décisions, une loi nouvelle qui supprime ou abolit une infraction peut les atteindre. C'est du moins ce que prévoit l'article 6 du Code pénal en ces termes : « Cesse immédiatement de recevoir exécution toute peine ou mesure de sûreté :

- a) Prononcée à raison d'un fait qui ne constitue plus une infraction ;
- b) Abolie postérieurement à la condamnation ».

Le droit constitutionnel, régissant l'application des lois pénales dans le temps, a aussi prévu la rétroactivité de la répression d'infraction considérées du point de vue du droit international, comme particulièrement attentatoires à l'humanité. L'article 15-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques exprime cette hypothèse en ces termes : « *Rien dans le présent article ne s'oppose au jugement ou à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels, d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations* ». Cette disposition peut être interprétée comme impliquant deux choses :

Au plan théorique, elle signifie que la répression d'un individu pour des omissions, des faits ou des actes tenus pour criminels d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées peut être possible à tout moment. C'est en quelque sorte la consécration au plan international du principe de l'imprescriptibilité de la répression. De même, cette répression peut porter sur des faits dont la répression n'était pas expressément prévue dans la législation interne de l'Etat à l'époque où ils ont été commis ;

Au plan pratique, c'est-à-dire de sa mise en œuvre, elle ouvre une voie au législateur de prendre des dispositions rétroactives dans le cadre de la répression des actes considérés comme portant atteinte aux principes généraux internationaux.

Toutefois, la rétroactivité de la répression telle que prescrit par le Pacte international peut rencontrer difficilement un terrain fertile dans la pratique. Les juges sont souvent réticents à appliquer une norme internationale en général et surtout en matière pénale où ils estiment que c'est le lieu privilégié de la manifestation de la souveraineté du législateur⁶¹. En droit comparé français par exemple, la Cour de Cassation n'a pas tenu compte de l'existence du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle a considéré que les dispositions du nouveau Code pénal, entré en vigueur le 1^{er} mars 1994 et créant une incrimination générale de crimes contre l'humanité, ne pouvaient pas s'appliquer aux tortures commises pendant la guerre d'Algérie ; les faits étant antérieurs à la loi pénale plus sévère⁶².

En dehors du domaine répressif, la rétroactivité peut être prescrite par le législateur. La raison est que l'article 2 du Code civil qui constitue le seul texte de référence de la non rétroactivité

⁶¹ Lire dans ce sens Alain Didier OLINGA, « Réflexions sur le droit international, la hiérarchie des normes et l'office du juge au Cameroun », *Juridis Périodique*, Juillet- Aout- Septembre 2005, N° 63, pp. 3-20.

⁶² CCass. crim., 17 juin 2003, *Aussaresses*, citée par Juliette LELIEUR-FISCHER, « L'impossible poursuite de tous les crimes contre l'humanité commis avant l'entrée en vigueur du code pénal? », *R.S.C.*, n°1, 2004, p. 31.

des lois extra pénales a simplement une valeur législative. Le législateur peut donc y déroger. Mais, il est important de souligner que la rétroactivité législative doit répondre à l'exigence de clarté, c'est-à-dire être expresse, certaine et sans ambiguïté⁶³.

2- La rétroactivité jurisprudentielle

Page | 18

L'expression « rétroactivité jurisprudentielle » renvoie essentiellement à l'ensemble des dérogations au principe général du droit de la non rétroactivité des actes administratifs que le juge administratif admet. Il n'est pas inutile de rappeler que ce juge ne peut déroger à la non rétroactivité d'une autre nature que celle-là. Il en résulte que l'administration peut édicter rétroactivement dans deux hypothèses au moins: en cas d'annulation juridictionnelle d'un acte administratif et si la rétroactivité est favorable.

S'agissant de la première hypothèse, le moyen de contestation de la régularité des actes administratifs qu'est le recours pour excès de pouvoir permet au juge de rétablir la légalité *ab initio* par les annulations qu'il prononce. En d'autres termes, l'annulation juridictionnelle d'un acte administratif illégal est une reconnaissance rétroactive de l'inexistence d'un tel acte dans l'ordonnement juridique. L'exécution de cette annulation doit alors intervenir. Le juge administratif l'a reconnu lorsqu'il précisait dans un de ses considérants que : « *s'il est de principe que les actes administratifs ne peuvent statuer que pour l'avenir, il est de jurisprudence constante que cette règle comporte une exception lorsque ces actes sont pris en exécution d'une décision judiciaire, laquelle par des annulations qu'elle prononce, entraîne nécessairement certains effets dans le passé à raison même de ce fait que les actes annulés pour excès de pouvoir sont censés n'être jamais intervenus...* »⁶⁴.

Toutefois l'exécution de l'annulation doit être bien cernée au regard de ses conséquences sur l'acte lui-même et aussi sur les actes qui lui sont liés. Pour ce qui est de l'acte lui-même, deux hypothèses sont à envisager. Si l'autorité qui a édicté l'acte réglementaire était tenue par le droit

⁶³ L'exigence de clarté est théoriquement justifiable. Elle tient au fait qu'en tous domaines où une autorité normative n'a pas compétence liée, elle a la faculté d'agir ou de ne pas agir. Si donc le législateur veut faire rétroagir la loi qu'il édicte, pourquoi le ferait-il implicitement? Cela n'a aucun sens. Le juge administratif l'avait certainement compris en relevant dans une espèce que : « *Considérant qu'aux termes de l'article 2 du code civil applicable au Cameroun, la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif (...) Que si le législateur peut y déroger rétroactivement, encore doit-il manifester sa volonté de façon sinon expresse, du moins certaine et non équivoque ; qu'il ne résulte ni d'aucune disposition de la loi n°57/92 du 31 décembre 1957 modifiant notamment l'article 146 du Code Général des Impôts direct, ni d'aucune autre circonstance, que le législateur a entendu rendre applicable ladite loi dès le 1er février 1958* ». Cf. Arrêt n° 129/TE du 23 décembre 1960, Sieur BERNARD DUTREIL Edouard C/Etat du Cameroun.

⁶⁴ CS/AP, arrêt n° 11 du 19 décembre 1975, SAMBA EBEDE Théodore c/ Etat du Cameroun.

pour édicter certaines mesures d'application d'une loi, alors l'annulation peut imposer automatiquement à l'autorité compétente de prendre de nouvelles mesures en vue de combler le vide laissé par l'acte qui disparaît subitement⁶⁵. Ces mesures devront normalement prendre effet à la date de l'acte réglementaire annulé. Par contre si cette autorité n'était pas tenue, alors l'annulation juridictionnelle entraînera la remise en vigueur des dispositions que l'acte annulé a abrogées ou modifiées, à partir du moment où elles l'ont été.

Pour ce qui concerne les actes liés, la question s'est posée en doctrine de savoir les répercussions de l'annulation d'un règlement sur les actes individuels qui en ont fait application, en particulier, la possibilité de les retirer rétroactivement. Le Professeur Prosper WEIL⁶⁶ pense que l'annulation d'un tel acte n'a pas pour effet la disparition des actes dont ledit acte annulé a permis l'édiction. Ainsi, « *lorsqu'un règlement illégal privait les bénéficiaires du statut antérieur de certains avantages matériels, l'annulation obligera l'administration à faire tous les actes nécessaires pour restituer ces avantages aux intéressés à partir de la date du règlement annulé* »⁶⁷. Mais si tel est le cas, il faudrait bien préciser que pour ce qui concerne justement la prise des actes nécessaires pour la restitution de ces avantages, elle devra se faire non sur la base d'un nouvel acte pris par l'autorité administrative, mais sur celle des textes anciens qui ressuscitent automatiquement par l'effet de l'annulation juridictionnelle. C'est du moins ce que confirme le juge de l'affaire *SAMBA EBEDE* en ces termes : « *Considérant qu'il appartient à l'Administration de procéder et de prononcer dans les formes réglementaires tous les reclassements utiles pour reconstituer la carrière du fonctionnaire dans les conditions où elle peut être réputée avoir dû normalement se poursuivre si aucune mesure annulée n'avait été intervenue* »⁶⁸.

Pour ce qui est de la seconde hypothèse, la rétroactivité favorable est rare mais non impossible. Elle signifie que tout acte susceptible de conférer de nouveaux droits ou avantages aux administrés ou aux gouvernés et qui entend faire remonter ses effets antérieurement à la date de sa mise en vigueur normale, ne peut pas être contesté pour la simple raison de cette rétroactivité. D'ailleurs quel individu, à qui la loi reconnaît explicitement des droits à partir de la date qu'il ne pouvait raisonnablement s'attendre, peut contester une telle loi ? Le juge administratif camerounais a eu à le confirmer dans sa décision *NDJEUDJI Maurice*⁶⁹ en ces termes :

⁶⁵ Jacques PETIT, *op.cit.*, p. 283.

⁶⁶ Cité par Jacques PETIT, *op.cit.*, p. 283.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ CS/AP, arrêt n° 11 du 19 décembre 1975, *SAMBA EBEDE Théodore c/ Etat du Cameroun*.

⁶⁹ CS/AP, arrêt n° 4/A du 26 octobre 1978, *NDJEUDJI Maurice c/ Etat du Cameroun*.

« Considérant qu'il est de principe que les situations constitutives de droits ne peuvent être révisées si ce n'est pour amélioration ». C'est clair que pour les situations constitutives de droits, la rétroactivité est permise tandis qu'implicitement, les règles relatives aux obligations sont toujours d'effet pour l'avenir. A côté de la rétroactivité admise par le droit, il peut en exister une autre liée à la faiblesse du droit.

B- La rétroactivité possible du fait des faiblesses du droit

Si la garantie du respect du principe de la non rétroactivité est assurée au niveau infra constitutionnel par les juridictions ordinaires qui en assurent l'effectivité dans le respect de leurs compétences respectives, il faut reconnaître que cette garantie n'est pas possible pour les actes qui échappent au contrôle juridictionnel (1). De même, la perfectibilité du mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois et des conventions internationales est une source immanente de violation possible du principe constitutionnel de non rétroactivité des lois répressives plus sévères ou de toute loi en général (2).

1- La rétroactivité possible des actes de gouvernement du fait de l'immunité juridictionnelle

La définition des actes de gouvernement⁷⁰ par rapport à leur statut est des plus simples. Il s'agit d'actes administratifs *sui generis* qui ne peuvent faire l'objet d'aucune contestation devant les juridictions camerounaises. Ils sont de ce fait in-judiciables. C'est ce qui ressort de façon générale, lapidaire et pernicieuse des dispositions de l'article 4 de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs en ces termes : « *Aucune juridiction ne peut connaître des actes de Gouvernement* ». A l'évidence, si les autorités compétentes pour les édicter décident de disposer rétroactivement, les actes de

⁷⁰ A l'origine, les actes de gouvernement rassemblaient en France toutes les mesures de l'administration inspirées par un mobile politique. Selon le Conseil d'Etat, dans son arrêt « Duc d'Aumale » du 9 mai 1867, de telles mesures étaient insusceptibles de tout contrôle juridictionnel. Cette jurisprudence a subi un changement majeur avec l'arrêt du Conseil d'Etat « Prince Napoléon » le 18 février 1975. Depuis lors, le mobile politique ne définit plus l'acte de gouvernement. Le champ de ce dernier s'étend aux relations entre le gouvernement et le Parlement, et aux relations diplomatiques de la France. V. par exemple les jurisprudences : CE, « Rubin de Servens », 02 mars 1962 ; CE, « Tallagrand », 29 novembre 1968 ; CE, « Allain », 20 février 1989.

Au Cameroun, une analyse des jurisprudences « *fondamentales* » en matière d'identification des actes de gouvernement a permis au Professeur GUESSELE ISSEME de considérer que ces actes sont adoptés dans les matières du gouvernement et édictés pour un but politique. Ces jurisprudences sont les suivantes : CS/CA, jugement N°66/78-79 du 31 mai 1979, Kouang Guillaume c/ État du Cameroun ; CS/CA, jugement N°7/79-80 du 29 novembre 1979, Essomba Marc-Antoine c/ État du Cameroun ; CS/CA, jugement N°40/79-80 du 29 mai 1980, Monkam Tientcheu David c/ État du Cameroun ; CS/CA, jugement N°31/79-80 du 24 avril 1980, Essougou Benoît c/ État du Cameroun. Cf. Pierre Lionel GUESSELE ISSEME, *L'apport de la Cour suprême au droit administratif camerounais*, op.cit., pp. 154-158.

gouvernement ne feront l'objet ni d'aucun contrôle ni d'aucune menace de sanction juridictionnelle. En conséquence, ils s'appliqueront tels quels.

2- La rétroactivité possible de toute loi du fait d'un contrôle de constitutionnalité défectueux

Page | 21

L'existence d'un contrôle de constitutionnalité des lois dans un système juridique est une marque de reconnaissance implicite de la suprématie de la Constitution. Elle est un début de preuve formelle que « *la constitutionnalité a remplacé la légalité dans au moins deux de ses fonctions essentielles : être la "source des sources" et le véhicule des valeurs fondamentales* »⁷¹ du système juridique de l'Etat dans lequel la reconnaissance s'opère. Un tel contrôle peut cependant exister formellement, sans facilement prendre corps dans les faits. Ce type de situation résulte notamment de l'engagement non résolu du pouvoir constituant de garantir véritablement la suprématie de la norme fondamentale à travers la mise en place de mécanismes de limitation de l'accès à l'organe chargé de veiller à la soumission des lois à la Constitution. C'est particulièrement le cas en droit constitutionnel camerounais. Avec la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, la doctrine s'est accordée à l'unanimité qu'il y a eu une évolution notable de la justice constitutionnelle en droit positif⁷².

Toutefois, elle reste grandement à parfaire, spécialement au niveau des mécanismes de la saisine de la juridiction constitutionnelle. Pour que le Conseil constitutionnel intervienne dans une affaire, il faut au préalable qu'il y soit invité ou saisi. En règle générale, la saisine régulière d'une juridiction dépend d'éléments objectifs et subjectifs. Les éléments objectifs ont des buts variés⁷³, tandis que les éléments subjectifs tendent à s'assurer que la personne qui saisit la juridiction en est légalement investie. Sur ce dernier point, la justice constitutionnelle camerounaise est encore à revaloriser. La raison est que les mécanismes⁷⁴ existants exaltent « *le monopole de la saisine de la juridiction constitutionnelle par les politiques* »⁷⁵ du fait non seulement de « *l'exclusion des*

⁷¹ Louis FAVOREU, « Légalité et constitutionnalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 3, 1997, [en ligne] www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 26-05-2024.

⁷² V. dans ce sens Léopold DONFACK SOCKENG, « Cameroun : Le contrôle de constitutionnalité des lois hier et aujourd'hui. Réflexions sur certains aspects de la réception du constitutionnalisme moderne en droit camerounais », *op.cit.*, pp. 362-415 ; Marcellin NGUELE ABADA, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Cameroun », in Alain ONDOUA, (Dir.), *La Constitution camerounaise du 18 janvier 1996. Bilan et perspectives*, Yaoundé, Afrédit, 2007, pp. 45-82.

⁷³ Par exemple les délais de saisine. Ceux-ci ont pour but d'encadrer dans le temps l'exercice du droit de saisine que le droit accorde, car une prérogative ne doit pas s'étendre indéfiniment.

⁷⁴ Ceux-ci sont contenus dans les dispositions de l'article 47 alinéas 2 et 3 de la Constitution révisée en 1996.

⁷⁵ Léopold DONFACK SOCKENG, *op.cit.*, p. 400.

juridictions de l'exercice du droit de saisine », mais aussi de « l'exclusion des recours individuels et du contrôle par voie d'exception »⁷⁶.

Cette organisation de la saisine est préjudiciable à la suprématie de la Constitution. Relativement au sujet qui nous intéresse, elle est une source de faiblesse à trois niveaux au moins. D'abord, au niveau de la garantie effective du respect du principe constitutionnel de la non rétroactivité des lois pénales par le législateur. Cette garantie dépend encore largement de la bonne volonté du législateur ou des autorités politiques habilitées à saisir le Conseil constitutionnel. Ensuite, au niveau de la précision de la portée de la non rétroactivité des lois pénales, laquelle reste incertaine en comparaison avec d'autres systèmes juridiques⁷⁷. Enfin et spécialement au niveau de l'aménagement de la rétroactivité de la loi extra pénale. Sur ce dernier point, il est certes admis que le législateur est libre d'agir. Cependant, il est important d'encadrer la liberté du pouvoir législatif de faire rétroagir les règles juridiques dans le domaine extra pénal, en y apportant des limitations appropriées sans préjudice de l'expression de la volonté générale. Cela permettrait d'éviter certaines situations déplorables dues à la création ou la modification législative de normes et susceptibles de troubler le cours des instances juridictionnelles, ainsi que d'enfreindre les droits à la justice des citoyens⁷⁸. Le droit comparé peut être à cet effet une source d'inspiration.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ En France par exemple, c'est le Conseil Constitutionnel qui travaille à préciser les contours de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Cette haute instance juridictionnelle considérait d'abord que le principe posé par cette disposition concerne la matière pénale *stricto sensu*. Ainsi dans sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, il précise que « *considérant que le principe de non rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière pénale ; ce qui implique que sauf en matière pénale, la loi peut comporter des dispositions rétroactives...* ». Ensuite, il a étendu le principe à l'ensemble de la matière répressive en l'appliquant aux sanctions fiscales et administratives. Dans sa décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, le conseil décide que « *conformément à l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le principe de la non rétroactivité des lois ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* » ; Quelques années plus tard, dans sa décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, principe est étendu aux règles de prescription en matière répressive « *considérant... que la loi ne déroge pas au principe de non rétroactivité des lois à caractère répressif, ni à son corollaire qui interdit de faire renaître en cette matière une prescription légalement acquise* ». Cf. Armel KERREST, « La rétroactivité de la loi fiscale », *op.cit.*, pp. 151-173.

⁷⁸ C'est par exemple le cas de la loi n° 2003/16 du 22 Décembre 2003 relative au règlement des litiges portant sur les limites des circonscriptions administratives et des unités de commandement traditionnel dont les dispositions manifestement rétroactives ont porté préjudice au droit à la justice des requérants. Une lecture combinée de l'article 2 alinéa 1 et de l'article 3 le prouve à suffisance. Le premier dispose que : « *Est irrecevable, nonobstant toute disposition législative contraire, tout recours judiciaire en annulation d'un acte administratif pris pour le règlement des litiges portant sur les limites des circonscriptions administratives et des unités de commandement traditionnel* » ; le second disposait que : « *L'irrecevabilité énoncée à l'article 2 ci-dessus s'étend d'office aux recours pendant devant les juridictions à la date de publication de la présente loi* ». La rétroactivité de cette loi fait partie d'une sorte de « rétroactivité innée » telle que qualifiée par le doyen Paul ROUBIER, in *Le droit transitoire. Conflits des lois dans le temps*, *op.cit.*, p.281.

En droit français, depuis la décision du juge constitutionnel n° 80-119 DC du 22 juillet 1980⁷⁹, les limites à la rétroactivité législative n'ont cessé de s'accroître, entraînant une sorte de rétroactivité législative conditionnée. En effet, de l'exigence du respect des situations découlant des décisions de justice devenues définitives, en passant par celui du respect des situations existantes intéressant les libertés publiques⁸⁰, ou des prescriptions légalement acquises⁸¹ ou encore des contrats légalement conclus⁸², le Conseil constitutionnel impose finalement une condition générale au législateur pour mettre en œuvre son pouvoir de rétroactivité : que la rétroactivité soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. C'est dans sa décision n° 2013-366 QPC⁸³ que la synthèse est ainsi exprimée : « *Les dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 n'habilitent ainsi le législateur à modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé que pour autant que la mesure (...)soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général, que l'acte modifié ou validé ne méconnaisse aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle et que la portée de la modification ou de la validation soit strictement définie* ».

Conclusion

En somme, le régime de prohibition de la rétroactivité de la règle nouvelle laisse transparaître un aménagement fragile ou faible. Celui-ci est dû en grande partie à l'ambiguïté des sources de consécration du principe de non rétroactivité des lois. De plus, si le droit camerounais a aménagé un certain nombre d'hypothèses d'application exceptionnelle de la rétroactivité, certaines faiblesses dudit droit tendent à rendre plus incertaine la protection de ce principe au niveau le plus élevé de la hiérarchie normative. Dans ce contexte source d'insécurité juridique immanente, les autorités normatrices sont interpellées pour un réaménagement conséquent. Cela permettrait de donner une certaine clarté au statut du principe de prohibition de l'application rétroactive des normes nouvelles.

⁷⁹Décision citée par Armel KERREST, *op.cit.*, p. 154.

⁸⁰ Décision n° 84-184 DC des 10 et 11 octobre 1984, citée par Jacques PETIT, *op.cit.*, p. 581.

⁸¹ Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, *op.cit.*

⁸²Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 citée par Pierre-Yves GAHDOUN, « L'émergence d'un droit transitoire constitutionnel », *R.D.P.*, n° 1-2016, p. 161.

⁸³ V. dans ce sens la décision CC, 14 février 2014, n° 2013-366 QPC, *SELARL*, ès qualité de liquidateur de la société MAFLOW France, loi de validation des délibérations des syndicats mixtes instituant le versement transport. Cf. Conseil constitutionnel français, [en ligne] www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 26-05-2024.

Les autorités administratives indépendantes et la régulation des médias de service public en Afrique de l'Ouest: enjeux, pratiques et perspectives

Independent administrative authorities and the regulation of public service media in West Africa:

stakes, practices and prospects

Page | 24

Par :

Jeanne AGNILA

Docteure en Droit Public et en études internationales,
Assistante à l'Université Protestante d'Afrique Centrale

Résumé :

Le jeu démocratique oblige les médias de service public à faire preuve de pluralisme de l'information à travers le respect du principe de l'équilibre de l'information. Pour réguler les médias, les Etats africains ont mis en place des organes de régulation avec le statut d'autorités administratives indépendantes. Celles-ci se trouvent confrontées à de nombreux défis dans leur mission de régulation des médias et de préservation de la liberté de presse. Ainsi, à travers cette étude, nous avons pu mettre en lumière les défis d'ordre normatif et structurel des organes de régulation au Bénin, Burkina-Faso et Togo, de même que les esquisses de solution pour une régulation adéquate desdits médias et un effectif pluralisme de l'information au sein des médias de service public, répondant ainsi, non seulement au respect de la déontologie journalistique mais aux conditions de vitalité de tout système démocratique.

Mots clés: Autorité administrative indépendante, médias de service public, régulation, liberté de presse, Afrique de l'Ouest.

Abstract:

Democratic governance requires public service media to demonstrate pluralism of information. To regulate the media, African States have established regulatory bodies with the status of administrative authorities. These bodies face numerous challenges in their mission to regulate the media and preserve press freedom. Thus, through this study, we were able to highlight the normative and structural challenges of regulatory bodies in Benin, Burkina Faso, and Togo, as well as outline solutions for an adequate regulation of the said media and effective pluralism of information within public service media, thus responding not only to respect for journalistic ethics but also to the conditions for the vitality of any democratic system.

Keywords: independent administrative authority, public service media, regulation, freedom of the press, West Africa.



Introduction

Les organes de régulation des médias sont importants dans la consolidation de la démocratie¹. Créés sous des formes d'Autorités Administratives Indépendantes, les instances de régulation des médias sont des institutions mises en place par l'autorité publique, en vue de faciliter l'exercice des activités des médias dans le respect des lois. Il s'agit d'une nouvelle catégorie de personnes publiques rompant avec la trilogie instituée, car « *il était classiquement considéré qu'existaient trois catégories de personnes publiques, l'Etat, les collectivités locales et enfin les établissements publics* »². Car, comme l'ont, si tôt, souligné Jean-Pierre Delivet et Hervé Rony : « *l'exercice d'une liberté publique, telle que la liberté de communication, ne peut être convenablement garanti par le pouvoir exécutif. L'idée selon laquelle cette liberté ne pouvait s'exercer que grâce à l'existence d'une instance indépendante s'est donc imposée* »³. Cette remarque importante a connu une réalisation dans les Etats africains, qui ont aussi tôt fait de comprendre l'importance d'une telle institution.

Page | 26

En guise d'élucidation conceptuelle, les médias de service public quant à eux sont des « *Organes d'information, d'éducation, de divertissement indépendants s'efforçant de satisfaire les besoins démocratiques, culturels et sociaux des populations, tout en préservant le pluralisme des courants de pensée et d'opinion* »⁴. Conformément au code de l'information et de la communication en vigueur au Bénin, un média de service public est un : « *outil étatique d'information, d'éducation, de développement et de promotion des valeurs morales et culturelles qui n'est ni gouvernemental, ni privé, ni commercial, ni communautaire. Il est accessible à tous et s'adresse à tous, indépendamment du sexe, de la religion, de l'âge, de l'appartenance politique, du statut social ou économique des uns et des autres. Il offre une information impartiale et des émissions d'intérêt général ayant un contenu national. L'Etat assure son financement. Tout comme l'Etat, l'organe officiel de régulation des médias garantit son autonomie et son indépendance* »⁵.

L'expression Autorité Administrative Indépendante quant à elle désigne: « *des organes publics non juridictionnels et dépourvus de la personnalité morale qui ont reçu de la loi la mission*

¹ BALOUKI – SONGUE (M. A.), *La contribution des autorités de régulation des médias dans l'édification de la démocratie en Afrique noire francophone*, thèse, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille II, 2008, p. 419.

² MELLERAY (F.), « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public, la reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », In *AJDA*, 2003, p. 715.

³ DELIVET (J) et RONY (H), « la commission nationale de la communication et des libertés et la régulation de la communication audiovisuelle », in *Revue française d'administration publique*, Oct-déc 1987, p.720.

⁴ TOZZO (E), « La réforme des médias publics en Afrique de l'Ouest Servir le gouvernement ou le citoyen ? », in *Médias Journalistes et espace public*, Paris, Karthala, 2005, p.100.

⁵ Article 5 du code l'information et de la communication du Bénin.

d'assurer la régulation des secteurs sensibles, de veiller au respect de certains droits des administrés et sont dotés de garanties statutaires et de pouvoirs leur permettant d'exercer leurs fonctions sans être soumis à l'emprise du gouvernement»⁶. Ces différentes autorités administratives indépendantes ont pour but la défense de libertés relevant de domaines considérés comme sensibles, car devant « être protégés à la fois de la pression des groupes d'intérêt et de l'emprise du pouvoir politique »⁷. Pour Teitgen-Colly Catherine, les autorités administratives indépendantes sont : « des organismes publics dépourvus de la personnalité morale (partie intégrante de l'Etat, car créés par l'initiative publique et alimenté par des fonds publics) qui ne sont ni subordonnés au pouvoir exécutif, ni le prolongement du pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire, dotés de pouvoir leur permettant d'exercer une influence déterminante sur un secteur donné, placés enfin à une distance des pouvoirs qui les garantissent de toute intrusion de ceux-ci dans leur fonctionnement »⁸.

Les organes de régulation sont chargés : « d'agir au nom de l'État sans être subordonnés au Gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge »⁹. Pour Emmanuel Adjovi. « Il s'agit en fait d'organes non juridictionnels chargés de régler le secteur, d'assurer un équilibre entre les intérêts des différentes forces en présence, d'arbitrer, au besoin, entre ces intérêts et de réprimer éventuellement les infractions. Ces instances ont pour vocation de garantir la liberté de la communication audiovisuelle et de contribuer au pluralisme médiatique »¹⁰.

Ces instances jouent un rôle de garant de la démocratie, en partant de la presse. Au Bénin et au Togo, il s'agit de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. La dénomination donnée au Burkina-Faso est Conseil Supérieur de la Communication (CSC) au Burkina-Faso. Ces organes de régulation ont une relative autonomie, laquelle ne permet pas une régulation satisfaisante.

S'il est vrai que la presse de service public doit s'efforcer de satisfaire l'intérêt général, fournir une information plurielle et équilibrée, nous nous posons la question de savoir en quoi les

⁶GENTOT (M), *Les autorités administratives indépendantes*, 2e ed., Paris, Montchrestien, 1994, p.16.

⁷CHEVALLIER (J), « Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes », disponible sur <https://thejournalofregulation.com/> consulté le 25/11/2024 à 15h47mn.

⁸TEITGEN-COLLY (C), cité par PISIER (E), « Vous avez dit indépendances ? Réflexions sur les AAI » in *Revue Pouvoirs*, n°46, 1988, P.73.

⁹DEBBASCH (Ch.), BOURDON (J.) et al., *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 2001, p. 31.

¹⁰ADJOVI (E), *Les instances de régulation en Afrique de l'Ouest, le cas du Bénin*, Paris, Karthala, 2003, p. 12.

organes de régulation des médias au Bénin, au Togo et au Burkina-Faso favorisent ce pluralisme de l'information ? Nous posons l'hypothèse selon laquelle le pluralisme de l'information dans les médias de service public est favorisé par un cadre normatif et une indépendance consentis à l'endroit de l'autorité de régulation, laquelle s'évertue selon ses moyens à en garantir l'effectivité.

Pour vérifier cette hypothèse, nous utiliserons une approche qualitative et méthode comparative mettant en balance les trois ordres juridiques pour en ressortir les points de convergences et de divergences.

Après avoir passé en revue les enjeux d'ordre normatif et pratique (I), nous mettrons l'accent sur les défis et perspectives pour une meilleure régulation des médias de service public en Afrique de l'Ouest (II).

I- DES ENJEUX NORMATIFS ET PRATIQUES EVIDENTS

L'idée de la régulation des médias vise à éviter l'arbitraire dans ce secteur clé d'exercice des libertés. Si la liberté de presse est garantie déjà à travers les constitutions, il n'en est pas moins que celles-ci en instaurent des organes chargés d'en assurer l'effectivité. C'est dans cette logique que les instances de régulations ont été créées. Un encadrement normatif prévu (A) et une régulation controversée des médias (B).

A- Un cadre normatif prévu

Constitutionnellement consacrées¹¹, les organes de régulation des médias sont des instruments importants de sauvegarde et de contrôle de la liberté de presse. Lamine Cisse dit que la liberté de l'information est assurément le meilleur test permettant de mesurer les intentions démocratiques d'un régime¹². Tout système démocratique, dépourvu du zèle monolithique historique de l'Afrique a l'obligation de garantir à la presse des conditions favorables à l'exercice de la profession journalistique, faisant preuve de pluralisme. Car, la vraie liberté de communication ne peut s'épanouir que dans un climat de concurrence et de pluralisme¹³.

¹¹ « La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'État. Elle est protégée par la HAAC dans les conditions fixées par une loi organique » cf article 24 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

¹² BALOUKI -SONGUE (M. A.), *La contribution des autorités de régulations des médias dans l'édification de la démocratie en Afrique noire francophone*, Thèse, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, 2008, p. 19.

¹³ CHEVALLIER (J), *Le nouveau statut de la liberté de communication*, Paris, AJDA, 1987, p. 63.

Les instances chargées de la régulation des médias ont des statuts et des degrés d'indépendance variant en fonction des pays¹⁴. Mais traditionnellement, les organes de régulation sont des Autorités Administratives Indépendantes¹⁵. Ces autorités ont généralement un rôle de régulation¹⁶ très important afin d'éviter l'immixtion de l'élite gouvernementale dans la gestion des médias et des systèmes de communication de masse. Pour ce faire, une perfectible indépendance est consentie tant à l'institution qu'aux conseillers.

Le Bénin a fait le choix d'une autorité indépendante à la faveur de l'article 4 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication qui dispose que la HAAC est : « *une institution indépendante de tout pouvoir politique, association ou groupe de pression de quelque nature que ce soit* ». Cet article élargit de façon considérable l'indépendance de la HAAC, en précisant les pouvoirs et les facteurs à éviter ou du moins à distancier, pour une bonne régulation des médias ; il s'agit non seulement de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, tels que mentionnés dans la définition des autorités administratives indépendantes mais encore des associations, quelles qu'elles soient. Ainsi, les conseillers de la HAAC ne doivent exercer leurs fonctions dans le but de plaire à tel ou tel courant philosophique ou associations mais plutôt dans le souci d'une réelle et efficiente régulation des médias. Au Burkina-Faso, ladite indépendance est affirmée dans l'article 4 de la loi organique N° 015-2013/AN du 14 mai 2013 : « *Le Conseil supérieur de la communication est une autorité administrative indépendante, chargée de la régulation du secteur de la communication au Burkina Faso* »¹⁷.

Comme le souligne Luc Beyon Tiao, le Conseil supérieur de l'information (CSI) a été créé par le Décret N°95- 304/PRES/PM/MCC du 1er août 1995. Les fondements légaux du CSI

¹⁴GUYOT (J) et TIAO (L), *La régulation des médias : principes, fondements, objectifs et méthodes*, Paris, Institut Panos, 2007.

¹⁵ Des autorités créées pour assurer, en dehors du cadre administratif traditionnel et avec des garanties d'indépendance, soit des fonctions de médiation, notamment dans le domaine économique, soit des fonctions de protection des droits fondamentaux tiré de DEBET (A.), « Autorités administratives indépendantes et personnalité morale », In *Actes du colloque sur la personnalité morale*, Journée Capitaine, Paris Dalloz, 2010, p. 1.

¹⁶Globalement c'est le mot régulation qui caractérise le mieux la mission des autorités administratives indépendantes, quelque chose d'intermédiaire entre le choix des politiques, qui n'appartient qu'aux élus, et la gestion des services, qui est l'affaire des administrations placées sous le pouvoir hiérarchique ou la tutelle des premières. La régulation est la tâche qui consiste à assurer entre les droits et les obligations de chacun, le type d'équilibre voulu par la loi. Elle implique une vision systémique des rapports de la société et de l'État. Le rôle de l'État est moins de commander directement aux acteurs sociaux que d'établir entre eux des règles du jeu et de veiller à ce qu'elles soient respectées. L'établissement des règles du jeu est une tâche proprement politique et relèverait donc directement du Parlement et du Gouvernement.

¹⁷Article 4 de la loi organique N° 15-2013 du 14 mai 2013 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la communication.

remontent à la loi n°56/93/ADP portant code de l'information. En effet, l'article 143 du code de 1993 stipule que : « *Il sera créé une institution nationale indépendante de l'information pour contribuer à l'application de la loi* ». Mais c'est seulement au cours du premier trimestre 1997, que l'institution, après la prise de fonction de ses premiers conseillers, démarre ses activités.

Devenu conseil supérieur de la communication¹⁸, il est régi, à ce jour, par la loi organique N°015-2013 du 14 mai 2013 portant attribution, composition, organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la communication. « *Suite à la constitutionnalisation du CSC, une nouvelle loi, la loi organique N° 015-2013/AN du 14 mai 2013 régit, depuis le 12 septembre de la même année, la vie de l'institution* »¹⁹. Aux termes de l'article 2 de ladite loi, « *L'autorité du Conseil supérieur de la communication s'exerce dans les domaines ci-après : Les activités de radiodiffusion sonore et télévisuelle, de presse écrite, publique et privée ; La mise à disposition du public d'informations sur tout support physique ou électronique ; Le contenu des activités de la publicité ; L'autorité du Conseil supérieur de la communication s'exerce également sur tous les média internationaux ou étrangers diffusés sur le territoire national, quelles que soient les modalités de leur mise à la disposition du public* ».

Au Togo, également, la loi organique n° 2013- 016 du 08 juillet 2013 promeut l'indépendance de la Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la communication²⁰. Cette disposition souligne le caractère d'autorité indépendante de la HAAC, au regard de l'impartialité attendue dans la mise en œuvre de ses attributions. L'autorité de régulation, au regard de son rôle démocratique important jouit d'une reconnaissance constitutionnelle²¹.

¹⁸ Autrefois appelé Conseil Supérieur de l'Information, en 2005, l'institution, sous l'effet d'une nouvelle loi, notamment la loi n°028-2005/AN du 14 juin 2005, prend le nom de Conseil Supérieur de la Communication (CSC) et le gardera jusqu'à présent.

¹⁹ TIAO (L), *la régulation des médias d'Afrique francophone : cas du Burkina-Faso*, thèse, Université Michel de Montaigne Bordeaux III, 2015.

²⁰ Article 1^{er} de la loi organique N° 2013- 016 du 08 juillet 2013 dispose que : « La haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), ci-après dénommée la haute autorité, est une institution indépendante vis-à-vis des autorités administratives, de tout pouvoir politique, de tout parti politique, de toute association et de tout groupe de pression ».

²¹ En république du Bénin, nous devons cette consécration aux articles 24, 142 et 143 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Au Togo, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a fait l'objet du titre IX de la constitution du 25 février 1992. Au Burkina-Faso, la loi constitutionnelle du 11 juin 2012 a, enfin, pris en compte cette autorité qu'est le Conseil Supérieur de la Communication à travers l'article 160.3. Conformément à cette disposition constitutionnelle, l'Assemblée Nationale adoptait, le 14 mai 2013, la loi organique n°15-2013/AN portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la communication. Cette loi est entrée en vigueur après l'installation officielle du collège des conseillers formés à l'issue de la procédure prévue par la loi le 14 mai 2014. Ce processus est l'aboutissement d'une longue période de plaidoyer.

Au-delà de la reconnaissance légale de prérogatives, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication au Bénin et au Togo et le Conseil Supérieur de la Communication au Burkina-Faso exercent une emprise sur les médias à travers non seulement l'attribution des fréquences, l'autorisation et le contrôle de la presse mais aussi la réglementation de l'accès des partis politiques aux médias en temps ordinaire et de joutes électorales. Dans sa décision n°15-006/HAAC du 03 février 2015 portant publication des journaux et écrits périodiques ayant une existence légale en République du Bénin, la HAAC rend publique une liste exhaustive des quotidiens et écrits périodiques jouissant d'une reconnaissance légale en République du Bénin tout en rappelant les obligations dépôt périodique qui incombent aux directeurs de publication. Au-delà de ce pouvoir d'attribution d'existence légale, la HAAC est également habilitée à réglementer le paysage médiatique en vue de favoriser l'équilibre de l'information en temps ordinaire et de campagne électorale²². Outre la période de campagne électorale, la décision N°98-050/HAAC en date du 17 juin 1998 portant modification de la décision N°95-062/HAAC du 03 novembre 1995 relative à l'organisation de l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias de service public est en vigueur.

Cette reconnaissance de l'institution vise, non seulement à l'établir, mais également à lui conférer une certaine importance, un prestige. Emmanuel Adjovi dira que « *dans ces conditions, on peut dire que le statut juridique de la HAAC lui confère une plus grande autorité. Une telle situation accroît naturellement les chances d'indépendance de l'institution* »²³. Aussi faudrait-il souligner qu'une indépendance est également consentie pour les membres de l'institution, c'est-à-dire les conseillers.

Au prime abord, il est important que les membres des organes de régulation maintiennent une distance vis-à-vis des acteurs politiques. Outre les exigences législatives pour être éligible²⁴, les conseillers sont théoriquement désignés sans égard à leur affiliation politique. Le contraste est

²² A l'exemple de la décision n° 20-008/HAAC du 05 février 2020 portant réglementation des activités des médias, pendant la période de précampagne pour les élections communales et municipales de l'année 2020. Il s'agit d'une élection dans un contexte sanitaire mondial à polémique. Ainsi, aux termes de l'article 17 de la décision de la Haac, « durant la période de la campagne et en dehors de la tranche autorisée par l'institution, les comptes rendus, les publi-reportages et autres genres journalistiques sur les activités des partis politique sont proscrits.

²³ ADJOVI (E), *Les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest : le cas du Bénin*, Paris, Karthala, 2003, p.33.

²⁴ Au Bénin, l'article 15 de la loi organique 93-018 du 27 avril 1994, portant amendement de la loi organique N°92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la communication dispose que: « Nul ne peut être membre de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication : s'il n'est de nationalité béninoise ; s'il ne jouit de tous ses droits civils et politiques ; s'il ne réside sur le territoire de la République du Bénin depuis un (1) an au moins ; s'il n'est de bonne moralité et d'une grande probité ; s'il ne justifie d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans qu'il soit encore en activité ou non ».

qu'en réalité, la majorité des conseillers est désignée par une autorité ou instance politique notamment le chef de l'Etat, l'assemblée nationale. Au Bénin, les conseillers de la HAAC sont nommés par décret présidentiel²⁵. Ils sont au nombre de neuf (09) désignés à raison de :trois (3) par le Bureau de l'Assemblée Nationale, trois (3) par le Président de la République, trois (3) par les Journalistes Professionnels et les Techniciens de l'Audiovisuel, des Communications et des Télécommunications²⁶. Aussi est-il ajouté en 1994, les critères de choix suivants : *« Par le président de la république : un communicateur, un juriste, une personnalité de la société civile ;Par le bureau de l'Assemblée nationale : un communicateur, un juriste, une personnalité de la société civile ;Par les professionnels de l'audiovisuel et de la communication : deux journalistes professionnels dont l'un de l'audiovisuel et l'autre de la presse écrite et un technicien des télécommunications »*²⁷.

Parmi les membres ainsi désignés, pour un mandat de cinq (5 ans) désormais renouvelable depuis la modification constitutionnelle, le président de la HAAC est nommé par décret pris en conseil des ministres après consultation du président de l'Assemblée nationale²⁸. Le vice-président et deux rapporteurs seront élus par leurs pairs au scrutin secret et à la majorité absolue.

Secundo, certains privilèges ont été accordés auxdits conseillers, pour une tranquillité et une fiabilité dans l'accomplissement de leur mission. Ils jouissent au Bénin d'une irrévocabilité de leur mandat, conférée par la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC. Ladite loi prévoit également que ladite fonction soit exclusive ; c'est-à-dire qu'il est interdit de cumuler son poste de conseiller à la HAAC avec une autre fonction. Ceci pourrait exposer le conseiller ou membre de l'organe à un manque d'objectivité dans certaines situations délicates.

Pour garantir une indépendance des conseillers et veiller à une impartialité et objectivité des décisions, les législateurs ont diversement abordé la question du mandat. Pendant que certains jugent le mandat non renouvelable comme ultime solution, d'autres le considèrent comme non important dans la question de l'indépendance du conseiller. Au Bénin, le mandat était non renouvelable jusqu'en 2019, où il y a eu révision constitutionnelle. Dès lors, conformément à

²⁵ Article 14 de la loi n°92-021 du 21 Août 1992 relative à la HAAC.

²⁶ Article 16 de la loi organique N° 92-021 du 21 Août 1992 relative à la haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC).

²⁷ Article 16 de la loi organique 93-018 du 27 avril 1994, portant amendement de la loi organique N°92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la communication.

²⁸ Les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication sont désignés pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable une fois, conformément à l'article 143 nouveau de la loi 2019-40 du 7 novembre 2019 portant loi modificative de la constitution du 11 décembre 1990 au Bénin.

l'article 143 de la loi N°2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi 90-32 du 11 décembre 1990, « *Les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication sont désignés pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois* ». Le législateur burkinabé décide, finalement, en 2013 d'un mandat non renouvelable²⁹. Car, ont-ils certainement estimé, la crainte sous-jacente de ne pas être nommé à la prochaine mandature, peut impacter la neutralité des décisions. Conformément à l'article 5 de la loi organique n° 2013- 016 du 08 juillet 2013, le mandat des membres de la haute autorité est de cinq ans renouvelable et non révocable.

Pour conforter ladite indépendance, l'irrévocabilité du mandat vient donc s'ajouter. Au Bénin, quelle que soit la raison, le mandat ne peut être remis en cause, ainsi le conseiller ne peut pas être relevé de ses fonctions. Des limites ne sont pas fixées quant au principe. Par contre au Burkina-Faso, en cas de manquements graves, ceux-ci peuvent être faire l'objet de suspension ou révocation³⁰.

Les membres du Conseil supérieur de la communication jouissent également d'une immunité totale pour les opinions émises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, conformément à l'article 36 de loi organique N°15-2013, du 14 mai 2013, portant attributions, composition organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la communication : « *les membres du conseil supérieur de la communication jouissent d'une immunité totale pour les opinions émises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* ». Cette disposition sera également présente dans la loi organique sur la HAAC au Togo, notamment à travers l'article 12 de la loi organique de 2013 : « *Les membres de la haute autorité jouissent de l'immunité pendant l'exercice de leur mandat et un (1) an après la cessation de celui-ci. Aucun membre de la Haute autorité ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour les opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ». Ces dispositions visent le renforcement de la quiétude desdits membres, afin de mener leur mission de façon sereine et impartiale.

Les organes de régulation des médias dans la sous-région ouest africaine sont dotés d'un pouvoir de contrôle sur les médias.

²⁹ Article 31 de la loi organique N°15-2013 du 14 mai 2013 portant attributions, composition organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la communication : « *Le mandat des membres du conseil supérieur de la communication est de cinq ans non renouvelables* ».

³⁰ Article 37 de loi organique N°15-2013 du 14 mai 2013 portant attributions, composition organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la communication

B- De la régulation de l'accès des partis politiques aux médias de service public

D'abord, conformément à la loi organique de 1992, la HAAC accorde une place primordiale à l'égal accès aux médias des partis politiques afin de favoriser l'expression plurielle des courants de pensée et d'opinion. Il s'agit de rendre effectif le pluralisme, l'accès équitable aux médias publics, la protection de la liberté de presse, la promotion et la protection de la déontologie³¹. En matière de garantie du pluralisme, la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la haute autorité de l'audiovisuel et de la communication, prévoit en son article 13 : « *La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication assure d'une manière générale, le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la presse et la communication audiovisuelle, notamment pour les émissions d'information politique. En cas de manquement grave aux obligations, elle adresse des observations aux dirigeants de l'organisme défaillant et, le cas échéant, leur inflige des sanctions* »³². Cette disposition met si bien en exergue les attentes des populations vis-à-vis des médias tant privés que de service public. Ces derniers font l'objet d'attentes plus grandes, en raison de leur qualité. Ainsi, le législateur y a également attaché un point d'honneur dans l'article 5 de la même loi. Il précise que la HAAC a la responsabilité de veiller à « *l'utilisation équitable et appropriée des organismes publics de presse et de communication audiovisuelle par les institutions de la République, chacune en fonction de ses missions constitutionnelles, et d'assurer, le cas échéant, les arbitrages nécessaires* ». Cette attente se ressent également à la lecture de la loi organique n° 2013- 016 du 08 juillet 2013 sur la HAAC au Togo. Le législateur togolais y a mis un point d'honneur. Ainsi dans le deuxième chapitre consacré aux attributions de la haute autorité, plusieurs articles y sont consacrés. L'article 23 dispose que : « *La haute autorité veille au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la communication écrite et audiovisuelle, notamment, en matière d'information politique* » et à l'article 27 de renchérir : « *la haute autorité veille à l'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication* ». Ainsi, il y est explicitement garanti l'accès équitable des partis politiques sans égard à leur courant de pensée,

³¹ Ainsi on peut y lire dans l'article 5 de la loi 92-021 du 21 Août 1992 que : « La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, conformément aux dispositions des articles 24, 142 et 143 de la constitution, a pour mission de :Garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi ;Veiller au respect de la déontologie, en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication ;De garantir l'utilisation équitable et appropriée des organismes publics de presse et de communication audiovisuelle par les institutions de la République, chacune en fonction de ses missions constitutionnelles et d'assurer le cas échéant les arbitrages nécessaires »

³² Article 13 de la loi organique N° 92-021 du 21 Août 1992 relative à la haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC).

c'est-à-dire qu'ils soient en accord ou non avec l'idéologie prônée par le Président de la République. Au Burkina-Faso, l'article 9 de la loi organique met l'accent sur l'importance de l'accès de tous les partis politiques, des associations de tout genre aux médias. Il dispose, en effet que : *« le conseil supérieur de la communication garantit l'accès équitable des partis politiques, des associations professionnelles, des syndicats et des composantes de la société civile à la presse écrite et aux médias audiovisuels publics »*. Dans le but de remplir correctement cette fonction, il a été pris par l'autorité, une décision pour répartir les temps d'antennes aux partis politiques, associations et organisations non gouvernementales ; il s'agit de la décision 95-062 du 03 Novembre 1995 qui sera modifiée trois ans plus tard par la décision 98-050/HAAC, portant modification de la décision 95-062/HAAC relative à l'organisation de l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias de service public.

Ensuite, tous les opérateurs du secteur des médias bénéficient d'une égalité de traitement conformément à la loi organique de 1992 au Bénin. La sécurité de tous les promoteurs est également visée par le même article³³. Cet article révèle la pluralité des missions de la HAAC. Elle est une instance incontournable, en matière de média publics et privés et du droit des médias. Elle est donc habilitée à connaître des médias privés et publics sur toute l'étendue du territoire national, en veillant au respect des lois en la matière de même que les autorisations qu'elle délivre à tout organe de presse voulant s'y ériger.

Au Burkina Faso également, des attributions similaires sont confiées au conseil supérieur de la communication à l'article 4 de la loi organique N°15-2013 du 14 mai 2013, portant attributions, composition organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la communication.

Au Togo, le législateur a, à travers le chapitre III du titre I de la loi organique N° 2013-016 du 08 juillet 2013, prévu les attributions de la haute autorité de l'audiovisuel et de la

³³« La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, en sa qualité de garante de l'exercice de la liberté de presse et de communication : Assure l'égalité de traitement entre tous les opérateurs, en matière de presse et de communication ; Propose à la nomination par le Chef de l'Etat en Conseil des Ministres, les Directeurs des Organes de presse publique ; Garantit l'autonomie et l'impartialité des moyens publics d'information et de communication ; Veille à la sauvegarde de l'identité culturelle nationale par une maîtrise appropriée de l'ouverture des moyens de communication sur le marché ; Veille à favoriser et à promouvoir la libre concurrence ; Veille à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la production et de la création audiovisuelle nationale, ainsi qu'à la mise en valeur du patrimoine culturel national et universel ; Veille à ce que les organes de presse ne fassent pas l'objet de concentration, afin de maintenir le caractère pluraliste de l'information et de la communication ; Peut faire des suggestions, en matière de formation dans le domaine de la presse et de la communication ; Garantit l'indépendance et la sécurité de tout opérateur de presse et de communication ».

communication ; celles-ci s'étendent de l'article 21 de ladite loi à l'article 42. Ces attributions rejoignent les dispositions des lois organiques du Bénin et du Burkina-Faso, mettant en exergue l'importance du pluralisme de l'information, de l'égalité de traitement des promoteurs et des journalistes³⁴. La haute autorité de l'audiovisuel et de la communication assure donc des responsabilités de haute posture, en matière de liberté de presse et du suivi des organes de presse et de communication.

Enfin, les journalistes également bénéficient d'un égal traitement dans la délivrance des cartes de presse. Par la Décision n°-13-015/HAAC du 25 avril 2013 portant réglementation de la carte de presse au Bénin, l'autorité de régulation des médias en République du Bénin a déterminé les conditions devant être remplies pour se faire délivrer une carte de presse. Celle-ci ne prévoit nullement aucune mesure discriminatoire basée sur le genre, l'appartenance politique, les convictions religieuses. Ils doivent remplir les critères définis dans la décision N° 13-015/HAAC du 25 avril 2013³⁵.

Ainsi, on comprend aisément que toute personne remplissant l'une de ces conditions peut se faire délivrer une carte de presse. Le journalisme demeure un métier basé sur la pratique avec moins d'exigence de formation académique.

Toutefois, il est important de souligner que malgré ces aspects de préservation de l'égalité des droits des téléspectateurs, des promoteurs et des journalistes, la régulation exercée par l'autorité de régulation demeure perfectible.

³⁴Veiller au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la communication écrite et audiovisuelle, notamment, en matière d'information politique ; Accorder l'autorisation d'installation et d'exploitation des chaînes de télévision et de radiodiffusion sonore privées, des sociétés de production audiovisuelle, des agences de publicité et des vidéoclubs ; Délivrer le récépissé de déclaration de parution des publications nationales ; Recevoir le dépôt légal des publications nationales et étrangères mises en circulation au Togo ; Veiller à l'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication ; Interdire tout programme susceptible de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs de même que les émissions promouvant le tribalisme, le racisme, la xénophobie, l'intolérance religieuse, la violence, la rébellion ; Formuler des propositions et avis à l'attention des pouvoirs exécutif et législatif sur des questions relevant de sa compétence ; Délibérer sur toutes les questions intéressant les médias et les autres moyens de communication ; Délivrer la carte de presse à toute personne qui en remplit les conditions.

³⁵D'un diplôme d'une Institution Supérieure dispensant une formation en journalisme (Université, Ecole, Institut, etc.) ayant au moins un (01) an de pratique dans les médias ; D'un diplôme de troisième Cycle, de Maîtrise, de Licence ou de tout autre diplôme équivalent ayant au moins deux (02) ans de pratique dans les médias ; D'un diplôme de premier Cycle universitaire (deux ans après le Baccalauréat) ayant au moins trois (03) ans de pratique dans les médias ; Du Baccalauréat ou autre diplôme équivalent ayant au moins cinq (05) ans de pratique dans les médias ; Du Brevet d'Etudes du Premier Cycle ou de tout autre diplôme équivalent ayant au moins huit (08) ans de pratique dans les médias ; Du Certificat d'Etudes Primaire ou de tout diplôme équivalent ayant au moins douze (12) ans de pratique dans les médias.

II- LA RÉGULATION DES MÉDIAS DE SERVICE PUBLIC : UN DÉFI PERMANENT

Les instances de régulation des médias en Afrique se sont vues très tôt confrontées à une kyrielle de maux, autant de dysfonctionnements à corriger, d'irrégularités à souligner. La relative jeunesse de cette institution lui joue quelques tours dans cette mission, combien importante, de régulation des médias et de sauvegarde de la liberté de presse. Entre les maux qui la minent se trouve le problème des lois taillées sur mesure, qui lui servent de boussole face à un monde en pleine évolution.

Page | 37

A- Des défis d'ordre normatif

L'obligation de pluralisme médiatique est une résultante du système démocratie, permettant à la presse audiovisuelle de faire preuve d'équilibre de l'information satisfaisant ainsi le droit du public à une information de qualité, le droit des partis politiques à un égal accès aux médias et le droit du journaliste à informer les citoyens sans crainte de censure. Dans le but de faciliter cet exercice démocratique, les instances de régulation ont été créées. En Afrique de l'Ouest, les instances chargées de la régulation des médias bénéficient d'une liberté perfectible. Leurs travaux sont organisés par des textes adoptés à cet effet. En tant qu'autorité administrative indépendante, elles sont souvent « *créées pour mettre, des domaines jugés sensibles, à l'abri des influences politique, économique ou professionnelle, les structures classiques étant considérées comme inadaptées à une satisfaisante régulation* »³⁶.

Ces autorités ont eu à prendre depuis leur consécration, plusieurs décisions qui permettent la régulation des médias en période ordinaire³⁷.

Du Bénin, passant par le Togo pour le Burkina-Faso, les autorités administratives indépendantes encadrant les médias n'ont pas effectué la même réglementation en matière de répartition des temps d'antenne entre les partis politiques, la société civile et les associations en période ordinaire.

La décision n°98-050 HAAC relative à l'organisation de l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias de service public a été prise au Bénin. C'est elle qui est en vigueur depuis 1998, en modification de la décision 95-062/HAAC relative à

³⁶OBERDORFF (H), *les institutions administratives*, 6ème édition, Paris, Dalloz, P 110.

³⁷Ce travail met en exergue la régulation des médias en temps ordinaire et non en période de campagne électorale.

l'organisation de l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias de service public ; celle-ci organise l'accès des partis politiques aux médias de service public en temps ordinaire, c'est-à-dire dans une période pas marquée par les joutes électorales. Selon cette décision, une tranche mensuelle est attribuée à chaque parti politique au prorata du nombre de ses députés à l'Assemblée Nationale. Le temps d'antenne est fixé à deux minutes par député et par mois à la télévision comme à la radio et quelle que soit la langue utilisée³⁸. L'ensemble des partis politiques non représentés à l'assemblée nationale bénéficie de trente (30) minutes.

Par contre, au Burkina-Faso et au Togo, outre les décisions encadrant la répartition des temps d'antenne en période de campagne électorale³⁹, aucune décision ne s'appesantit sur la répartition des temps d'antenne entre les partis politiques.

Malgré les efforts pour une réelle liberté de presse et surtout pour l'égal accès aux médias de service public, les organes de régulation ne paraissent pas assez outillés.

Bien que les organes de régulation soient censés être des autorités administratives indépendantes, la question de l'indépendance demeure discutable à plusieurs égards. Du point de vue de l'indépendance et de l'efficacité des organes de régulation en Afrique, l'institut Panos⁴⁰ a révélé que dans la sous-région ouest africaine, seulement trois organes de régulation se distinguent ; il s'agit du Bénin, du Mali et du Ghana.

L'actualisation des décisions régissant l'accès équitable des partis politiques aux médias de service public s'avère nécessaire. Ceci est d'ailleurs souligné par le vice-président de l'instance de régulation qui affirmait que : *« En réalité, ce qui est reproché au service public, ce ne sont pas des dérapages en matière d'éthique et de déontologie. C'est davantage l'absence de contenus et donc le manque d'équilibre. Et la HAAC est appelée à faire en sorte qu'il y ait un accès équitable*

³⁸ Article 5 de la décision n°98-050 HAAC relative à l'organisation de l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias de service public.

³⁹ Conformément au rapport 2015 du CSC, « pendant la campagne électorale, les médias publics et privés doivent s'efforcer de couvrir les activités de tous les candidats ou partis politiques en lice de sorte à refléter tous les courants de pensée et ce, de manière équilibrée. L'appréciation de la règle du pluralisme et de l'équilibre de l'information repose sur les textes réglementaires adoptés par le CSC notamment la décision portant respect des principes d'égalité d'accès, de pluralisme et d'équilibre de l'information par les médias publics, la décision portant respect des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information par les médias privés, la décision portant fixation des quotas des reportages et couvertures médiatiques des manifestations des partis ou regroupements de partis politiques par les médias publics », Rapport CSC 2015, pages 39-40. Dans notre entretien avec le directeur Général de la RTB lors de nos enquêtes, il a réaffirmé que l'organe de presse de service public n'est pas lié par une décision de répartition des temps d'antenne en période ordinaire. Ainsi, dans le cadre des élections présidentielles de 2015 au Burkina-Faso, la RTB Télé et Radio a accordé un temps d'antenne de 9h37mn 22 s à l'ensemble des candidats contre 430h 18mn 58s par les 86 médias privés ayant assuré la couverture médiatique de la campagne.

⁴⁰ Institut Panos pour l'Afrique de l'ouest, les organes de régulation des médias en Afrique de l'Ouest, Panos, 2006.

des partis politiques aux médias d'Etat. En ce qui concerne le service public, le problème fondamental que nous avons, c'est que les textes ne sont pas suffisamment avancés pour permettre à la HAAC d'intervenir. »⁴¹

Il s'agit donc d'un cadre législatif et réglementaire insuffisant pour favoriser la liberté des médias de service public. L'autorité de régulation se retrouve limitée dans ses moyens d'actions. Au Burkina-Faso, aucune loi, aucune décision ne se consacre à la répartition des temps d'antenne entre les acteurs politiques en période ordinaire⁴². C'est dire que libre cours est laissé au journaliste, à l'organe de presse afin de faire preuve de professionnalisme et d'équilibrer l'information. Toutefois, une réglementation serait idéale.

B- Une meilleure régulation envisageable

Dans un contexte de pluralisme dans le domaine de la communication, occasionnant la création de plusieurs organes de presse, tant au niveau de chaînes de télévisions de la radio que de la presse écrite, il est impérieux d'avoir des organes pour réguler cet espace médiatique. Il est à cet effet important de réadapter les lois et décisions à l'évolution du pluralisme médiatique.

1- Réadaptation de la régulation entre évaluation quantitative et qualitative

Les lois et décisions d'encadrement de l'égal accès des partis politiques aux médias de service public sont en constante évolution. A cet égard, deux options s'offrent aux organes de régulation des médias en Afrique francophone. Nous proposerons soit une évaluation quantitative ou une évaluation qualitative.

a- Une évaluation quantitative : la règle des trois tiers

L'effectivité du pluralisme médiatique ne peut être appréciée que si elle est susceptible d'être évaluée. Au-delà des dispositions constitutionnelles et législatives promouvant l'égal accès des partis politiques aux médias de service public, il serait intéressant d'y appliquer des règles. Si

⁴¹Le Matinal paru le 8 novembre 2015, consultable en ligne sur : <http://quotidien-lematinal.info/souleymane-ashanti-parle-de-la-haac> consulté le 20/01/2019

⁴²C'est ce qu'affirme le DG de la RTB dans l'entretien qu'il nous a accordée en mai 2019 : « *l'un des textes fondateurs de la RTB qui dit simplement que tout le monde a accès à la parole, la société civile, le pouvoir en place, l'opposition, tout le monde a un accès égal à l'information et aux plateaux de la RTB. C'est en période électorale que des textes sont pris par le CSC pour organiser le passage des partis politiques, sur les plateaux de radio, de télévision, et dans la presse écrite. Nous tenons donc à ce principe, sinon en temps ordinaire, on a simplement une responsabilité qui veut que nous donnions la parole à tout le monde et c'est ce que nous faisons* ».

au Bénin, l'autorité de régulation a fait l'effort d'une répartition, celui-ci demeure faible par rapport au défi démocratique à relever. Il faudrait l'adapter aux exigences de l'heure.

Plus anciennement, la règle des trois tiers⁴³ résolvait le problème de l'inégal accès aux médias de service public depuis les années 1969. Cette règle est adaptée aux pays ouest africains, notamment aux médias de service public du Bénin, du Burkina-Faso et du Togo afin d'organiser le débat politique. Ainsi, le chef de l'Etat et son gouvernement, les partis politiques qui le soutiennent et les partis politiques de l'opposition auront une tranche égale d'intervention dans le journal. Aussi, faudrait-il souligner que toute intervention du chef de l'Etat entrant dans le cadre d'une activité du parti politique auquel il appartient est comptabilisé dans la tranche horaire réservée à la mouvance présidentielle.

Les organes de régulation se doivent également de prendre des décisions visant la répartition des temps d'antenne en respectant dans les journaux télévisés au moins la règle des trois tiers. Ce qui facilitera un contrôle plus rigoureux. Le problème de la légalité de cette règle coutumière pourra être résolu en l'intégrant dans une loi pour la rendre opposable aux médias. L'autorité de régulation pourra donc à travers des rapports quantitatifs périodiques situer l'opinion publique sur le respect ou non du pluralisme au sein de la presse de service public.

Outre cette règle, le principe de référence rétablit le droit des partis politiques non représentés à l'assemblée nationale de participer au débat politique. Pour ce faire, une évaluation qualitative peut être envisagée.

b- Une évaluation qualitative : le principe de référence

Dans le but de prendre en compte le maximum de courants de pensée et d'opinion, en 2000, le CSA en France a mis sur pied le principe de référence. Au-delà du chiffrage mathématique prôné par la règle des trois tiers, ce principes intègre une interprétation qualitative. Ainsi, « *Les diffuseurs doivent en outre veiller à assurer un temps d'intervention équitable aux personnalités appartenant à des formations politiques non représentées au parlement* »⁴⁴. Ce principe est plus adapté dans un contexte où la composition de l'assemblée nationale ne reflète pas les tendances

⁴³ La règle dite des trois tiers est issue d'une directive de l'ORTF du 12 novembre 1969 qui prévoyait que « *Dans la représentation des points de vue, l'équilibre entre les représentants des pouvoirs publics, ceux qui les approuvent et ceux qui les critiquent, lorsqu'il ne sera pas obtenu en un seul jour au cours de la même émission, devra l'être sur une période raisonnablement calculée* », disponible sur <http://www.juristic.net>, consulté le 24/10/2024 à 14h55mn.

⁴⁴ JURISTIC, « Pluralisme politique et audiovisuel : vers de nouvelles règles d'évaluations ? » disponible sur <http://www.juristic.net> consulté le 24/10/2024 à 18h56mn.

idéologiques. Ainsi, seront pris en compte les interventions, les thématiques, les temps pour une évaluation mensuelle.

Adopté en France le 8 février 2000, la mise en œuvre de ce principe a connu des résistances. Dans ce sens, l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 avril 2009, Hollande et Mathus, requête numéro 311136 est intervenu. A la suite d'une requête de François A et Didier B qui « *demandent au Conseil d'Etat d'annuler la décision du 3 octobre 2007 par laquelle le Conseil supérieur de l'audiovisuel a rejeté leur demande tendant à ce qu'il modifie sa délibération du 8 février 2000 relative aux modalités d'évaluation du respect du pluralisme politique dans les médias afin de prendre en compte les interventions du Président de la République et de ses collaborateurs* »⁴⁵. Ainsi, le principe de référence prend en compte les propos du chef de l'Etat au même titre que ceux du gouvernement dans l'évaluation du pluralisme.

Outre ces mesures qui permettront une avancée de l'évaluation et de la mise en œuvre du pluralisme dans les médias de service public, il est également important de s'appesantir sur les facteurs liés au mandat des conseillers.

2- Des réformes structurelles envisageables

Les organes de régulation des médias sont constitués de conseillers élus et du personnel administratif. Le mandat des conseillers est encadré. Dans certains pays le mandat est renouvelable et dans d'autres non renouvelable. Nous appréhenderons dans les prochaines lignes l'avantage du non renouvellement du mandat et de son irrévocabilité sur la qualité du travail du régulateur ; de même que l'obligation d'ingratitude et la question des cahiers de charges.

a- De la question de l'irrévocabilité du mandat

Le secteur des médias est un secteur tellement sensible, une arme redoutable et un couteau à double tranchant qu'il faut veiller au grain et contrôler rigoureusement le secteur. Mais cela passe une fois de plus par des dispositions légales et statut particulier. On ne saurait parler de rigueur sans une indépendance des acteurs.

Au Bénin et au Togo, l'irrévocabilité du mandat est une garantie essentielle pour l'indépendance des membres. Cette règle signifie que les membres ne peuvent pas être relevés de leur fonction en cours de mandature. Ce principe est protecteur, ce qui favorise un meilleur

⁴⁵ Arrêt du Conseil d'Etat du 8 avril 2009, Hollande et Mathus, requête numéro 311136. Disponible sur <https://www.revuegeneraledudroit.eu>, consulté le 24/10/2024 à 19h52mn.

contrôle. Au Burkina-Faso, « *Le mandat des membres du Conseil supérieur de la communication est irrévocable sauf cas d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel. Toutefois, en cas d'atteinte ou de manquement grave dans l'exercice de leur fonction, constatés par le Conseil constitutionnel, les membres du Conseil supérieur de la communication peuvent faire l'objet de suspension ou de révocation* »⁴⁶.

Autant la question du mandat est importante, il est également utile de se pencher sur l'élaboration des cahiers de charge.

b- De la question des cahiers de charges

Les organes de régulation en Afrique francophone ont pour but principal de faire face aux acteurs du monde des médias en vue d'éviter les déviances, de garantir la liberté de presse et de veiller à l'accès égal aux médias de service public.

Pour un contrôle plus rigoureux, il serait important d'instituer un cahier de charge et de mission pour les médias de service public. Et celui-ci sera contrôlé par l'autorité de régulation. Car, « *les sanctions peuvent être aussi appliquées aux opérateurs à la suite d'une violation des cahiers de charge et des missions* »⁴⁷. Cette mesure peut donc s'avérer contraignante et permettre aux médias de service public de veiller à l'égal accès. Au Burkina-Faso, « *L'instance de régulation n'a pas réussi à ce jour à instituer des cahiers des charges et des missions pour les organes de service public* »⁴⁸. On note donc une dissonance entre la régulation des médias privés et celle des médias de service public.

Il est donc utile de souligner que les médias de service public, pour une meilleure liberté, doivent être mieux encadrés au plan juridique. Toutefois, au regard de l'impact du politique dans le choix tant des conseillers des organes de régulation que des hauts responsables de ces médias, une volonté politique est incontournable.

Conclusion

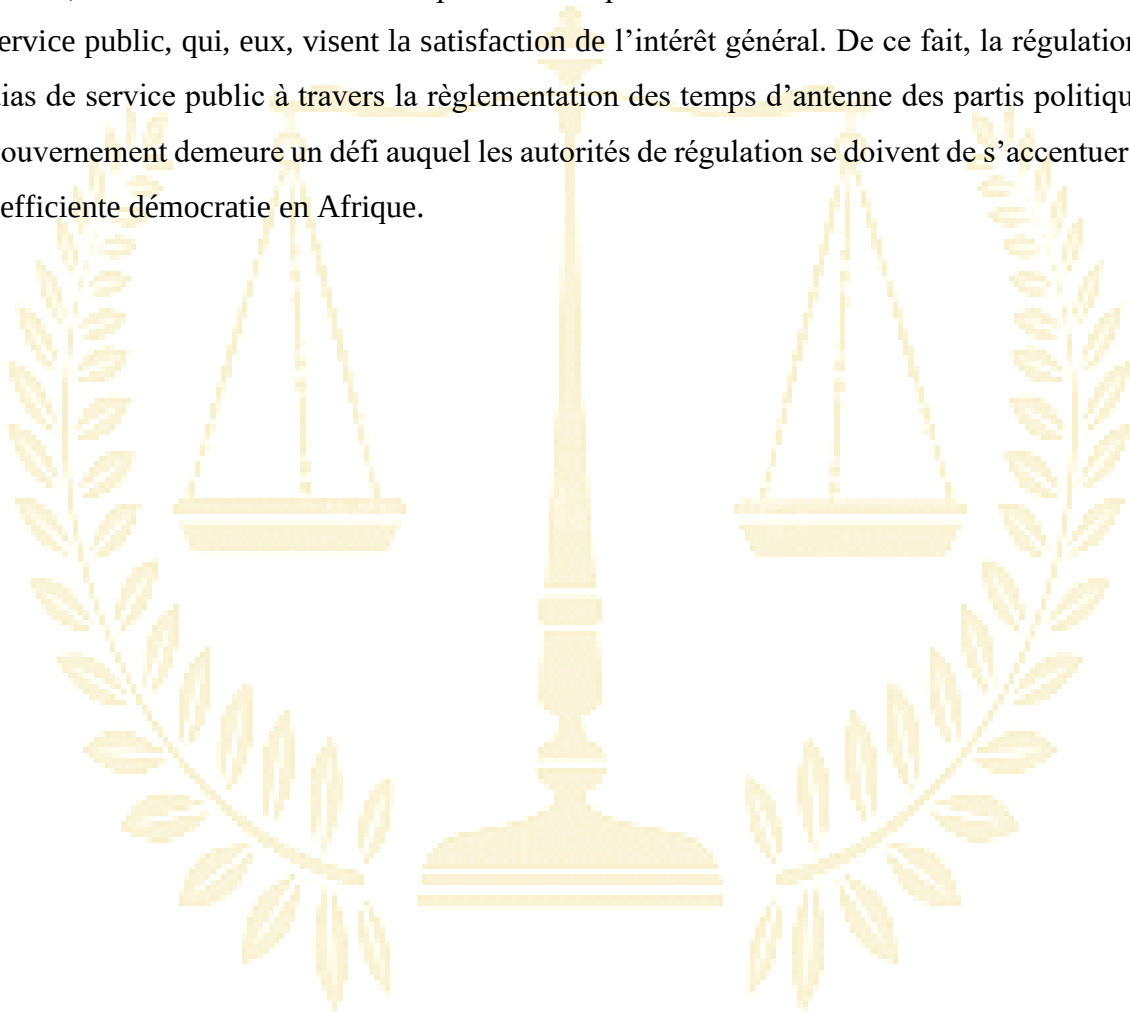
A la lumière de cette étude, on peut déduire qu'en ce qui concerne l'effectivité de l'indépendance des organes de régulation de nos pays d'étude, le Bénin s'illustre de manière

⁴⁶Article 37 de la loi organique n° 015-2013/AN portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la communication.

⁴⁷ BAKOUAN (I), *la régulation du secteur de l'information au Burkina-Faso par le conseil supérieur de l'information*, Mémoire, Université de Ouagadougou, 2003.

⁴⁸BALIMA (S-T), cité par TIAO (L), *Régulation des médias d'Afrique francophone : cas du Burkina Faso*, thèse, Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2015.

positive et remporte la première place d'une part sur l'ensemble des organes de régulation de l'Afrique occidentale et par ricochet sur les trois pays objet de la présente étude. L'organe de régulation du Burkina-Faso, quant à lui, se révèle acceptable et dénote quelques irrégularités au niveau de son fonctionnement selon ladite étude. Son efficacité est donc à parfaire. Le Togo, par contre reste peu enviable du point de vue du statut de l'organe et de la composition de ses membres. Toutefois, la diversité des courants de pensée et d'opinion se doivent d'être réelle dans les médias de service public, qui, eux, visent la satisfaction de l'intérêt général. De ce fait, la régulation des médias de service public à travers la réglementation des temps d'antenne des partis politiques et du gouvernement demeure un défi auquel les autorités de régulation se doivent de s'accentuer pour une efficiente démocratie en Afrique.



La justice transitionnelle comme socle de l'État de droit

Transitional justice as foundation of the Rule of Law

Par :

Ordy Terence Kondangba Nzomana

Page | 44

Chercheur en droit international et en reconstruction post conflit à l'Université de Bangui
(République centrafricaine),
Enseignant en Droit et Science Politique à l'Institut Gutschool.

Résumé :

Dans un contexte post-conflit, la justice transitionnelle s'impose comme une réponse juridique et politique aux violations massives des droits humains. Cet article explore de manière critique son rôle fondamental dans la reconstruction d'un État de droit solide, légitime et inclusif. À travers une analyse croisée des expériences africaines (RCA, Rwanda, RDC, Afrique du Sud), il met en lumière les obstacles d'ordre institutionnel, politique et symbolique qui entravent sa pleine efficacité : sélectivité des poursuites, exclusion des victimes, instrumentalisation politique. En contrepoint, il démontre qu'une justice transitionnelle bien pensée fondée sur l'appropriation nationale, la participation effective des victimes et la réforme des institutions peut devenir le socle d'une société démocratique fondée sur la dignité, la mémoire et la légalité. L'article appelle ainsi à une refondation stratégique du processus transitionnel pour répondre aux exigences contemporaines de justice, de paix et de droit.

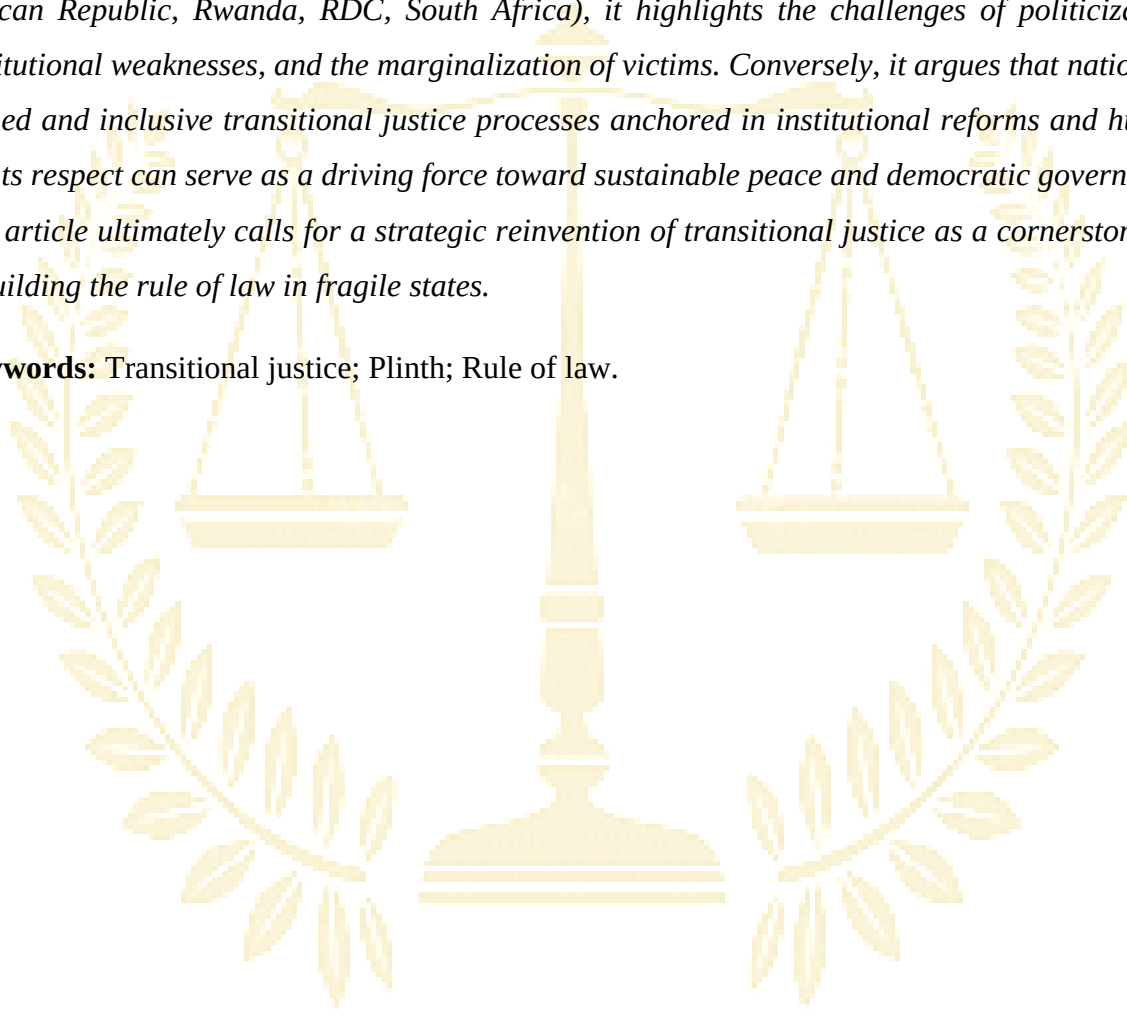
Mots-clés: Justice transitionnelle; Socle ; État de droit.

Abstract:

In post-conflict societies, transitional justice emerges as a key mechanism to address massive human rights violations while laying the foundation for a legitimate and inclusive rule of law. This article critically examines the foundational role of transitional justice in rebuilding states governed by human dignity and legality. Drawing from African case studies (Central African Republic, Rwanda, RDC, South Africa), it highlights the challenges of politicization, institutional weaknesses, and the marginalization of victims. Conversely, it argues that nationally owned and inclusive transitional justice processes anchored in institutional reforms and human rights respect can serve as a driving force toward sustainable peace and democratic governance. The article ultimately calls for a strategic reinvention of transitional justice as a cornerstone for rebuilding the rule of law in fragile states.

Page | 45

Keywords: Transitional justice; Plinth; Rule of law.



Introduction

Dans un monde enraciné dans une ribambelle d'instabilité à essence anthropique (conflit armé, émeutes, régime despotique), la justice transitionnelle comme l'apanage d'une justice de crise¹, est de plus en plus banalisée. A ce titre, l'Afrique depuis plusieurs décennies en général, et la République centrafricaine en particulier est confrontée à des conflits récurrents aux effets dévastateurs, notamment sur les populations civiles. Ces crises ont engendré des violations massives des droits de l'Homme, sapé les institutions de l'Etat, et mis à mal la cohésion sociale. Dans ce contexte, la justice transitionnelle s'impose comme un mécanisme crucial, non seulement pour faire face au passé mais aussi pour jeter les bases d'un avenir fondé sur la rectitude.

Page | 46

Plus qu'un simple processus de sanction, elle se veut l'instauration d'un cadre propice à l'Etat de droit capable de garantir la protection des droits inhérents à la personne humaine, la responsabilité des auteurs publics et la non répétition des abus².

Les sociétés post conflit souvent confronté à un défi ambivalent à savoir panser les blessures du passé tout en construisant un avenir démocratique ; l'Etat de droit reposant sur la primauté du droit, l'indépendance de la justice dans les contextes post crises sont souvent fragilisés voire détruit, rendant nécessaire un mécanisme de reconstruction normative et institutionnel³. De ce contexte d'exception, la justice transitionnelle loin d'être qu'un exercice modeste de mémoire, constitue un véritable levier de reconstruction de l'Etat, de la restauration, de la confiance citoyenne et de rebâtir un ordre démocratique légitime⁴.

Afin de faire place à une meilleure compréhension, il s'avère primordial de dégager les préalables définitionnels. D'emblée, le terme socle s'étend au sens figuré, à ce qui sert de base, de soubassement ou encore de fondement solide à un ensemble, qu'il soit matériel ou institutionnel. Dans un contexte juridique ou politique le socle renvoie à l'élément fondateur sur lequel repose une structure durable à l'exemple de la démocratie ou l'Etat de droit⁵.

La justice transitionnelle quant à elle, un concept apparu durant les vingt dernières années, tout comme le droit international humanitaire, s'identifie comme une branche du droit international

¹(R.G) TEITEL, *Transitional justice*, Oxford University Press, 2000, P 4-5.

² Ibid, p 5-10.

³ (J) CHEVALLIER, *l'Etat de droit, Montchrrestion*, 2003, P, 12-15.

⁴(P) De GREIFF, « Justice et Etat de droit: éléments pour un cadre de justice *transitionnelle* », *Revue Internationale de politique comparé*, Vol.17, n°1, 2010, P45-50.

⁵ Le petit Robert, Dictionnaire de la langue française, édition 2022.

dont son champ temporel, ni son champ spatial ne sont permanents. C'est à ce titre, qu'elle se veut telle une justice d'exception qui répond à une situation exceptionnelle pour proposer des solutions elle mêmes exceptionnelles⁶. De cette assertion préliminaire sur la justice transitionnelle, l'on constate que la justice transitionnelle, tente de résoudre des problèmes particuliers (violations massives des droits humains), dans des périodes transitoires, dans les situations auxquelles les institutions républicaines sont éperdument fragilisées.

Dans le souci de clarifier la portée définitionnelle du concept, le secrétariat des Nations Unies dans son rapport de 2004, a fourni une définition un peu plus acceptable favorisant une plausible compréhension du concept en ces termes, « la justice transitionnelle englobe l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation, peuvent figurer au nombre de ces mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec le cas échéant une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations ou une combinaison de ces mécanismes »⁷. De cette définition amplement générique, l'on perçoit que la justice transitionnelle va au-delà de la simple justice classique rétributive, en alliant de nouvelles touches sociales non seulement cristallisées sur des mécanismes judiciaires. Ainsi, en mettant un accent notoire sur la place de la justice transitionnelle dans les contextes des pays en situation de fragilité ou États fragiles, l'auteur Luis Miguel Gutierrez, voit dans la justice transitionnelle un instrument de reconstruction normative en remettant en question les logiques d'impunité⁸, et en instaurant des normes juridiques universelles dans des contextes nationaux fragilisés. Pour Ruti Teitel, l'auteure qui a conceptualisée la justice transitionnelle comme une justice de crise, la justice transitionnelle est le paradigme juridique et politique utilisé pour guider et légitimer le passage d'un régime injuste à un ordre démocratique fondé, sur l'État de droit⁹. Pour l'auteur, l'aspect reconstitutif de la justice transitionnelle favorise un lien hautement fondamental avec l'État de droit reposant sur des piliers laudatifs à l'instar de la recherche de la vérité, l'accès à la justice, la réparation des victimes, les réformes structurelles des institutions et la garantie de non

⁶(F) HOURQUERIE et (X) PHILIPPE, *La justice transitionnelle et le droit public: une introduction et quelques réflexions*, 2018, P 937.

⁷ SGNU, Rapport sur la justice transitionnelle, 2004.

⁸ (L. M) GUTIERREZ, « La justice transitionnelle et la transition constitutionnelle », *Revista Derecho Del Estado*, n°53, 2022.

⁹ Ibid P 8.

répétitions¹⁰. Ces piliers contribuent à l'enracinement d'une culture juridique fondée sur la transparence, la responsabilité et la confiance citoyenne.

L'État de droit concept phare et intrinsèque aux idéaux démocratiques, est selon le professeur Guy Braibant, un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise, et où la justice indépendante peut, le cas échéant sanctionner les violations de ce droit, y compris celles commises par l'État lui-même¹¹. De ce fait, l'État de droit s'avère comme un système où le droit règne en maître et où il n'y a aucunement de demi-mesure, aux bavures des particuliers et les dépositaires de l'ordre public.

Page | 48

Cependant, au-delà de ces constats théoriques la justice transitionnelle loin d'être qu'un exercice mémoriel, constitue un véritable levier de reconstruction de l'État, de ses institutions et de sa légitimité. Dès lors, il devient légitime de s'interroger: La justice transitionnelle avec ses dimensions réparatrices, restauratrices et reconstructrices, peut-elle réellement servir de levier à l'instauration d'un État de droit dans les sociétés post conflit ?

A cette problématique, qui s'assigne l'objectif d'analyser dans quelle mesure la justice transitionnelle, par le truchement de ses dimensions réparatrices, restauratrices et reconstructrices peut contribuer à l'émergence d'un Etat de droit dans les sociétés post conflit en s'appuyant sur une lecture doctrinale approfondie et des exemples empiriques (RCA, RDC, Côte d'ivoire, Rwanda, Afrique du Sud) , l'on sera tenté de répondre de manière hâtive, que la justice transitionnelle, par ses dimensions réparatrices (justice pour les victimes), restauratrices (réhabilitation du lien social et institutionnel) et reconstructrices (réformes structurelles et garanties de non répétition), constitue un levier essentiel mais non suffisant pour l'instauration d'un État de droit. Sa capacité à fonder un ordre juridique légitime dépend de sa mise en œuvre contextuelle, de la volonté politique et de l'inclusion des populations concernées dans le processus de transition.

Ainsi, dans l'ultime velléité d'épuiser allègrement la question que nous avons hissé sous le boisseau, et de surcroît qu'on la qualifie d'une manière péremptoire d'une affirmation de travail de bibliothèque. Deux axes feront l'objet d'alimentation de cette réflexion, le premier consiste à illustrer la justice transitionnelle comme un outil à la consolidation de l'État de droit (I), le second va constituer à explorer les défis de L'institutionnalisation de l'État de droit par la justice transitionnelle (II).

¹⁰ International Center for Transitional Justice (ICJT), what is transitional justice? , 2020.

¹¹ (G) BRAIBANT, *Le droit et le pouvoir*, PUF, 1996, P47.

I- L'APPORT DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE A L'INSTAURATION DE L'ÉTAT DE DROIT

«La justice transitionnelle n'est pas seulement un mécanisme de réponse aux crimes passés, elle est un instrument de refondation du contrat social et de consolidation de l'État de droit»¹².

Page | 49

Erigée suite au revers de la justice classique, la justice transitionnelle se présente comme une architecture normative et institutionnelle qui se veut d'une part à panser le cœur des victimes ayant subi les graves violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, tout en projetant les sociétés sur la voie d'un avenir pacifié d'autre part en portant une attention particulière sur la prééminence du droit¹³. Souvent ancrée dans un contexte de crise ou post crise à essence dichotomique, la justice transitionnelle se présente comme un levier essentiel à l'édification et à l'instauration effective d'un État de droit dans les sociétés post conflictuelles gage d'une paix pérenne.

En effet, l'apport de la justice transitionnelle se déchiffre inéluctablement par le truchement de ses multiples piliers. D'emblée la reconnaissance du droit à la vérité, qui permet de briser les récits officiels mensongers et de restaurer la mémoire collective, un droit avéré comme fondement de la démocratie et de la justice¹⁴. De plus, les mécanismes de réparation, qu'ils soient matériels ou institutionnels participent à la revalorisation de la dignité des victimes affermissant le socle éthique de l'État de droit.

Par ailleurs, les réformes institutionnelles maillon intrinsèque de la justice transitionnelle, favorisent l'assurance du non répétition des violations passées. Ces réformes significatives, lorsqu'elles sont effectivement mise en œuvre, contribuent à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à la rationalisation des forces de sécurité et à l'ancrage des droits fondamentaux dans les rouages fonctionnels de l'État. La justice transitionnelle devient véritablement un État de droit lorsqu'elle dépasse la logique de l'exception pour embrasser celle de la transformation structurelle.

Dans cette logique, l'analyse de la justice transitionnelle comme socle de l'État de droit impose de s'arrêter sur les finalités profondes qu'elle poursuit et les transformations structurelles qu'elle est susceptible d'engendrer. D'abord elle se manifeste comme une justice à visée réparatrice (A), visant à reconnaître les victimes, à combattre l'impunité et à restaurer la dignité

¹² (P) De GREIFF, Report of the special rapporteur on the promotion of trust, justice, reparation and guarantees of no recurrence, 1/HRC/21/46/ONU, 9 Aout 2012.

¹³(R) MANI, *Beyond Retribution: Seeking justice in the shadow of war*, Polity Press, 2002, P 43.

¹⁴ Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, Étude sur le droit à la vérité, E/CN/2006/91/2006.

des victimes pour les violations massives des droits humains. Ensuite, elle peut devenir porteuse des réformes structurelles (B), en contribuant à la refondation des institutions, à la réconciliation du lien social, indispensables à la consolidation de l'État de droit dans les sociétés en transition.

A- Une justice à visée réparatrice

Page | 50

Comme l'a si bien argué Priscilla Hayner, spécialiste des commissions vérité, justice réparation de la justice transitionnelle, « la justice transitionnelle n'a de sens que si elle répare les vivants, redonne une voix aux morts et restaure la dignité collective¹⁵ ». Cette analyse très pertinente traduit sans subterfuge que la réparation constitue l'un des fondements essentiels de la justice transitionnelle, du fait qu'elle transcende l'aspect répressif de la justice pénale, en combinant une approche holistique en accordant une reconnaissance des torts perpétrés, la mémoire des victimes et la reconstruction d'un tissu social amoché.

La justice transitionnelle puise sa légitimité non seulement dans sa capacité à juger les responsables, mais aussi et surtout dans sa vocation à réparer l'humain brisé par les atrocités. Elle ne peut se limiter à l'application du droit positif : elle doit s'ouvrir à l'expérience humaine, à la reconnaissance des souffrances, et à la restauration de la dignité. La réparation ici, outrepassa la simple compensation financière. Elle devient un acte politique et symbolique, un langage par lequel l'État exprime : je reconnais ce que vous avez subi, je le condamne et je m'engage à ne plus le permettre. A travers cette dynamique, la justice réparatrice devient un pont entre mémoire et avenir, un lien entre passé traumatique et avenir démocratique. Cette justice à visée réparatrice est celle qui s'adresse aux cœurs des sociétés fracturées, qui tente de recoller les morceaux invisibles du vivre ensemble, souvent plus écartés que les institutions elles-mêmes.

La dimension réparation s'avère tel un impératif moral dans tout le processus de transition démocratique, en ce sens qu'elle favorise à restaurer la confiance des victimes de ces violations envers l'État et ses institutions et en outre de réaffirmer¹⁶ des valeurs de la rectitude et du respect péremptoire de la dignité humaine l'une des normes principales des droits de l'homme. C'est pourquoi Pablo de Greiff, premier rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non répétition souligne que, « la réparation constitue l'expression la plus directe de la reconnaissance du tort subi par les victimes » ; Ce qui atteste que le pilier de réparation dans le processus de la justice transitionnelle concourt à

¹⁵(P) HAYNER, *Unspeakable Truths: Transitional justice and the challenge of trust commission*, Routledge, 2011, P15.

¹⁶ Ibid, §19.

l'édulcoration des maux des victimes et devient alors un levier de reconstruction durable au sein des États post conflit.

Ainsi, la réparation peut prendre des formes variées en l'occurrence des indemnisations, des excuses officielles, la restitution des biens, réhabilitation des victimes ou encore des commémorations publiques, à titre illustratif le cas de l'Afrique du Sud avec la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) qui préconisait des mesures concrètes d'indemnisation et de reconnaissance publique¹⁷. En sus, dans les contextes africains teintés sur les cas du Rwanda et de la Côte d'Ivoire, la mise en place des programmes de réparation a permis, en dépit des restrictions, de renforcer la légitimité des processus de justice transitionnelle.

Page | 51

A ce titre, la fonction réparatrice de la justice transitionnelle repose sur une double exigence : d'une part la lutte contre l'impunité (1), qui permet de restaurer la légitimité de l'appareil judiciaire et de reconnaître la responsabilité des auteurs des violations des droits humains ; D'autre part la reconnaissance et le traitement des victimes (2), condition essentielle à la restauration de leur dignité et à la reconstruction du lien social. Ces deux dimensions complémentaires constituent les piliers d'une justice tournée vers la réparation et la réconciliation dans les sociétés post conflit.

1- La lutte contre l'impunité comme socle de légitimité judiciaire.

L'impunité, dans les contextes post-conflit, agit comme une blessure ouverte dans la conscience collective. Elle envoie un signal de continuité avec l'ordre ancien, celui de l'arbitraire, de la violence sans conséquence, et du pouvoir au-dessus du droit. À l'inverse, l'engagement à combattre l'impunité est une déclaration de rupture et de renaissance. C'est le fondement sur lequel peut se bâtir un État légitime, où la justice ne se proclame pas, mais se démontre.

D'un point de vue analytique, la lutte contre l'impunité se perçoit comme le test décisif de la sincérité des institutions post-conflit. Lorsqu'un État ose poursuivre ses propres responsables, lorsqu'il donne aux victimes la parole dans l'arène judiciaire, il ne restaure pas seulement l'ordre juridique ; il restaure la confiance, cette matière fragile mais essentielle au contrat social.

Comme l'a démontré Louise Arbour, ancienne Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « l'impunité est le poison des sociétés post conflit ; elle empêche la guérison des blessures, fragilise la paix et mine la confiance dans l'État ¹⁸ », l'impunité en tant que négation

¹⁷ Trust and Reconciliation Commission of South Africa, Final Report, Vol.6, 2003.

¹⁸(L) ARBOUR, Ancienne Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, Discours à la conférence internationale sur la justice transitionnelle, New York, 2006.

de la justice, constitue l'un des obstacles majeurs à l'édification d'un État de droit dans les sociétés post conflit. C'est pourquoi les Nations Unies recommandent aux États de prendre des mesures efficaces pour lutter contre l'impunité afin de garantir la justice, la vérité, et la réparation piliers primordiaux de la justice transitionnelle¹⁹.

Dans les contextes post conflictuels, la lutte contre l'impunité constitue un pilier fondamental pour la justice transitionnelle. Elle représente non seulement une exigence de justice à l'égard des victimes, mais aussi un socle de légitimation de l'autorité judiciaire dans la reconstruction de l'État de droit. En effet, le refus ostentatoire d'enquêter, de poursuivre et de sanctionner les auteurs de violations graves des droits humains engendre une crise de confiance vis à vis des institutions judiciaires et favorise la récurrence des violations. Ainsi, la pratique de l'impunité se décline comme un cercle vicieux, sapant les efforts de réconciliation et de stabilisation, c'est à ce titre que Louis Joinet soulignait que, « le droit à la justice est un droit inaliénable, et tout compromis qui aboutirait à effacer les crimes graves constitue une atteinte à la dignité des victimes et à l'ordre juridique ».

Dans cette perspective, souvent dans les pays en sortie de crise, les juridictions à structures hybrides ou internationalisées sous l'entraide de la communauté internationale sont mises en place pour combler les lacunes des systèmes nationaux affaiblis. Ce qui traduit un tonus revigorant de la légitimité judiciaire, à l'exemple de la mise en place de Cour Pénale Spéciale (CPS) en RCA, qui malgré des difficultés logistiques et politiques, marque un tournant symbolique dans la lutte contre l'impunité²⁰.

A côté de l'exemple centrafricain, d'autres exemples des pays du continent illustrent cette dynamique : Au Rwanda, les juridictions Gacaca ont permis de juger plus d'un million de dossiers liés au génocide de 1994. Bien que critiquées pour certaines défaillances procédurales, elles ont favorisé une justice de proximité et renforcé la légitimité judiciaire aux yeux des populations traumatisée²¹.

¹⁹(L) JOINET, Principes relatifs à la lutte contre l'impunité, Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 1997, Principe 1.

²⁰ FIDH, RCA - Cour Pénale Spéciale : *une étape cruciale contre l'impunité*, 2021.

²¹ (C) PHIL, *The Gacaca Courts post Genocide justice and Reconciliation in Rwanda*, Cambridge University press, 2010.

En revanche, le constat d'une justice dénudée d'impunité dans les pays fragilisés en quête de reconstruction n'est pas éperdument exempt. Toutefois, la mise en œuvre des juridictions spécialisées, fait montre d'une progression essentielle dans la lutte contre l'impunité.

A la lumière de cette analyse, il appert de clarifier que la lutte contre l'impunité n'est pas simplement une tracée punitive, car elle constitue un fondement du nouveau pacte social après les violences. Elle rétablit la confiance dans les droits des victimes et légitime comme pilier de l'État de droit. La légitimité judiciaire naît donc moins de la perfection des textes que de l'audace politique d'appliquer le droit même aux puissants. L'impunité prolongée, est un poison lent : elle altère la crédibilité, nourrit la récidive et envoie le message que la justice est optionnelle.

Page | 53

C'est pourquoi, dans le cadre d'un processus de justice transitionnelle, la lutte contre l'impunité ne peut être périphérique. Elle en est le socle, car sans elle, il n'y a ni réparation réelle, ni réconciliation sincère, ni avenir démocratique viable.

2- La reconnaissance des victimes : une exigence de réparation et de mémoire.

Aucune paix durable ne peut se bâtir sur le silence des victimes²². Cette affirmation de Kofi Annan démontre avec justesse que la reconnaissance des victimes n'est pas un luxe moral. Elle n'est pas seulement un acte symbolique, mais une exigence de justice, de réparation morale et de mémoire collective dans les sociétés post-crise.

En effet, la reconnaissance des victimes constitue une rupture nécessaire face à l'oubli ou à l'indifférence. Elle est un rempart contre la reproduction des cycles de violences, un préalable à la reconstruction du lien social et un levier pour restaurer la dignité humaine. Une société qui refuse d'écouter les récits de ceux qu'elle a brisés entretient ses blessures et compromet son avenir.

Dans ce sens, la reconnaissance est une forme de réparation en soi. Elle donne un visage humain aux statistiques, une voix aux silences, une place aux absents. C'est ce qu'exprimait l'archevêque Desmond Tutu, figure emblématique de la justice transitionnelle en Afrique du Sud, lorsqu'il affirmait : « Sans reconnaissance, il n'y a pas de guérison ; sans guérison, il n'y a pas d'avenir²³ ».

Reconnaître, c'est donc réparer mais aussi prévenir. Cela suppose l'écoute des victimes, leur intégration dans les mécanismes de justice transitionnelle et la mise en œuvre de politiques de

²²(K) ANNAN, *The Role of the United Nations in Transitional Justice*, 2004.

²³(D) TUTU, *No Future without Forgiveness*, Random House, 1999, P 46.

réparation adaptées. Cela marque une rupture non seulement avec l'impunité, mais aussi avec l'indifférence.

Une société qui néglige la reconnaissance des victimes compromet irrémédiablement la reconstruction de la confiance, de la paix et de la justice. Comme le rappelait Ruth Anruzda, la réparation commence souvent par une reconnaissance symbolique. Elle est, en soi un moyen pour les victimes de retrouver une place dans la société, de rompre avec l'invisibilité de leurs droits et de leur douleur²⁴.

Page | 54

La reconnaissance est ainsi une condition essentielle de toute justice transitionnelle crédible. Elle constitue une étape préalable à la réparation, mais aussi un levier pour prévenir la répétition des crimes passés. C'est pourquoi de nombreuses expériences de justice transitionnelle dans des sociétés post-conflit ont intégré des dispositifs de reconnaissance, formels ou symboliques. L'exemple sud-africain est parlant : la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) a offert une tribune nationale aux victimes de l'apartheid, leur permettant de témoigner publiquement²⁵. Ce processus, bien que critiqué, a eu une fonction thérapeutique et réparatrice. Au Rwanda, la Journée de commémoration du génocide est devenue un rituel collectif de reconnaissance, soutenu par le Fonds d'assistance aux rescapés du génocide (FARG)²⁶, qui offre un accompagnement matériel, psychologique et juridique.

En République centrafricaine (RCA), la mise en œuvre d'un plan national de réparation reste encore embryonnaire. Bien que les témoignages recueillis par la Commission Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation (CVJRR) soient nombreux et riches, ils n'ont que rarement donné lieu à des gestes réparateurs concrets²⁷. Pourtant, la reconnaissance des victimes constitue un socle indispensable de toute justice transitionnelle digne de ce nom. Elle nourrit la mémoire collective, protège contre le révisionnisme et contribue à reconstruire un État de droit fondé sur la dignité humaine.

La seule dimension réparatrice, centrée sur la reconnaissance morale des victimes, demeure néanmoins insuffisante si elle n'est pas arrimée à un processus de réformes structurelles. Sans

²⁴ (N, R) ANRUZDA, *Reparation Decision and Dilemmas*, in de Greiff (ed) , *The Handbook of Reparation* , Oxford University press, 2006, P 31.

²⁵ Trust and Reconciliation Commission of South Africa, Final Report, Vol.5, 2003.

²⁶ Ibid.

²⁷ FIDH, RCA : Réparation et attentes des victimes face à la justice transitionnelle, 2022.

transformation institutionnelle, le risque de rechute dans les violences est réel. Comme le souligne Louis Joinet, « il ne peut y avoir de paix sans justice ni réformes institutionnelles durables »²⁸.

Ces démarches montrent que la reconnaissance va bien au-delà d'un simple geste symbolique : elle constitue un préalable à la restauration du lien social, une condition de la dignité retrouvée et un fondement du processus démocratique. Tout processus de justice transitionnelle qui l'ignore risque de renforcer les fractures sociales plutôt que de les guérir.

Page | 55

Ainsi, la justice transitionnelle ne peut se réduire à une justice réparatrice. Elle doit devenir une justice porteuse de réformes, capable de réhabiliter la confiance dans les institutions publiques. En cela, elle poursuit un double objectif : panser les blessures du passé et préparer un avenir fondé sur la protection effective des droits humains. En outre de la fonction réparatrice de la justice, se dessine une seconde fonction essentielle, celle d'une justice porteuse de réformes structurelles.

B- Une justice porteuse de réformes structurelles.

En adjonction de son objectif à poursuivre et à sanctionner les auteurs des graves violations des droits de l'homme, la justice transitionnelle se veut aussi l'imposition d'une transformation profonde des institutions gage de l'assurance de la non répétition et des abus et le renforcement de l'État de droit, car cette justice dite transitionnelle, doit aussi préparer l'avenir.

Loin d'être une simple réponse judiciaire, la justice transitionnelle vise à refonder le contrat social sur des bases démocratiques, à travers la réforme des institutions judiciaires, sécuritaires et administratives. Comme l'affirme Louis Joinet, « il n'y a pas de réconciliation durable sans refondation des institutions chargées de faire respecter le droit²⁹ ». Dans cette optique, la réforme du secteur de la justice – notamment son indépendance, son accessibilité et son efficacité – est centrale pour restaurer la confiance des citoyens envers l'État.

De même, la réforme des forces de sécurité et la mise en place de mécanismes de contrôle civils apparaissent comme des conditions sine qua non pour garantir la non-répétition des violations passées. Ces réformes doivent s'accompagner d'un effort de représentativité, d'inclusion et de participation des populations, notamment des groupes historiquement marginalisés.

²⁸ Ibid, §4.

²⁹ Ibid.

Ainsi, la justice transitionnelle peut devenir un moteur de refonte institutionnelle : elle transforme la douleur des sociétés blessées en opportunité de reconstruction démocratique. Elle propose un passage du choc à l'équilibre, du dysfonctionnement à la résilience, du traumatisme à l'engagement civique.

Dans les sociétés post conflit, les institutions notamment, judiciaires, sécuritaires et administratives sont souvent délégitimées et inopérantes, pour poser les bases d'un État de droit durable, elle doit impulser une refonte des institutions (1) et promouvoir un nouveau pacte social (2).

1- Un levier pour la refondation de l'ordre institutionnel

La justice transitionnelle, en tant que réponse aux violations massives des droits humains, vise non seulement à rétablir la justice pour les crimes passés, mais aussi à refonder les institutions publiques pour qu'elles incarnent les principes de transparence, d'équité et de respect des droits fondamentaux. Louis Joinet expert des Nations Unies, a donné une analyse pertinente du rôle de la justice transitionnelle dans la reconfiguration de l'ordre social, « il ne saurait y avoir de paix durable sans refondation démocratique des institutions issues du conflit ³⁰ », car sans transformation institutionnelle, il ne peut y avoir une table rase du passé.

Dans de nombreux contextes post conflit, les institutions étatiques, police, justice, armée, administration ont été instrumentalisées à des fins répressives, perdant toute légitimité, la justice transitionnelle peut alors agir comme catalyseur de réformes structurelles en articulant vérité, responsabilité et réformes institutionnelles. Cette transformation passe par des réformes telles que :

- La Réforme du Secteur de Sécurité (RSS) une réforme qui a pour ambition la professionnalisation des forces armées et les soumettre au contrôle civil. En RCA, après la crise militaro politique de 2013, la mise en place d'une direction dédiée à la RSS traduit une démarche transformative de l'armée centrafricaine pour faire estomper les idéologiques revanchardes.
- La Réforme du Secteur de la Justice (RSJ) par l'assainissement de la magistrature, tout en garantissant l'indépendance de la justice et en excluant les juges compromis. En Sierra Leone, le travail de la CVR et du tribunal pénal a contribué à la

³⁰ Ibid.

réforme du secteur de la justice, notamment par la création d'une police de proximité, plus professionnelle et redevable³¹.

- La réforme constitutionnelle ou législative, pour inscrire les garanties fondamentales des droits humains dans le droit national. En RCA, le processus transitionnel à déboucher par l'innovation de la Haute Autorité chargée de la Bonne Gouvernance, une institution républicaine investit par la Constitution centrafricaine du 30 Mars 2016.

- L'intégration d'une éducation civique et mémorielle, pour lutter efficacement contre les idéologies de haine comme fût le cas de l'Afrique du Sud par la mise en œuvre de l'éducation à la paix³².

Dans chacun de ces modèles, la justice transitionnelle a été un outil de reconfiguration de l'ordre public participant à restaurer la confiance entre les citoyens et l'État. Cette refondation est essentielle pour éviter le retour des violences et garantir une stabilité durable fondée sur le droit.

2- Un vecteur de réconciliation et de reconstruction du lien social.

« Sans vérité pas de justice ; sans justice pas de réconciliation, sans réconciliation pas de paix »³³, Cette affirmation souvent référencée dans les travaux teintés sur la justice transitionnelle devenue routinière, rappelle l'importance du processus de réconciliation nationale au sein des sociétés en sortie de crise, qui ne peut aboutir que si les victimes, les communautés et les institutions parviennent à reconstruire des relations axées sur une réelle confiance et la reconnaissance mutuelle de la justice.

Au-delà des institutions, la justice transitionnelle doit reconstruire la cohésion sociale dans des sociétés fracturées par la violence, c'est pourquoi les commissions Vérité intègrent souvent dans leur compétence *ratione materiae* la dimension réconciliatrice comme le cas de la Commission Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation (CVJRR) en République centrafricaine.³⁴ Cette réédification du tissu social, se passe par la reconnaissance des diverses identités et l'éducation à la citoyenneté. A titre illustratif, le modèle rwandais a démontré l'utilité des juridictions gacaca

³¹ Sierra Leone, Trust and Reconciliation Commission, Final Report, 2003, Vol.5.

³² Ibid.

³³ Ibid

³⁴ Lire La Loi organique n°20.015 du 7 Avril 2020, portant création de la CVJRR en République centrafricaine.

comme outil communautaire de justice et de réconciliation grâce à des cultures rituels de pardon traditionnel en dépit de ses limites perceptibles³⁵.

En offrant un espace d'expression aux victimes, en favorisant la reconnaissance des maux subies en rendant justice, la justice transitionnelle permet de dépasser les logiques de vengeance et de fragmentation sociale, ce qui la positionne comme un vecteur essentiel de reconstruction du contrat social. Partant de l'analyse de Pablo Grieff, « la justice transitionnelle n'est pas qu'un mécanisme juridique; Elle est un processus social qui doit contribuer à la restauration du tissu relationnel détruit par la violence³⁶ », une analyse très fructueuse qui implique l'appréhension de la justice comme un acte collectif au service d'une paix durable, plusieurs expériences non exhaustives illustrent cette dynamique. En Colombie, l'accord de paix de 2016 entre le gouvernement et les FARC a instauré une juridiction spéciale pour la paix, combinant sanctions réparatrices et vérité partagée, dans une option de réintégration sociale et de reconnaissance mutuelle³⁷. En RCA, par contre la CPS bien qu'encore en phase de métastase, représente une tentative de réunifier les citoyens autour d'un idéal de justice impartiale et de mémoire commune.

Ainsi la justice transitionnelle loin de se réduire à une succession de procès ou de compensation, lorsqu'elle intègre une vision transformatrice, devient un socle de reconstruction nationale, enracinant la culture de la légalité et de la paix.

Si la justice transitionnelle, dans sa visée réparatrice, constitue un palliatif indispensable aux vestiges des conflits et aux attentes des victimes, elle ne saurait à elle seule atteindre ses objectifs sans une institutionnalisation solide, cohérente et inclusive. En effet, la reconnaissance des torts passés et l'octroi des réparations ponctuelles ne garantissent ni l'ancrage durable de l'État de droit, ni la prévention des récidives. C'est pourquoi, plusieurs études soulignent que la justice transitionnelle, pour être fidèlement transformatrice, doit être portée par des institutions légitimes, stables et alignés sur les principes démocratiques³⁸. Or dans de nombreux contextes post conflit sui generis en Afrique où les Putschs se foisonnent, cette exigence se bute à des restrictions structurelles politiques et institutionnelles.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ International Center for Transitional Justice (ICTJ), The Colombian Peace Agreement and Transitional Justice, 2017.

³⁸ Ibid, P 193.

A l'aune de ce constat poignant, il convient d'interroger les obstacles et les potentialités de L'institutionnalisation de la justice transitionnelle, dans sa capacité à sévir concrètement l'édification d'un État de droit effectif et pérenne (II).

II- UNE INSTITUTIONNALISATION LIMITÉE MAIS PERFECTIBLE FACE AUX EXIGENCES DE L'ÉTAT DE DROIT

Page | 59

L'institutionnalisation de la justice transitionnelle dans les sociétés post conflit notamment en Afrique, repose sur la mise en place des mécanismes juridiques, politiques et sociaux censés répondre aux attentes des victimes et rétablir les fondements de l'État de droit. Comme le rappelle pierre Hazan, « la justice transitionnelle n'est pas un modèle figé, mais un processus adaptatif qui dépend de l'histoire des ressources et des rapports de force dans chaque société³⁹ ». Il appert donc aux États, avec l'entraide de la communauté internationale et de la société civile, de parachever cette institutionnalisation et de l'arrimer réellement à l'État de droit, garant des libertés et des droits fondamentaux.

Toutefois, dans les contextes à l'instar de la Sierra Leone, de la Tunisie, la Côte d'Ivoire et de la RCA, cette institutionnalisation demeure limitée, inconstante et parfois instrumentalisée par multiples facteurs : manque de volonté politique, faiblesse institutionnelle, absence de coordination et une insuffisance participation des victimes.

Néanmoins, cette institutionnalisation, bien qu'imparfaite, porte en elle les germes d'un redressement, pourvu que certaines conditions soient réunies en l'occurrence, volonté politique, participation active des victimes et réformes institutionnelles⁴⁰. Il s'agit moins d'innover que de corriger, d'adapter et de renforcer ce qui existe déjà, dans une logique d'évolution contextuelle. Dans les contextes africains, la justice transitionnelle ressemble à une maison inachevée : les fondations sont visibles, les murs commencent à s'élever, mais le toit rester à poser. Cette analyse caricaturale traduit la potentialité perfectible du processus ; Il ne s'agit pas d'un revers total, mais d'un chantier encore ouvert, qui fait appel à un engagement collectif et une vision politique renouvelée.

A l'aune de ce constat, on perçoit que l'efficacité de la justice transitionnelle dépend de la mise en œuvre concrète et fidèle de ses piliers. C'est à ce titre que l'application dévoyée des piliers traditionnels de la justice transitionnelle s'est révélée dans certains cas, comme un frein majeur à

³⁹ (P) HAZAN, *la justice transitionnelle face au mal*, Paris Stock, 2007.

⁴⁰ UNDP, *Transitional Justice and the Rule of Law*, 2021.

l'instauration durable de l'État de droit (A). Cependant, loin d'être figée, lorsqu'elle est conçue de manière inclusive, contextualisée et participative, elle peut constituer un vecteur efficace de refondation de l'État de droit, en favorisant la réforme des institutions, la réconciliation sociale et le respect effectif des droits humains (B).

A- Une application dévoyée des piliers traditionnels : obstacles à l'instauration de l'État de droit

L'application biaisée des piliers traditionnels de la justice transitionnelle constitue un réel frein à l'instauration de l'État de droit dans plusieurs contextes post conflit. En effet, loin d'être toujours neutre, la justice transitionnelle est parfois détournée de sa vocation initiale, et instrumentalisée par des régimes en place pour asseoir leur pouvoir et servir des intérêts politiques. Comme l'atteste les propos de Ruti Teitel, cette justice censée établir la vérité et réparer les torts est, parfois réduite à un outil politique camouflé sous des formes juridiques⁴¹. D'un point de vue comparatif, des pays comme la Sierra Leone et le Libéria ont également connu des dérives similaires, où les accords de paix ont accordé des amnisties larges, au détriment des droits des victimes. Ces arrangements ont retardé, voire dilué, l'édification d'un ordre juridique fondé sur la responsabilité⁴².

Ainsi, l'application dévoyée des piliers traditionnels (vérité, justice, réparation, garanties de non répétition) comme entrave à l'ancrage d'un État de droit légitime, se traduit par une sélectivité de poursuite (1), le tout entachée par une absence d'inclusion notoire des victimes (2) ouvrant la voie à une justice à deux vitesses incompatibles avec les principes de l'État de droit.

1- Une justice incomplète et sélective, reflet d'un déficit de volonté politique

L'un des défis de la justice transitionnelle dans les contextes post conflit demeure l'inachèvement et la sélectivité dans l'établissement des responsabilités des auteurs des graves violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, traduisant un réel déficit de volonté politique et une institutionnalisation de la justice à des fins partisans plutôt que la promotion de l'État de droit.

En effet, de part cette analyse, l'absence de volonté politique dans le contexte post crise africain se décline d'une manière ambivalente: d'une part elle se dessine par une sélectivité dans la

⁴¹ Ibid, P 64.

⁴² International Center for Transitional, Peace and justice in Africa, ICJT Briefing papers, 2011.

poursuite , et d'autre part, par le truchement des accords de paix, des amnisties qui se relèvent comme des preuves tangibles du manque de volonté politique, compromettant ainsi la lutte contre l'impunité que la justice transitionnelle se veut de combattre.

La sélectivité des poursuites est une énergie au sentiment d'injustice de frustration et parfois même de violence au sein des communautés affectées. Elle favorise également la compromission de la légitimité des institutions judiciaires qui, au lieu d'apparaître comme garante de l'égalité devant la loi, sont perçues comme des instruments de règlements de compte, où les ennemis politiques sont poursuivis tandis que les alliés ou les membres du pouvoir échappent aux poursuites judiciaires. Loin d'être une affirmation gratuite, cette analyse a été un vécu en Côte d'Ivoire, après la crise post-électorale de 2010- 2011, la machine répressive a été orientée contre les partisans de Laurent Gbagbo, alors que peu de responsables du camp Ouattara ont été inquiétés⁴³. Sans être une réalité proprement ivoirienne, l'affaire Hassan Bouba, actuel ministre de l'élevage et ancien cadre du groupe armé UPC (Unité pour la paix en Centrafrique) accusé de crime de guerre (massacre d'Alindao en 2018 dont 100 civils en majorité chrétiens ont été tués dans un camp des déplacés), mais toujours en poste en dépit d'un mandat d'arrêt de la CPS, illustre ce déficit criant de volonté politique⁴⁴.

En outre, les lois d'amnistie et les accords de paix souvent utilisés comme des stratégies de stabilisation à court terme au nom de la paix ou pour favoriser la réconciliation, se sont avérés comme un camouflage pour protéger les acteurs puissants impliqués dans des violations. Par exemple, en RCA, l'accord de Khartoum signé en 2019 n'inclut pas d'amnistie formelle, mais il a accordé des postes gouvernementaux à des chefs rebelles, certains sous sanction internationale, reflet d'une forme d'impunité de fait⁴⁵. A cela, l'invalidation des membres de la CVJRR pour des raisons opaques en février 2025, qui montre un risque de politisation d'un organe censée incarner l'impartialité et la confiance des victimes. Cette dérive compromet non seulement la crédibilité de la commission, mais aussi le processus de réconciliation nationale de la CVJRR risque d'être perçu comme un instrument de propagande vidé de sa substance.

⁴³ Human Rights Watch, justice déniée : l'absence de responsabilité pour les crimes graves en Côte d'Ivoire, 2018.

⁴⁴ Human Rights Watch, Hassan Bouba: A symbol of impunity in the central African, Report 2022.

⁴⁵ Accord Politique pour la Paix et la Réconciliation en République centrafricaine, Khartoum, février 2019.

2- L'absence de coordination institutionnelle et l'exclusion des victimes : un échec d'appropriation du processus.

La justice transitionnelle ne peut produire d'effet transformateur sans une coordination efficace entre les institutions impliquées et sans une véritable inclusion des victimes. Son succès repose sur la synergie des acteurs étatiques, judiciaires, civils et internationaux, mais aussi sur l'écoute des populations affectées. Toutefois, dans plusieurs pays africains en transition, ce principe est gravement compromis par l'émiettement institutionnel, le manque de stratégie unifié et la marginalisation des principaux concernés.

Par ailleurs, l'exclusion des victimes des processus de la justice transitionnelle est un manquement fondamental à sa finalité réparatrice et inclusive. Dans de nombreux pays, les victimes ne sont pas impliqués dans la conception, la mise en œuvre, ni le suivi des mécanismes ; Or les réflexions de Rama Mani démontre que la réconciliation sans justice, ni inclusion est une illusion de paix⁴⁶.

En Sierra Leone, la Commission Vérité et Réconciliation a été confrontée à des critiques similaires : les victimes ont été souvent perçues comme de simples objets de témoignages, sans réel pouvoir d'influence sur les décisions⁴⁷. En Tunisie, l'instance Vérité et Dignité, bien qu'ayant recueilli près de 65000 plaintes, a été critiquée pour le manque de suivi effectif et pour l'absence de prise en compte des recommandations dans les politiques publiques. Ces exemples illustrent que l'exclusion des victimes revient à nier leur rôle de sujet de droit, à affaiblir la dimension réparatrice du processus et à renforcer la méfiance vis à vis des institutions.

Cette défaillance est aggravée par l'insuffisante coordination entre les différents niveaux de l'État (gouvernement, justice, administration locale) et les partenaires techniques et financiers. Ce déficit d'alignement nuit à la vision stratégique du processus, réduit son impact et fragile son ancrage dans la société.

L'absence d'appropriation nationale et l'oubli des victimes traduisent un échec structurel. La justice transitionnelle perd alors son pouvoir réparateur, cathartique et bureaucratique, parfois même elle se métamorphose en un écran de fumée destiné à satisfaire la communauté internationale sans transformation réelle du tissu institutionnelle.

⁴⁶ (R)MANI, *Beyond retribution: Seeking justice in the shadow of War*, Polity press, 2002, P. 128.

⁴⁷ (R) SHAW, *Rethinking truth and Reconciliation Commissions: Lessons from Sierra Leone*, United States Institute of peace, 2015.

La coordination interinstitutionnelles et l'implication active des victimes ne doivent donc pas être considérées comme des variables secondaires, mais comme des prérequis fondamentaux à l'approbation, à la légitimité et la pérennité de la justice.

Face à l'échec partiel de l'application des piliers traditionnels, illustré par une coordination institutionnelle déficiente et une marginalisation des victimes, il apparaît nécessaire de repenser les modalités d'intervention de cette justice dans les contextes post conflit.

Page | 63

C'est à la lumière de cette approche, que sera examinée la capacité de la justice transitionnelle à devenir un vecteur de refondation de l'État post conflit en explorant les conditions nécessaires à son efficacité structurelle et sociopolitique.

B- Vers une justice transitionnelle vectrice de refondation de l'État de droit

La justice transitionnelle ne saurait se limiter à une justice mémorielle punitive. Elle est également lorsqu'elle est pleinement assumée, un vecteur fondamental de reconstruction étatique, orientée vers la consolidation du droit, de la démocratie et de la paix. Comme l'atteste Neil Kritz, la justice transitionnelle ne se contente pas d'un regard vers le passé, elle engage résolument un processus de transformation du présent pour façonner un avenir démocratique⁴⁸.

Dans un élan prospective, deux conditions fondamentales doivent être réunies cumulativement pour que la justice transitionnelle puisse irrémédiablement jouer ce rôle structurant : Une par l'appropriation et l'inclusion effective des victimes (1) et l'autre par des réformes institutionnelles portées par une réelle volonté politique (2) le tout enraciné dans le respect des droits consubstantiels à l'être humain.

1- Une appropriation locale et une inclusion effective des victimes.

L'appropriation locale et l'inclusion effective des victimes constituent des conditions fondamentales pour assurer la légitimité et la durabilité de la justice transitionnelle. Pour Kora Andrieu, l'appropriation locale est « le processus par lequel les sociétés post conflit s'approprient les mécanismes de justice afin d'en assurer la pertinence contextuelle et la durabilité politique et

⁴⁸ (N) KRITZ, *Transitional justice: How emerging Democracies Reckon With Former Regimes*, United States Institute of peace press, 1995.

sociale⁴⁹ ». Ce principe repose sur l'idée que les communautés affectées doivent être non seulement bénéficiaires mais aussi actrices du processus de justice.

En effet, l'appropriation de la justice transitionnelle montre qu'elle n'est pas un prototype de solutions holistiques, traduisant une exigence démocratique en ce sens que la justice transitionnelle ne peut ni être importée, ni imposée, sans fourvoyer son caractère réparateur et transformateur. L'exemple du Timor oriental démontre pourtant qu'un modèle de justice transitionnelle centré sur les communautés notamment par les processus de commissions locales et les cérémonies coutumières (Chega) permet de restaurer efficacement le lien social et d'asseoir une mémoire partagée⁵⁰. Une telle approche combinant tradition et justice moderne pourrait inspirer la RCA, où les structures communautaires traditionnelles restent très influentes.

L'appropriation de la justice transitionnelle peut être analysée sous le prisme du modèle systémique de David Easton, dans lequel le système politique est conçu comme un ensemble d'interactions entre des entrées (revendications, soutiens) et de sorties (décisions, politiques publiques) au sein d'un environnement donné. Dans ce cadre, l'appropriation devient une entrée fondamentale du système de justice transitionnelle : les attentes, besoins et demandes des populations affectées (victimes, communautés locales, autorités traditionnelles) doivent être perçues, intégrées et traduites en sorties légitimes (mécanismes de réparation, vérité, réformes). Si les rétroactions (feedbacks) indiquent que les sorties ne correspondent pas aux attentes, cela fragilise la légitimité du processus. Ainsi, une justice transitionnelle sans appropriation locale est un système fermé, déconnecté de son environnement social et culturel, et donc peu durable. En revanche, l'intégration des dynamiques locales en tant qu'inputs légitimes renforce l'efficacité, la stabilité et la légitimité du système de justice post conflit.

Cette appropriation passe également par l'éducation civique, la sensibilisation populaire et l'inclusion linguistique. Utiliser les langues locales, impliquer les chefs communautaires, former les leaders d'opinion à la justice transitionnelle sont des outils puissants pour faire des victimes les garantes de la légitimité du processus.

En outre, la participation active des victimes dans le contexte doit être institutionnalisée. Inspiré du modèle colombien ou péruvien, cette démarche impliquerait la mise en place de comités consultatifs des victimes dans les organes de justice transitionnelle. Cette forme de démocratie

⁴⁹(K) ANDRIEU, « La justice transitionnelle en Afrique : enjeux politiques et appropriation locale », *Revue internationale de politique de développement*, n°3, 2022.

⁵⁰(C.R) BARAT, *Engaging with the past in Timor lest: Approaches to community Reconciliation*, ICJT, 2010.

participative permettrait non seulement d'améliorer la légitimité des mécanismes, marque d'une adaptation locale. Dans le contexte centrafricain l'absence d'un véritable processus de consultation des victimes plombe la crédibilité des institutions mises en place. Il ne suffit pas d'évoquer les victimes dans les textes, il faut les écouter dans les faits, les associés dans les décisions et les considérées comme partenaires de la paix. Sans cette implication, les dispositifs resteront perçus comme élitistes, voire comme une justice de façade. La justice transitionnelle ne pourra remplir son rôle que si elle est vécue de l'intérieur, c'est à dire portée par ceux qui ont souffert et qui aspirent à la dignité retrouvée.

2- Des réformes institutionnelles ancrées dans la volonté politique et le respect des droits humains

La justice transitionnelle ne saurait à elle seule faire référence de socle de l'État de droit, sans accompagnement baigné dans une limpide volonté politique. Une justice transitionnelle trempée d'une volonté politique exprimée donnent des signaux avant-coureurs des réformes structurelles, visant à transformer les institutions défaillantes et les ancrées dans les principes de l'État de droit, notamment l'indépendance judiciaire, la transparence administrative et la protection des droits fondamentaux⁵¹.

Une réforme institutionnelle véritablement efficace concrétisé sans une volonté politique sincère, traduite par des actes concrets : épuration des institutions compromises, adoption de nouvelles lois garantissant l'équité, renforcement des mécanismes de contrôle, mais aussi une lutte efficace contre la corruption. En Afrique du Sud par exemple, l'épilogue de l'apartheid a été suivi d'un processus de révision constitutionnelle exemplaire, intégrant des mécanismes dans un cadre institutionnel renoué⁵².

En revanche, l'analyse dans les contextes comme la RCA et la RDC, témoignent que les réformes restent timides, souvent freinés par des jeux d'intérêts, une immunité persistance ou une instrumentalisation politique ou judiciaires. La réforme du secteur de sécurité pilier central de justice transitionnelle est souvent mise en œuvre d'une manière titubante, nourrie d'un sentiment d'anxiété de renversement du régime, car le constat dans ces régimes atteste que la réforme du

⁵¹ United Nations, Guidance Note of the Secretary General: United Nations Approach to Transitional justice, 2010.

⁵² (A) BORAINÉ, *A country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission* oxford, University press, 2000.

secteur de sécurité, est un pari périlleux, car touché au processus sécuritaire d'un État, c'est comme hypothéqué le régime en place.

Une réforme institutionnelle durable ne peut émerger que si les élitistes politiques acceptent de rompre avec les logiques clientélistes et de placer l'intérêt général au cœur de leur action. En RCA, la reconstruction d'un véritable État de droit, ne pourra faire l'économie d'un renouveau du système judiciaire, d'une refonte des forces de sécurité, et d'une dépolitisation des institutions de contrôle. Il faut passer du discours à l'action, et faire de la justice transitionnelle, un instrument d'architecture étatique et non un simple outil de gestion post conflit.

Page | 66

Conclusion

La justice transitionnelle, dans son essence, se veut une réponse mesurée à des contextes d'extrême fragilité institutionnelle, sociale et morale. Elle incarne une passerelle fragile entre la douleur du passé et l'expectative d'un avenir fondé sur la dignité humaine.

Loin d'être un mécanisme temporaire ou exclusivement symbolique, la justice transitionnelle est le reflet d'une exigence profonde de transformation. Elle est porteuse d'une vision pérenne de la justice, ancrée dans la mémoire des victimes, dans la reconnaissance des souffrances et dans la volonté de prévenir la répétition des atrocités. Toutefois, sa mise en œuvre reste tributaire de nombreux défis à savoir instrumentalisation politique, sélectivité des poursuites, exclusion des victimes et insuffisance des réformes structurelles.

Ainsi, pour que la justice transitionnelle constitue réellement un socle de l'État de droit pérenne, elle doit s'inscrire dans une logique d'appropriation nationale, de volonté politique sincère et de refondation institutionnelle orientée vers les droits humains. Ce n'est qu'à ce prix qu'elle pourra dépasser le stage de l'exception pour devenir une composante intégrée de l'ordre juridique futur.

En ouverture, une piste mérite d'être explorée davantage : l'intégration des mécanismes de justice transitionnelle dans les politiques publiques de développement et de gouvernance démocratique afin d'en faire un levier durable de transformation étatique, C'est au carrefour entre mémoire, justice et réforme que peut véritablement s'ériger un État de droit pérenne.

Le préambule des traités, une véritable boussole normative des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale

The Preamble of Treaties: A True Normative Compass for International Integration

Organizations in Central and West Africa.

Page | 67

Par :

TAGNE TANGHO Loïc Steven

Doctorant

Faculté des Sciences juridiques et politiques

Université de Dschang (Cameroun)

Chercheur à l'Unité de Recherche en Droit de l'Homme, Droit international Humanitaire et

Libertés Publiques du Cameroun (URDHDHLP)

Clerc assermenté d'Huissier de Justice (Dschang, Cameroun)

Résumé :

Longtemps perçu comme un simple ornement liminaire, le préambule des traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale se révèle, à l'examen, comme une véritable boussole normative de l'édifice communautaire. La présente recherche s'interroge sur sa valeur juridique : au-delà d'un rôle déclaratif, contribue-t-il à la détermination de l'objet, des sujets et des principes directeurs des traités ? L'étude montre que, bien qu'il ne bénéficie pas toujours d'une consécration expresse comme norme contraignante, le préambule joue une fonction structurante dans la dynamique institutionnelle et normative des organisations telles que la CEDEAO, l'UEMOA, la CEMAC, la CEEAC ou l'OHADA. Il remplit une double vocation : subjective, en identifiant les sujets, leurs droits et obligations ; et objective, en fixant les finalités communes de l'intégration que sont la solidarité, la démocratie, l'État de droit, le respect des droits humains, la libre circulation, la paix et le développement. Toutefois, son effectivité demeure contrastée : s'il produit parfois des effets juridiques réels, confirmés par la jurisprudence et la pratique, il reste souvent cantonné à un rôle symbolique, limité par les réticences des États à restreindre leur souveraineté. À travers cette ambivalence, le préambule s'impose comme un repère interprétatif et un fondement de légitimité pour l'action communautaire, mais sa pleine portée reste incertaine. Dès lors, il apparaît nécessaire de réfléchir à une consécration juridique explicite par le législateur communautaire, afin d'affermir sa valeur normative et de consolider l'intégration africaine.

Mots clés : préambule, traité, boussole, organisations internationales d'intégration.

Abstract:

Long relegated to the status of a mere introductory ornament, the preamble of treaties establishing international integration organizations in Central and West Africa emerges, upon closer examination, as a genuine normative compass of the community's legal framework. This research explores its legal value: beyond its declaratory role, does it contribute to defining the object, the subjects, and the guiding principles of the treaties? The study shows that, although it is not always expressly recognized as a binding norm, the preamble plays a structuring role in the institutional and normative dynamics of organizations such as ECOWAS, WAEMU, CEMAC, ECCAS, and OHADA. It fulfills a dual function: subjective, by identifying the subjects, their rights, and obligations; and objective, by setting out the common goals of integration, namely solidarity, democracy, the rule of law, respect for human rights, free movement, peace, and development. Nevertheless, its effectiveness remains uneven: at times it produces real legal effects, as confirmed by jurisprudence and practice; at other times it is confined to a symbolic role, limited by states' reluctance to cede aspects of their sovereignty. Through this ambivalence, the preamble stands as both an interpretative guide and a source of legitimacy for community action, yet its full scope remains uncertain. Accordingly, it seems necessary to consider an explicit legal recognition by the community legislator in order to strengthen its normative value and consolidate African integration.

Page | 68

Keywords: preamble, treaty, compass, international integration organizations.

Introduction

L'étude du préambule des traités¹, et plus particulièrement de ceux instituant des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale, s'inscrit dans une problématique à la fois classique et renouvelée. Classique, car la question de la valeur juridique du préambule accompagne depuis longtemps la théorie générale des traités, nourrissant une controverse doctrinale ancienne sur sa portée normative. Renouvelée, car le développement du régionalisme africain et la multiplication des organisations d'intégration confèrent au préambule un rôle inédit, en tant que vecteur d'idéaux politiques et d'objectifs juridiques qui dépassent le simple cadre déclaratif. Le préambule, en effet, précède les stipulations normatives du traité pour en expliciter les motivations et les finalités². À première vue, il ne constituerait qu'un simple exposé de motifs³, sans valeur obligatoire, destiné à rappeler les circonstances de la conclusion de l'accord et les principes qui l'inspirent. Mais cette approche minimaliste ne saurait rendre compte de l'évolution contemporaine du droit de l'intégration, où le préambule⁴ tend à s'imposer comme une véritable norme, influençant l'interprétation des dispositions conventionnelles, fixant des objectifs aux institutions et parfois même consacrant des principes fondamentaux qui s'imposent aux États membres ce qui fait de lui une véritable boussole normative des traités des organisations

¹ Le préambule des traités peut se définir comme cette partie préliminaire d'un traité, précédant le dispositif de celui-ci, et contenant un ensemble d'éléments destinés à assurer une meilleure orientation des traités.

² Pour YOU Paul, le préambule est considéré comme « *un tout* », un exposé des raisons ayant motivé la conclusion des traités, un véritable guide des traités, YOU (P.), *Le préambule des traités internationaux*, 5^e édition, Cambridge Edition, 1941, p.15.

³ Le préambule peut se définir comme « *une introduction, un exposé de motifs qui ont guidé les législateurs dans la rédaction des documents* » (voir Lexique des termes juridiques, version 2009, p.78). Lesquels documents peuvent être une Constitution, une loi ou un traité selon le cas. Le préambule constitue donc la partie préliminaire d'un traité précédant le dispositif et contenant un ensemble d'éléments capitaux permettant une meilleure compréhension du traité.

⁴ Dérivé du mot latin « *praeambulus* », c'est-à-dire « *précédant* », « *qui marche devant* », le terme préambule est formé du radical « *prae* » qui signifie « *avant* », « *devant* » et de « *ambulare* », c'est-à-dire « *se promener* », « *marcher* », « *avancer* ». Le concept renverrait alors à un « *avant-propos explicatif* », voir WANDJI (J.F.K.), « La déclaration française des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789 et l'État en Afrique », *RFDC*, n° 99, 2014, p. 28.

internationales d'intégration⁵ en Afrique centrale et occidentale⁶. C'est ainsi que les traités⁷ de la CEDEAO⁸, de l'UEMOA⁹, de la CEMAC¹⁰, de la CEEAC¹¹ ou encore de l'OHADA¹², affichent dans leurs préambules une ambition qui excède largement la fonction ornementale : ils y proclament des valeurs communes, telles que l'unité, la solidarité, la démocratie, le respect des

⁵ L'expression organisation internationale d'intégration, théorisée notamment par Paul REUTER, révèle une réalité juridique double qui combine à la fois les fondements classiques du droit international des organisations et une logique plus novatrice de dépassement de la souveraineté étatique au profit d'une structure supranationale. En tant qu'organisation internationale, une telle entité obéit d'abord aux règles établies du droit international public. Elle repose sur un traité constitutif adopté par des États souverains, acte fondamental qui exprime leur consentement à coopérer, et elle se dote d'une personnalité juridique propre lui permettant d'agir sur la scène internationale. Elle est également régie par le principe des compétences d'attribution : ses organes n'exercent que les pouvoirs expressément prévus par le traité. Ces éléments renvoient au cadre classique encadré notamment par la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités appliqués aux organisations internationales. Toutefois, Paul REUTER démontre que certaines organisations, notamment les Communautés européennes, vont bien au-delà de cette structure coopérative. Ce basculement vers l'intégration se traduit par un transfert effectif de compétences étatiques à l'organisation, qui devient alors capable d'adopter des normes obligatoires s'imposant directement aux États membres, voire à leurs citoyens. Il s'agit d'une mutation profonde qui donne naissance à un ordre juridique autonome, distinct tant du droit international classique que des ordres juridiques internes. L'organisation ne se contente plus de coordonner les politiques nationales, elle exerce un pouvoir normatif, exécutif, voire juridictionnel, dans des domaines délégués par les États. À travers cette analyse, Paul Reuter jette les bases d'une nouvelle catégorie d'organisation internationale : celle qui, tout en relevant du droit international, tend à produire une forme d'unité juridique régionale, par un processus structuré, volontaire et institutionnalisé d'intégration. L'organisation internationale d'intégration est donc à la fois un instrument juridique du droit international et un mécanisme fonctionnel de transformation de la souveraineté, destiné à faire émerger des espaces normatifs supranationaux. Ainsi, une organisation internationale d'intégration peut se définir comme une organisation créée par un traité entre plusieurs États, dotée d'une personnalité juridique propre et investie de compétences supranationales lui permettant d'adopter des décisions contraignantes non seulement à l'égard des États membres mais aussi directement envers leurs ressortissants.

⁶ Le choix de cet espace Afrique centrale et occidentale n'est pas anodin. En effet, cet espace a de particulier que contrairement aux organisations internationales d'intégration existantes en Afrique du Nord, de L'Est ou du Sud; les traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale comme la CEMAC, la CEDEAO, l'UEMOA, la CEEAC et l'OHADA sont dotés d'un préambule avec un contenu assez riche et large qui est à l'image de son importance juridique.

⁷ Le traité quant à lui, peut se définir comme « un accord conclu entre États ou autres sujets de droit international (comme le Saint-Siège ou les organisations internationales) en vue de produire des effets de droit dans leurs relations mutuelles » (voir Lexique des termes juridiques, version 2009, p.91). D'après l'article 2 paragraphe 1a de la convention de Vienne sur le droit des traités, le traité est défini comme « un accord international conclu par écrit entre les États et régi par le droit international qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière » (voir Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 Mai 1969). Pour ROCHE Catherine, en tant que « source privilégiée du droit international », voir ROCHE (C.), *L'essentiel du droit international public*, 10^e édition, Paris, Gualino, 2019-2020, p.3), le traité constitue un accord de volontés entre sujets de droit international public destiné à produire des effets de droit car selon elle, « le traité lie les souverainetés nationales ». Il en est de même de RANJEVA Raymond et CADOUX Charles pour qui, « un accord international ne peut lier que deux ou plusieurs sujets de droit international public, c'est-à-dire ceux qui ont la capacité juridique de s'engager et de se placer sous l'empire du droit international » (voir RANJEVA (R.), CADOUX (C.), *Droit international public*, EDICEF-AUPELF, 1992, p.34).

⁸ Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), fait à Cotonou le 24 Juillet 1993.

⁹ Traité modifié de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) du 29 janvier 2003.

¹⁰ Traité de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) signé à Ndjamena le 14 mars 1996 et révisé pour une première fois à Yaoundé le 25 juin 2008 et ensuite à Libreville le 30 janvier 2009.

¹¹ Traité de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) créée le 18 octobre 1983 et fait à Libreville le 18 Décembre 2019.

¹² Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) adopté le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Île Maurice) et révisé le 17 octobre 2008 au Québec (Canada).

droits humains et la promotion du développement, qui conditionnent l'ensemble de l'édifice juridique et institutionnel.

La question se pose alors de savoir si ces préambules doivent être regardés comme de simples déclarations politiques, certes utiles à l'interprétation, mais dépourvues de toute valeur contraignante, ou s'ils doivent être considérés comme de véritables dispositions normatives, susceptibles de produire des effets de droit et d'orienter le comportement des États membres et des institutions communautaires. La problématique de la recherche peut dès lors se formuler ainsi : dans quelle mesure le préambule des traités constitue-t-il une véritable boussole normative des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale? Le choix de considérer le préambule des traités comme une véritable boussole normative des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale conduit à envisager l'hypothèse selon laquelle, loin de se réduire à une simple proclamation de principes généraux ou à une formule de style destinée à orner l'architecture conventionnelle¹³, le préambule joue un rôle déterminant dans l'orientation et la consolidation de l'intégration régionale. En effet, il exprime les fondements philosophiques et politiques des traités, fixe les objectifs à atteindre, rappelle les valeurs partagées par les États membres et éclaire le sens des dispositions normatives¹⁴. De ce point de vue, il

¹³ Pour François SEIGNALET-MAHOURAT dans son article sur « La valeur juridique des préambules des ordonnances royales », l'idée que le préambule d'un acte juridique puisse détenir la force obligatoire d'une règle de droit heurte généralement les esprits contemporains. D'ailleurs, la définition même de préambule, à savoir l'ensemble des considérations qui précèdent l'énoncé de la règle de droit, l'exclut justement du champ normatif. On le considère habituellement comme une introduction au corps du texte, qui, seul, est créateur d'engagements juridiques; alors que le dispositif de l'acte est rédigé sous la forme de prescriptions, le préambule rassemble les considérations générales censées avoir motivé les auteurs, et permettant, si loin est, de mieux comprendre le sens de la règle de droit, voir SEIGNALET-MAHOURAT (F.), « La valeur juridique des préambules des ordonnances royales », *Revue historique de droit français et étranger*, vol.84, n° 2 Avril-Juin, 2006, p.229.

¹⁴ Le Professeur BORÉ ÉVÉNO Valéry dans sa thèse de doctorat sur *l'interprétation des traités par les juridictions internationales. Études comparatives* (voir BORÉ ÉVÉNO (V.), *L'interprétation des traités par les juridictions internationales. Études comparatives*, Thèse en droit international et européen, université Paris I- Panthéon- Sorbonne, 2004, p.452), évoque de manière très brève la place du préambule dans l'interprétation des traités par les juridictions internationales. En effet, bien que le préambule ne dispose pas de valeur juridique internationale, il occupe une place importante dans l'interprétation des traités. Elle va plus loin en estimant que l'interprétation des traités doit se faire en encourageant une lecture du texte à interpréter favorisant l'unité du sens à déterminer. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Cour Internationale de Justice gardera cette orientation en affirmant que « *c'est une règle d'interprétation bien établis et appliquée par la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale, qu'un texte doit être lu dans son entier* » (voir C.I.J., avis consultatif du 28 mai 1948, *Conditions d'admission d'un État comme membre des Nations Unies*, article 4 de la Charte, Rec. 1947-1948, p. 84). Elle interpréta ainsi les dispositions de l'article 4 de la Charte « *prises dans leur contexte* » (voir C.I.J., avis consultatif du 3 mars 1950, *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies*, Rec. 1950, p. 8), celui-ci pouvant comprendre les « annexes » (voir C.I.J., arrêt du 1er juillet 1952, *Ambatielos, exception préliminaire*, Rec. 1952, p. 44 , Déclaration du 16 juillet 1926 jointe au traité de la même date, la Cour ayant estimé que les dispositions de cette déclaration ont le caractère de « *clauses interprétatives et, comme telles, devaient être considérées comme parties intégrantes du traité* ») ou encore le « *préambule* » (voir C.I.J., arrêt du 27 août 1952, *Droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc*, Rec. 1952, pp. 183-184 et 197-198) du traité.

n'apparaît plus comme une clause dépourvue de portée juridique, mais bien comme un instrument d'interprétation et d'orientation qui, par son contenu, participe activement à la formation, à la hiérarchisation et à la cohérence du droit communautaire¹⁵. L'hypothèse sous-jacente est donc que le préambule des traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale possède une valeur juridique implicite qui se manifeste dans la pratique institutionnelle et juridictionnelle. Les juridictions communautaires, lorsqu'elles existent et sont saisies, y trouvent des éléments essentiels pour justifier leurs décisions et dégager l'esprit du traité. Les États eux-mêmes s'y réfèrent pour légitimer leurs politiques et leurs positions au sein des instances communautaires. Ainsi, le préambule, en tant que boussole normative, constitue un repère constant qui oriente le processus d'intégration et en garantit la finalité.

L'intérêt d'un tel sujet s'avère considérable, tant sur le plan théorique que pratique. Sur le plan théorique, l'étude permet de contribuer à un débat doctrinal récurrent et encore loin d'être épuisé : celui de la nature juridique du préambule et de sa place dans la hiérarchie des normes conventionnelles. Alors que certains auteurs persistent à le reléguer au rang d'élément déclaratif, sans véritable efficacité juridique¹⁶, d'autres soutiennent qu'il s'agit d'une composante essentielle du traité, dotée d'une valeur normative indirecte¹⁷. En interrogeant cette tension, le sujet offre l'opportunité de clarifier le statut juridique du préambule et d'en mesurer les implications sur la construction du droit de l'intégration en Afrique. Sur le plan pratique, l'intérêt est tout aussi évident : les organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale se trouvent confrontées à des défis multiples (politiques, économiques, sécuritaires et sociaux) qui exigent une cohérence normative et une orientation claire. Le préambule, en fixant les finalités communes et en énonçant les principes directeurs, joue un rôle crucial pour maintenir le cap de l'intégration, éviter les dérives souverainistes et rappeler aux États leurs engagements fondateurs. Dans un contexte où l'intégration africaine se construit souvent dans la tension entre la volonté d'unité et la préservation de la souveraineté nationale, le préambule apparaît comme un compromis équilibré, capable de réconcilier les exigences juridiques avec les impératifs politiques. L'étude présente

¹⁵ Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD décrivent le préambule comme « le point de départ du système juridique », voir TROPER (M.) et CHAGNOLLAUD (D.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 280.

¹⁶ Alain PELLET, QUOC Dinh et DELLIER dans leur ouvrage intitulé *Droit international public*, estiment que la valeur juridique du préambule des traités est essentiellement « inexistante » pour la simple raison que le préambule est un véritable assemblage d'énoncés philosophiques sans réelle portée juridique, voir PELLET (A.) & al., *Droit international public*, (septième édition), L.G.D.J., Paris, 2002, p. 131.

¹⁷ BORÉ ÉVENO (V.), *L'interprétation des traités par les juridictions internationales. Études comparatives*, Thèse en droit international et européen, op.cit., p.452.

aussi un intérêt comparatif, puisqu'elle permet de mettre en lumière la spécificité africaine face aux expériences européennes ou latino-américaines, où le rôle du préambule est différemment perçu et appliqué. Enfin, l'intérêt scientifique du sujet réside dans le fait qu'il éclaire un pan souvent négligé du droit de l'intégration africaine : celui de la normativité implicite et de la force directrice des préambules, qui, en orientant l'action des institutions et des juridictions, participent à la construction progressive d'un ordre juridique régional original et en constante évolution.

Pour atteindre ces objectifs, notre démarche méthodologique sera fondée sur une analyse juridique et doctrinale, appuyée par l'examen des textes constitutifs, de la pratique institutionnelle et de la jurisprudence pertinente. L'étude sera conduite dans une perspective à la fois descriptive et critique, en mettant en évidence les évolutions et les contradictions de la pratique africaine en matière d'interprétation des préambules. Elle mobilisera une approche comparée¹⁸, permettant de dégager les convergences et divergences entre les différentes organisations régionales africaines et d'identifier les tendances générales de l'intégration.

À l'image d'une boussole qui indique à la fois la destination et la marche à suivre, le préambule des traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale oriente l'édifice juridique sur deux plans complémentaires : il précise d'abord l'objet et les sujets du traité (I) ; il trace ensuite la voie des principes applicables, véritables repères normatifs qui guident et structurent l'ensemble du processus d'intégration (II).

I- LA DETERMINATION DE L'OBJET ET DES SUJETS DU TRAITE

Considéré comme cette partie préliminaire du traité qui précède le dispositif normatif, le préambule¹⁹ des traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale ne saurait être réduit à une simple déclaration de style : il se révèle en réalité comme une clef d'intelligibilité de l'acte conventionnel²⁰, en déterminant à la fois l'objet du traité et les sujets qui en sont les destinataires. En effet, en retraçant les raisons profondes de l'engagement

¹⁸ « Connaître le droit des autres, les autres droits, est d'une évidente nécessité (...); le droit étranger s'invite de plus en plus à la table de travail au point souvent d'en devenir l'habitué ». Cette idée de SOULAS-DE-RUSSEL demande de recourir indubitablement au droit comparé, voir SOULAS-DE-RUSSEL (D.-J.M), « Le rôle central de droit comparé par le nouveau juriste de la mondialisation. Un essai trilogique », *RDIDC*, n° 3/2013, p.373.

¹⁹ Le professeur Gérard CORNU définit d'ailleurs le préambule comme un « ensemble des dispositions liminaires d'un traité qui précède le dispositif de celui-ci, comportant, en général, l'énumération des parties contractantes ou des chefs d'État ou de gouvernement ainsi que (l'objet) (...) du traité », voir CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 12^{ème} édition, p.1663.

²⁰ YOU Paul dans son ouvrage sur le préambule des traités internationaux démontre que le préambule a une importance capitale pour les traités dans la mesure où il constitue un véritable guide des traités, voir YOU (P.), op.cit., pp. 16-18.

des États, en affirmant les valeurs qui les animent et en fixant les objectifs poursuivis, le préambule²¹ dessine avec précision le champ d'application du traité et en délimite les contours. Il éclaire sur l'orientation que les États parties entendent donner à leur projet commun, qu'il s'agisse de la promotion de l'intégration économique, de la consolidation de la paix, de la défense des droits humains ou encore de l'édification d'un marché commun et d'un ordre juridique partagé. Mais au-delà de cette fonction déclaratoire, il détermine également les sujets du traité, en identifiant non seulement les États parties directement engagés, mais aussi les peuples au nom desquels les engagements sont pris, les institutions régionales qui en assureront la mise en œuvre, et parfois même les individus appelés à bénéficier des droits et garanties consacrés par l'intégration. Ainsi, le préambule, en tant qu'instrument fondateur, possède une double dimension qui mérite d'être relevée. D'une part, une dimension subjective (A), puisqu'il désigne les acteurs et bénéficiaires du processus d'intégration, en articulant la relation entre les États souverains, les institutions communautaires et les peuples. D'autre part, une dimension objective (B), puisqu'il fixe l'objet du traité en en précisant les finalités et les orientations générales, servant de guide interprétatif à l'ensemble des dispositions normatives. C'est dans cette articulation subtile entre l'objet du traité et ses sujets que le préambule prend toute sa portée normative, en apparaissant non seulement comme l'introduction symbolique du texte, mais aussi comme la véritable boussole qui oriente l'action des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale.

A- La dimension subjective du préambule des traités

Deux des manifestations les plus notables de l'évolution de la société internationale au XX^e siècle résident incontestablement dans le développement des organisations internationales et l'accroissement considérable du nombre d'États²², phénomène qui a profondément bouleversé la configuration du système international. Alors que l'ordre classique reposait presque exclusivement sur la souveraineté des États, la multiplication des entités étatiques, conséquence directe de l'effondrement des empires coloniaux puis du vaste mouvement de décolonisation, a rendu nécessaire une diversification des formes de coopération et a entraîné la prolifération des organisations internationales²³. Ce double mouvement, l'un quantitatif, l'autre qualitatif, a donné naissance à une société internationale moins exclusivement interétatique, dans laquelle les

²¹ Le préambule peut se définir comme « une introduction, un exposé de motifs qui ont guidé les législateurs dans la rédaction des documents », voir Lexique des termes juridiques, version 2009, p.78.

²² ROCHE (C.), *L'essentiel du droit international public*, 10^e édition, Gualino, 2019-2020, pp. 3-4.

²³ PHILIP (C.), « Une typologie de statuts de membres dans les organisations internationales », *Revue québécoise du droit international*, Vol 1, Société Québécoise de Droit International, 1984, p. 45.

organisations internationales se voient reconnaître une personnalité juridique propre, distincte de celle de leurs membres. Pour autant, on pourrait soutenir que ces organisations ne constituent en définitive que le prolongement de la volonté des États, demeurant ainsi les seuls véritables acteurs du droit international²⁴. C'est pourquoi la réflexion sur la participation à la vie internationale apparaît essentielle et c'est précisément dans ce cadre que s'inscrit le préambule des traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale, lequel se charge, en amont du dispositif, de déterminer la qualité de membre de ces organisations communautaires et d'en préciser les conséquences.

La détermination de cette qualité n'est pas anodine : elle s'enracine dans l'histoire même du droit international qui, au cours du siècle dernier, a vu s'opérer un double mouvement²⁵. D'abord, l'explosion du nombre d'États, passés d'une quarantaine en 1914 à près de deux cents en 2014, a transformé la scène internationale.²⁶ Ensuite, la nécessité de coordonner l'action de ces nouveaux acteurs souverains a provoqué la multiplication des organisations internationales, qui se sont imposées comme des cadres de coopération institutionnalisée, permettant aux États d'élargir leur capacité d'action internationale²⁷. Dans le cas des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale, la qualité de membre est en principe réservée aux États parties²⁸, dits membres pléniers, qui jouissent de l'ensemble des droits et prérogatives prévus par la constitution de l'organisation²⁹, notamment le droit de vote, véritable marque de leur statut privilégié. Ces membres pléniers peuvent être originaires, c'est-à-dire ayant participé à l'élaboration, à la signature et à la ratification du traité, ou admis, lorsqu'ils rejoignent ultérieurement par voie d'adhésion³⁰. Or, cette adhésion est une modalité singulière en droit international puisqu'elle ouvre la porte aux États tiers n'ayant pas participé à la négociation initiale, mais désireuse de se lier aux stipulations conventionnelles³¹. Le préambule joue ici un rôle décisif en invitant explicitement d'autres États partageant les idéaux des fondateurs à se joindre à

²⁴ FARCHAKH (M.), Conférence de méthodes de droit des organisations internationales sur le thème « *Le statut de membre d'une organisation internationale et son acquisition* », Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 10 décembre 2014, p.3.

²⁵ FARCHAKH (M.), Conférence de méthodes de droit des organisations internationales sur le thème « *Le statut de membre d'une organisation internationale et son acquisition* », *ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ PHILIP (C.), « Une typologie des statuts de membres dans les organisations internationales », *op.cit.*, p. 46.

²⁸ VIGNES (D.), « La participation aux organisations internationales », in DUPUY (R.-J.), *Manuel sur les organisations internationales*, Brill Nijhoff, Leyde, 1988 p. 57.

²⁹ FARCHAKH (M.), Conférence de méthodes de droit des organisations internationales sur le thème « *Le statut de membre d'une organisation internationale et son acquisition* », *op.cit.*, p.4.

³⁰ CUENDET (S.), « La qualité de membre : Acquisition, évolution, perte », in LAGRANGE (E.) & SOREL (J.-M.), *Traité de Droit des Organisations Internationales*, LGDJ, Lextenso, Paris, 2013, pp. 291-292.

³¹ COMACAU (J) et SUR (S.), *Droit international public*, 8^e édition, Montchrestien, Paris, 2008, p.122

leurs efforts, comme le montre le préambule du traité de l'UEMOA³². Ces traités apparaissent ainsi comme des instruments « *semi-ouverts* »³³, conditionnant l'entrée de nouveaux membres au respect de certaines exigences fondamentales³⁴, en particulier l'adhésion aux valeurs solennellement proclamées dans le préambule et l'obtention d'un accord unanime des États membres. Les conditions varient toutefois selon les organisations : la CEMAC exige un double accord unanime, d'abord des États fondateurs, puis de l'ensemble des membres de la Communauté³⁵, tandis que l'UEMOA subordonne l'adhésion à un avis conforme de son Parlement, en plus de l'accord unanime des membres³⁶. Une fois acceptée, l'adhésion produit des conséquences notables³⁷, notamment l'élargissement du nombre de langues officielles de travail ou encore la reconnaissance au nouvel État du pouvoir de bloquer toute adhésion future, du fait de l'exigence d'unanimité. L'État adhérent devient donc un membre à part entière, disposant des mêmes droits que les membres fondateurs, et il peut, comme eux, perdre cette qualité de manière volontaire ou contrainte.

Mais au-delà de la détermination de la qualité de membre, le préambule éclaire également les suites attachées à ce statut, en réglant deux questions fondamentales : celle des droits des membres et celle des obligations des membres.

Les organisations internationales d'intégration occupent une place grandissante dans les relations internationales contemporaines, en favorisant la coopération économique, politique et sociale entre États souverains. Elles visent non seulement à promouvoir la paix, la stabilité et le développement, mais aussi à instaurer un cadre juridique et institutionnel garantissant les droits et obligations de leurs membres. Au cœur de ces droits se trouvent la représentation équitable et la

³² Le préambule du traité de l'UEMOA offre cette possibilité d'adhésion en invitant « *les autres États de l'Afrique de l'Ouest qui partagent leurs objectifs à se joindre à leurs efforts* ».

³³ MARTIN (P.M.), *Droit international public*, Masson, Paris, 2^e éd., 1995, p.130.

³⁴ GNIMPIEBA TONNANG (E.), *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, Paris, le Harmattan, 2016, p.59.

³⁵ L'article 55 du traité révisé de la CEMAC prescrit substantiellement que « *tout autre État africain partageant les mêmes idéaux que ceux auxquels les États fondateurs se déclarent solennellement attachés, pourra solliciter son adhésion à la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale. Toute adhésion ultérieure d'un nouvel État sera subordonnée à l'accord unanime des membres de la Communauté* ».

³⁶ D'après l'article 103 du traité de l'UEMOA, « *Tout État ouest africain peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande à la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement qui se prononce sur rapport de la Commission. Les conditions d'adhésion et les adaptations du présent Traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur, après avis conforme du Parlement de l'UEMOA. Cet accord est soumis à la ratification des États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Toutefois, si l'adhésion n'entraîne que des adaptations d'ordre purement technique, l'accord peut être approuvé par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement* ».

³⁷ GNIMPIEBA TONNANG (E.), *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, op.cit., p.61.

possibilité de retrait, deux mécanismes essentiels qui assurent à la fois la légitimité de l'organisation³⁸ et le respect de la souveraineté des États.

Le droit à une représentation juste et équitable³⁹ constitue le socle démocratique de ces organisations, car il assure que chaque État membre, indépendamment de sa taille, de sa puissance ou de ses ressources, puisse participer de manière équilibrée au processus décisionnel. Il garantit la prise en compte des intérêts de tous⁴⁰ et renforce la légitimité des décisions adoptées, en favorisant la diversité des perspectives. Ce droit est également crucial lors de l'adhésion de nouveaux membres, car il implique des ajustements institutionnels afin de préserver l'équilibre représentatif et d'assurer une intégration harmonieuse, fondée sur des critères transparents et équitables⁴¹.

À côté de ce principe, le droit de retrait⁴² consacre la liberté des États membres de se désengager de l'organisation lorsqu'ils estiment que leur participation ne correspond plus à leurs intérêts nationaux. Ce mécanisme, loin de fragiliser l'intégration, en souligne au contraire le caractère démocratique, puisqu'il repose sur une adhésion volontaire et non sur une contrainte perpétuelle encore moins « *un ordre de bannissement à perpétuité dans une colonie pénitentiaire* »⁴³. Il rassure les États et leurs populations, en leur offrant une soupape de sécurité

³⁸ GUÉRIN (F.), *La qualité de membre d'une organisation internationale*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris 2 Panthéon-Assas, 1998, p.17.

³⁹ La notion de « *droit à une représentation juste et équitable* » n'est pas explicitement définie dans les traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale. Cependant, elle est généralement interprétée à travers les principes de représentation équitable et d'équité en droit international. Le droit à une représentation juste et équitable peut être compris comme un principe selon lequel les États membres d'une organisation internationale doivent être représentés dans les organes de celle-ci de manière équilibrée, respectueuse de leur souveraineté, de l'égalité juridique entre membres, et proportionnée à des critères objectifs tels que la démographie, la contribution financière ou la répartition géographique.

⁴⁰ La représentation au sein des organes décisionnels doit refléter la diversité des États membres, en tenant compte de critères tels que la répartition géographique, la population et les contributions financières. Par exemple, le Protocole de Maputo souligne l'importance de la participation équitable des femmes dans les processus décisionnels. La CEMAC a adopté des mesures pour améliorer la transparence dans ses processus de nomination, notamment en publiant les critères de sélection et en assurant une représentation équilibrée des États membres.

⁴¹ Chaque État membre possède une voix égale dans les décisions de l'organisation, indépendamment de sa taille ou de sa puissance économique. Ce principe est ancré dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui affirme l'égalité des peuples et leur droit à participer aux affaires publiques. Le Statut de la Commission de l'Union Africaine sur le Droit International (CUADI) stipule que la composition de la Commission reflète et respecte les principes de la représentation géographique régionale équitable, de la représentation des différents systèmes juridiques du continent et de la représentation équitable des deux sexes.

⁴² D'après SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant AUF, 2001, p.256, « *le retrait est un acte par lequel l'État membre d'une organisation internationale met fin à son appartenance à celle-ci* ».

⁴³ MEHDI (R.), « Brèves observations sur la consécration constitutionnelle d'un droit de retrait volontaire » in *Research papers in Law*, Presses interuniversitaires Européenne, Belgium, 2004, p. 4.

face aux inquiétudes liées à la perte de souveraineté⁴⁴. L'exemple de la Mauritanie quittant la CEDEAO en 2000 illustre concrètement l'exercice de ce droit, prévu notamment à l'article 91 du traité révisé de la CEDEAO⁴⁵.

Cependant, aux côtés des droits, les États membres assument également des obligations qui constituent le ciment de l'intégration régionale. Ils doivent respecter les principes fondateurs tels que la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale, la non-ingérence et la résolution pacifique des différends, qui assurent la stabilité et la cohésion de l'ensemble. Ces obligations ne sont pas de simples déclarations de principe, mais des règles essentielles à la confiance mutuelle et à la solidarité entre les États⁴⁶.

Les membres sont également tenus de participer activement aux initiatives de développement régional⁴⁷, qu'il s'agisse de financer des projets, de partager des ressources ou

⁴⁴ PELLET (A.), « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », Recueil des cours de l'Académie de droit européen, Volume 5, Tome 2, p.225.

⁴⁵ L'article 91 du traité révisé de la CEDEAO offre à l'alinéa 1 aux États membres un droit de retrait : « *Tout État Membre désireux de se retirer de la Communauté notifie par écrit, dans un délai d'un (1) an, sa décision au Secrétaire Exécutif qui en informe les États membres. À l'expiration de ce délai, si sa notification n'est pas retirée, cet État cesse d'être membre de la Communauté* ». L'alinéa 2 de cet article ajoute qu'« *au cours de la période d'un (1) an visée au paragraphe précédent, cet État membre continue de se conformer aux dispositions du présent Traité et reste tenu de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité* ». C'est dire que pendant la durée d'un (1) an à compter de la date de notification au Secrétaire Exécutif, l'État reste soumis à ces obligations communautaires.

⁴⁶ Les traités des organisations telles que la CEDEAO, la CEEAC ou l'OHADA reposent sur des principes communs tels que la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale, la résolution pacifique des différends et le respect des droits de l'homme. L'article 4 du Traité révisé de la CEDEAO (1993) consacre ces principes. Il en est de même du préambule de l'Acte constitutif de la CEEAC (1983).

⁴⁷ « *Le droit au développement a été mentionné pour la première fois comme un droit distinct en 1966, lorsque le ministre des Affaires étrangères du Sénégal d'alors, Doudou Thiam, y a fait allusion à l'Assemblée générale. Thiam a lié le manquement à atteindre les objectifs de développement de l'ONU à l'incapacité des États nouvellement décolonisés à résoudre le déséquilibre économique croissant entre les pays en développement et les pays développés. Cependant, les fondations du droit sont bien antérieures à la déclaration de Thiam : on les retrouve dans les articles 1, 55 et 56 de la Charte des Nations unies. Ces articles stipulent que des relations amicales et pacifiques entre les nations nécessitent des conditions de stabilité et de bien-être : des mots qui soulignent clairement l'importance du droit au développement. La Charte interdit aussi la discrimination et donne mandat à l'Organisation des Nations unies de promouvoir, entre autres choses : l'augmentation du niveau de vie, le plein emploi, les conditions de progrès et le développement économique et social ainsi que le respect universel des droits de l'homme. Le droit au développement a été officiellement inscrit dans la Déclaration sur le droit au développement qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986. La Déclaration reconnaît le droit au développement comme «un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel tous les êtres humains et tous les peuples ont le droit de participer, de contribuer et de profiter d'un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales peuvent être pleinement réalisés. Le droit au développement a depuis servi de valeur directrice pour plusieurs déclarations et cadres internationaux, y compris la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, l'Agenda 2030 et les objectifs de développement durable, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, le Programme d'action d'Addis-Abeba de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, l'Accord de Paris sur le changement climatique et un éventail de résolutions du Conseil des droits de l'homme. Il est également référencé dans les principaux instruments régionaux*

d'harmoniser leurs politiques économiques et législatives⁴⁸. Des projets concrets, comme la construction des corridors routiers et ferroviaires développés par la CEDEAO dans le cadre du PIDA⁴⁹, traduisent cette exigence de coopération. Ces initiatives renforcent la connectivité, stimulent le commerce et favorisent le développement durable, tout en matérialisant la finalité première des organisations internationales d'intégration : bâtir une prospérité commune.

L'adhésion à une organisation internationale d'intégration se présente comme un équilibre subtil entre droits et obligations. Les droits garantissent la protection des intérêts et de la souveraineté des États, tandis que les obligations assurent la pérennité et l'efficacité du projet collectif. C'est dans cette dialectique que se construit une intégration africaine capable de concilier légitimité démocratique, respect des souverainetés et solidarité régionale.

Après avoir analysé les droits et obligations des États membres au sein des organisations internationales d'intégration, il convient désormais de se tourner vers une autre facette essentielle de ces constructions juridiques. En effet, au-delà de leur fonction déclarative, les préambules des traités ne se limitent pas à de simples reconnaissances de sujets du traité; ils revêtent une dimension objective qui éclaire l'esprit de l'intégration, fixe les orientations fondamentales de l'organisation et confère une véritable valeur normative aux engagements des États.

B- La dimension objective du préambule des traités

Le lexique des termes juridiques définit le préambule comme la « *partie préliminaire d'un traité, précédant le dispositif, et contenant notamment (...) l'objet du traité* »⁵⁰. Par cette définition, il apparaît immédiatement que le préambule fixe le cadre général d'application du traité en déterminant l'objet, c'est-à-dire ce sur quoi porte le texte conventionnel. Dans le cas des organisations d'intégration en Afrique centrale et occidentale, le préambule ne se limite pas à une simple introduction déclaratoire, mais constitue un véritable « *acte de naissance du système*

relatifs aux droits de l'homme dans les Amériques, en Afrique, en Asie et dans la Charte arabe des droits de l'homme. », Rapporteur spécial des Nations unies pour le Droit au développement, Décembre 2017, p.5.

⁴⁸ Article 3 du Traité révisé de la CEDEAO.

⁴⁹ Le Programme de Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA) est une initiative stratégique panafricaine lancée en 2012 par l'Union africaine, la Banque africaine de développement (BAD) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA). Son objectif principal est de répondre aux besoins en infrastructures essentielles pour soutenir le développement économique, l'intégration régionale, ainsi que la croissance durable du continent africain. Le PIDA joue un rôle crucial dans la promotion de l'intégration régionale en Afrique. Il permet aux pays africains de se connecter à travers des infrastructures communes, facilitant le commerce, la mobilité, l'accès à l'énergie, et soutenant les efforts pour réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie.

⁵⁰ Lexique des termes juridiques, 2017-2018, p. 1572.

conventionnel »⁵¹ ou encore l'âme du traité, qui donne sens et direction à l'ensemble de l'édifice communautaire. Comme le souligne Luc HEUSCHLING, lorsque le préambule annonce une disposition reprise à l'identique dans le corps du texte, l'enjeu du débat tend vers zéro⁵² ; en revanche, lorsqu'il contient des éléments absents du dispositif ou qui ont transité de celui-ci vers le préambule, il acquiert une importance fondamentale, puisqu'il devient la matrice des orientations politiques, économiques et institutionnelles de la Communauté. Dans cette optique, le préambule des traités en Afrique centrale et occidentale a pour fonction première de fixer les objectifs du processus d'intégration, en prenant en compte l'évolution économique mondiale et la nécessité d'adapter les politiques nationales à un cadre communautaire, et de reconnaître la création des organes et institutions appelés à mettre en œuvre ces objectifs.

Tout mécanisme d'intégration suppose en effet la détermination, en amont, des finalités à poursuivre dans un document ayant une autorité juridique certaine, afin de coordonner les politiques nationales et d'assurer la perméabilité progressive entre les économies domestiques et l'économie intégrée⁵³. Le préambule, source du droit originaire, précède ainsi le droit dérivé et en constitue la charpente. Sa portée est considérable, car il traduit une tendance mondiale aux regroupements régionaux⁵⁴ pour faire face à l'exacerbation de la compétition internationale. L'intégration sous régionale en Afrique, souvent présentée comme une voie de salut face aux crises économiques, sociales et politiques⁵⁵, illustre cette dynamique. Les États africains d'Afrique centrale et occidentale, conscients de l'interdépendance de leurs politiques économiques, ont choisi de mettre en place des politiques juridiques et économiques communes, chaque traité d'intégration définissant ses propres objectifs, qui varient toutefois selon les organisations. Ainsi, dans certains cas, le préambule insiste sur la solidarité économique et monétaire⁵⁶, dans d'autres il

⁵¹ TROPER (M.), CHAGNOLLAUD (D.) (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, 2012, p.280.

⁵² HEUSCHLING (L.), « La Constitution formelle », cité par TROPER (M.), CHAGNOLLAUD (D.) (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, 2012, p.282.

⁵³ SARR (A.Y.), *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)*, Collection de l'institut du droit des Affaires, 15 Avril 2015, p.46.

⁵⁴ PODA (N.), *L'intégration économique en Afrique*, Actes du Colloque de Ouagadougou des 29 et 30 octobre 1986 ; Bilan de 40 années d'expériences (Europe, Afrique, Amérique, Asie), p. 61 & s.

⁵⁵ COULIBALY dans *Des interrogations soulevées par tout phénomène d'intégration* estime que « De par le monde et à toutes les époques, l'idée d'intégration régionale a souvent mobilisé, pour sa propagation et sa consécration, des énergies les plus diverses qui voyaient en elle, la voie la plus indiquée pour le développement de leur sûreté. De nos jours, à l'heure où dans diverses régions du monde, bon nombre de sociétés globales se trouvent confrontées à des difficultés de tous ordres, économiques, sociales, politiques et culturelles pour de nombreux acteurs nationaux et internationaux, l'intégration sous régionale apparaît de plus en plus comme une alternative pour de meilleurs lendemains, sinon comme la seule voie de salut pour tenter de juguler les diverses crises ».

⁵⁶ Il en est ainsi du préambule du traité de l'UEMOA.

met en avant l'exploitation rationnelle des ressources naturelles et humaines pour le bien-être des peuples⁵⁷, la libre circulation des personnes⁵⁸, la sécurité juridique⁵⁹ et la protection des droits humains⁶⁰. En fixant ces objectifs, le préambule ne se borne pas à annoncer un idéal, il encadre l'action des États et oriente la création d'un espace communautaire fondé sur des principes partagés.

De surcroît, le préambule reconnaît expressément la nécessité de créer des organes et institutions communautaires permanents, stables et dotés de compétences permettant la mise en œuvre des politiques communes⁶¹. Il s'impose ainsi comme une norme directrice qui irrigue l'organisation institutionnelle et qui, par l'intermédiaire de juridictions communautaires⁶² ou nationales, encadre la répartition et l'exercice des compétences. Bien que les traités ne définissent pas de manière exhaustive cette répartition⁶³, le préambule en fixe l'esprit et en délimite les orientations, ce qui permet aux juridictions communautaires de l'invoquer⁶⁴, soit dans des procédures contentieuses⁶⁵ par exemple à travers le recours en carence⁶⁶ pour sanctionner les organes qui n'exécutent pas leurs obligations, soit dans des procédures non contentieuses⁶⁷, en rappelant aux organes communautaires l'obligation de respecter le droit qu'ils ont eux-mêmes produit selon l'adage « *tu patere legem ipse quam fecisti* »⁶⁸. Par là même, le préambule contribue à l'ossature institutionnelle⁶⁹ et garantit la cohérence de l'ensemble du système communautaire. Son application, qui peut donner lieu à annulation d'actes juridiques⁷⁰ contraires ou à réparation

⁵⁷ Voir préambule du traité de la CEEAC.

⁵⁸ Voir préambule des traités de la CEEAC, de l'UEMOA, de la CEDEAO, de l'OHADA, de la CEMAC.

⁵⁹ Voir préambule de l'OHADA.

⁶⁰ Voir préambule des traités de la CEDEAO, de l'UEMOA et de la CEEAC.

⁶¹ NDIFFO KEMETIO (M.L.), *Cours polycopié de Droit communautaire en Afrique centrale*, Université de Dschang, 2019-2020, p.15.

⁶² Il peut s'agir de la Cour de justice de la CEMAC, la Cour de justice de la CEDEAO, la Cour de justice de l'UEMOA ou encore de la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) de l'OHADA.

⁶³ SARR (A.Y.), *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)*, op.cit., p.207.

⁶⁴ D'après MBENGUE (M.M.), *La suprématie des normes communautaires nationales à l'UEMOA et à l'OHADA*, in les Notes d'Africa 21, Notes n° 3, avril 2013, p.4, « la pérennité des organisations d'intégration dépend de leur capacité à réaliser une cohérence de leur politiques communautaires. (Et) pour ce faire, il est nécessaire de se doter d'institutions juridiques, mais aussi (juridictionnelles) fortes qui peuvent garantir l'effectivité des (textes communautaires) et des décisions prises par les organes exécutifs »85.

⁶⁵ GNIMPIEBA TONNANG (E.), *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, op.cit., p.128

⁶⁶ Article 23 alinéa 2 de la Convention régissant la Cour de Justice de la CEMAC.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ « *Tu t'appliqueras, à toi-même, la loi que tu as faite* ».

⁶⁹ CARREAU (D.), « Droit communautaire et droits nationaux, concurrences ou primauté, la contribution de l'Arrêt Simmenthal », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1978, p.381.

⁷⁰ GNIMPIEBA TONNANG (E.), *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, op.cit., p.129.

de dommages⁷¹, est ainsi une exigence incontournable qui conditionne l'effectivité de l'intégration.

Toutefois, la détermination de l'objet du préambule des traités des organisations d'intégration en Afrique centrale et occidentale connaît encore aujourd'hui de nombreuses difficultés⁷² qui tiennent à la fois à sa nature de document à « *texture ouverte* »⁷³ et à son caractère politique. La notion de texture ouverte, conceptualisée par Friedrich WAISMANN puis reprise par Herbert HART dans *The Concept of Law*⁷⁴ (1961), souligne l'imprécision inhérente du langage normatif. Cette caractéristique se retrouve pleinement dans les préambules africains, qui empruntent largement aux objectifs d'autres instruments internationaux, tels que les Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations unies⁷⁵ ou les grandes orientations en matière de paix et de sécurité internationale⁷⁶. En intégrant dans leur préambule⁷⁷ des références à des programmes mondiaux comme l'Agenda 2030, ces traités complexifient la détermination de leur objet spécifique, puisqu'ils brouillent les frontières entre finalités universelles⁷⁸ et objectifs proprement communautaires. Cette interpénétration, si elle témoigne de la volonté des États africains de s'inscrire dans une dynamique globale, pose un problème de précision juridique, car elle ouvre la porte à des interprétations multiples et parfois contradictoires. De même, les références à la paix

⁷¹ Ibid.

⁷² REUTER (P.), *Introduction au droit des traités*, Genève, Graduate Institute Publications, 1985, p. 145

⁷³ Bien qu'elle nous vienne de l'auteur allemand Friedrich WAISMANN, WAISMANN (F.), "Verifiability", (1945) 19 *Proceedings of the Aristotelian Society*, Supplementary 119, p. 121, cite par Antony FLEW (dir.), *Logic and Language*, First Series, Oxford, Basil Blackwell, 1952, p. 117. WAISMANN, quant à lui, fut grandement influencé par l'ouvrage de Ludwig WITTGENSTEIN et sa philosophie du langage, surtout ses écrits posthumes, dont WITTGENSTEIN (L.), *Philosophical Investigations*, New York, Macmillan, 1958, 80 et 142. Voir aussi: Gordon P. BAKER et Peter Michael Stephan HACKER, *Wittgenstein: Rules, Grammar & Necessity*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, p. 229-32, l'expression « *texture ouverte* » (en anglais, "*open texture*"⁷³) est généralement associée au théoricien britannique Herbert HART, qui lui donnera une place centrale dans sa philosophie du droit

⁷⁴ HART (H.), *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1961, p.132. Le chapitre intitulé "*Formalism and Rule-Scepticism*" explique la position selon laquelle il y a une imprécision inhérente au langage exprimant la normativité, que celle-ci soit dans une loi adoptée par le parlement ou dans le *ratio decidendi* qui désigne la règle juridique appliquée pour résoudre le problème soulevé par les faits de l'affaire. Il constitue la règle jurisprudentielle.

⁷⁵ Dans le préambule du traité de la CEDEAO, les États membres expriment clairement leur engagement en faveur d'un développement économique, social et durable : « *Conscients de la nécessité de réduire la pauvreté, d'intensifier les efforts d'intégration économique, de promouvoir le développement social et d'assurer le bien-être des populations des États membres...* ». Cette formulation correspond directement aux Objectifs de Développement Durable (ODD).

⁷⁶ Voir préambule de la charte des Nations unies.

⁷⁷ Le Traité de l'UEMOA (1994) affirme dans son préambule la nécessité de : « *promouvoir le développement économique et social des États membres par l'harmonisation des législations, l'unification des marchés intérieurs et la mise en œuvre de politiques sectorielles communes* ».

⁷⁸ Le Traité instituant la CEMAC, signé à N'Djamena le 16 mars 1994 (révisé à Libreville en 2008 puis en 2009) affirme dans son préambule : « *la nécessité de préserver l'environnement et de promouvoir un développement durable au bénéfice des générations présentes et futures.* ». Cela montre que la protection de l'environnement est érigée en principe fondateur, bien avant l'adoption des ODD. Aujourd'hui, ce principe s'inscrit dans l'ODD 13, qui vise à « *prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions* ».

et à la sécurité internationale⁷⁹, entendues à la lumière des évolutions du droit onusien, enrichissent le contenu normatif des préambules, mais accroissent aussi leur indétermination.

À cette difficulté linguistique et conceptuelle s'ajoute un second obstacle : le caractère politique du préambule. En effet, s'il est vrai que la norme n'est pas seulement une description mais aussi une prescription⁸⁰, il n'en demeure pas moins que nombre d'énoncés contenus dans les préambules africains ne formulent ni obligation, ni interdiction, ni habilitation, ni permission explicite. Ce sont des normes régulatrices dépourvues de force prescriptive immédiate⁸¹, que certains considèrent dès lors comme des normes sans force normative⁸². La doctrine classique tend même à voir dans le préambule un texte extérieur au traité, un simple élément rhétorique sans valeur juridique contraignante⁸³. Subordonner sa force normative à sa reformulation en dispositions prescriptives, c'est cependant ignorer que le préambule peut exercer une véritable contrainte juridique⁸⁴, ne serait-ce qu'en orientant l'interprétation du juge communautaire ou en imposant aux organes un devoir de cohérence avec les objectifs solennellement proclamés. C'est dans cette tension entre sa nature politique et sa vocation juridique que réside la difficulté majeure de la détermination de l'objet du préambule : s'il constitue incontestablement une boussole normative, il souffre encore d'une absence de reconnaissance expresse de valeur juridique qui entretient l'incertitude⁸⁵, tout en rendant son application dépendante de l'adhésion volontaire des organes et des juridictions.

Ainsi, après avoir montré que le préambule fixe à la fois l'objet du traité et désigne les sujets appelés à en être les acteurs privilégiés, il convient désormais d'examiner une autre fonction

⁷⁹ D'après Bruno SIMMA et al., *La Charte des Nations Unies : un commentaire*, vol. I., 3^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2012, p.111, le terme « sécurité internationale », nécessite « une transformation des relations internationales afin que chaque État veille à ce que la paix ne soit pas brisée ou, au moins, que toute rupture de la paix ait des conséquences limitées. La sécurité internationale implique le droit de chaque État de tirer parti des systèmes de sécurité pertinents et, également, les obligations juridiques de chaque État pour soutenir ces systèmes ». L'Assemblée générale, ont ajouté les auteurs, « a fait valoir que la sécurité nationale et la sécurité internationale étaient de plus en plus liées entre elles, ce qui oblige les États à envisager la sécurité internationale de façon globale et coopérative ».

⁸⁰ Kelsen (H.), *Théorie pure du droit*, trad. de Charles EISENMANN, Dalloz, Paris, 1962, p. 101.

⁸¹ DE BÉCHULLON (D.), *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, éd. O. Jacob, 1997, p. 191.

⁸² TETANG (F.D.P.), « La normativité des préambules des constitutions des États africains d'expression française », in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015/4 (N° 104), p. 953.

⁸³ THIBIERGE (C.) (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris/Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2009, p. 754.

⁸⁴ TROPER (M.), CHAMPEIL-DESPLATS (V.), GRZEGORCZYK (C.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris/Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2005, p. 33. Ces auteurs définissent la contrainte juridique comme une « situation de fait dans laquelle un acteur de droit est conduit à adopter telle solution ou tel comportement plutôt qu'une ou un autre, en raison de la configuration du système juridique qu'il met en place ou dans lequel il opère ».

⁸⁵ QUOC (N.), DINH, DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, septième édition, L.G.D.J., Paris, 2002, p. 131.

essentielle, à savoir la détermination des principes généraux qui irriguent l'ensemble du dispositif conventionnel et qui en assurent la cohérence normative.

II-LA DETERMINATION DES PRINCIPES APPLICABLES AU TRAITE

La Déclaration solennelle adoptée le 24 septembre 2012 par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de la Réunion de haut niveau consacrée à l'État de droit aux niveaux national et international a réaffirmé avec force que « *les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie sont interdépendants, se renforcent mutuellement et font partie des valeurs et des principes fondamentaux, universels et indissociables* »⁸⁶. Loin d'être une simple proclamation de circonstance, cette affirmation traduit une conviction profondément ancrée dans l'évolution du droit international contemporain : aucun de ces trois éléments ne peut se développer isolément sans s'appuyer sur les deux autres. La démocratie ne peut prospérer sans l'État de droit, car elle suppose des règles juridiques claires qui garantissent l'égalité et préviennent l'arbitraire ; les droits de l'homme ne peuvent être pleinement protégés sans institutions démocratiques stables qui permettent leur jouissance effective ; et l'État de droit lui-même perd toute consistance s'il n'est pas mis au service de la dignité humaine et de la participation démocratique. L'action d'un gouvernement, si elle veut véritablement répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens, ne peut donc se détacher de cette triple exigence : elle dépend directement de la solidité des institutions démocratiques, de leur capacité à garantir les droits et libertés fondamentaux, et de la volonté des autorités publiques d'assumer une responsabilité politique fondée sur la transparence et l'égalité. L'État de droit doit alors être appréhendé non pas comme un simple instrument au service du pouvoir, mais comme un principe qui s'impose à l'ensemble de la société⁸⁷ et, au premier chef, au gouvernement lui-même. Sa vocation dépasse la stricte application des normes et des procédures : il constitue un mécanisme de protection des droits, un vecteur d'inclusion sociale et politique, et un moteur de développement humain durable.

C'est dans cette perspective que la lecture des préambules des traités des organisations d'intégration en Afrique centrale et occidentale revêt toute son importance⁸⁸. Ceux-ci, loin de se réduire à de simples considérations politiques ou introductives, traduisent une véritable volonté

⁸⁶ Paragraphe 5 dans la « *Déclaration de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'État de droit aux niveaux national et international* » (A/67/L.1), 19 septembre 2012, disponible à <http://unrol.org/files/Official%20Draft%20Resolution.pdf>.

⁸⁷ BIPELE KEMFOUEDIO (J.), *Cours photocopié de droit de l'État de droit et de la démocratie*, Université de Dschang, février 2022, p.5, inédit.

⁸⁸ Le Traité révisé de la CEEAC de 2019 réaffirme à travers son préambule l'attachement des États membres aux principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit.

normative des États membres d'inscrire leur coopération dans un cadre de valeurs universelles et de principes directeurs. Ainsi, l'analyse des préambules des traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale conduit à mettre en évidence un double mouvement : d'une part, la réaffirmation des principes classiques (A) qui constituent le socle intangible de tout ordre juridique moderne, et d'autre part, l'affirmation de nouveaux principes (B) qui reflètent les spécificités, les ambitions et les besoins propres aux processus d'intégration régionale sur le continent africain. Ce double ancrage, universel et régional, classique et novateur, confère aux préambules une valeur particulière, en ce qu'ils se présentent à la fois comme des instruments de continuité avec l'ordre juridique international et comme des vecteurs d'innovation normative pour l'avenir de l'intégration africaine.

A- La réaffirmation des principes classiques: les principes tirés d'autres instruments internationaux

Parmi les principes classiques mis en avant dans les préambules des traités des organisations d'intégration en Afrique centrale et occidentale, il convient d'abord de relever ceux qui trouvent leur fondement dans des instruments internationaux auxquels les États membres sont liés. À travers l'affirmation de ces principes, les États expriment volontairement leur attachement à des valeurs universelles, notamment la protection et la promotion des droits de l'homme, le respect de l'État de droit et la consolidation de la démocratie. Loin de se limiter à de simples déclarations de principe, cet attachement traduit une volonté politique et juridique d'inscrire le processus d'intégration régionale dans la continuité des grandes normes internationales.

S'agissant des droits de l'homme, les États membres reprennent dans leurs traités l'héritage de la Déclaration universelle de 1948, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi d'autres instruments universels et régionaux tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁸⁹. Ces références traduisent une reconnaissance large des droits humains comme normes fondamentales qui structurent la vie des sociétés et qui définissent le rapport entre l'individu, la communauté et l'État⁹⁰.

⁸⁹ Voir les préambules des traités de la CEEAC, de l'OHADA, de l'UEMOA, de la CEDEAO et de la CEMAC.

⁹⁰ D'après le Préambule du Traité révisé de la CEMAC (2008), les États expriment leur volonté de se conformer aux valeurs universelles tout en « [...] réaffirmant leur attachement à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, aux principes démocratiques ».

Ces droits se déclinent en trois générations. Les droits de première génération, encore appelés droits civils et politiques, reposent sur l'idée de liberté individuelle et sur la protection contre l'arbitraire étatique⁹¹. Nés au XVII^e et XVIII^e siècles dans le contexte des révolutions libérales, ils traduisent la volonté de limiter le pouvoir de l'État tout-puissant et de permettre à chaque individu d'influer sur les politiques publiques qui le concernent. Ces droits incluent, entre autres, la liberté d'aller et de venir, la liberté d'opinion et d'expression⁹², la liberté de réunion et d'association ou encore le droit de ne pas être soumis à la torture. Les préambules des traités d'intégration en Afrique centrale et occidentale réaffirment ces libertés en les inscrivant dans le projet d'intégration, comme pour signifier que le développement économique et politique des communautés régionales ne saurait se concevoir sans une garantie effective de ces droits fondamentaux.

Les droits de deuxième génération, dits économiques, sociaux et culturels, reposent pour leur part sur les idées d'égalité et de solidarité⁹³. Ils expriment le besoin d'assurer à chacun un accès garanti aux biens et services essentiels pour mener une vie digne, au-delà de la simple absence d'ingérence de l'État⁹⁴. Ces droits, apparus avec l'industrialisation et l'émergence de la question sociale, concernent notamment le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la santé, le droit à la famille ou encore le droit au logement. Ils traduisent l'exigence que la dignité humaine s'accompagne d'une sécurité matérielle minimale et d'une véritable participation à la vie de la société⁹⁵.

À ces deux catégories de droits s'ajoute une troisième génération, plus récente, consacrée par la doctrine⁹⁶ et progressivement reconnue par certains instruments internationaux, en particulier la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ces droits, qualifiés de droits

⁹¹ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Cours polycopié de Droits de l'Homme et Libertés publiques*, Université de Dschang, 2016-2017, p. 67, inédit.

⁹² Voir article 19 (liberté d'opinion et d'expression) de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1948).

⁹³ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Cours polycopié de Droits de l'Homme et Libertés publiques*, Université de Dschang, 2016-2017, op.cit., p.69, inédit.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ D'après l'article 3 du Traité de l'UEMOA, « l'Union a pour mission de renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé. Elle vise également à assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale. ».

⁹⁶ ROUSSEAU (D.), « Les droits de l'Homme de la troisième génération », in *Droit constitutionnel et Droits de l'Homme*, Economica/P.U. d'Aix-Marseille, 1987, p. 125.

de solidarité ou de droits collectifs, concernent le droit au développement⁹⁷, le droit à la paix⁹⁸, le droit à un environnement sain⁹⁹, le droit à l'assistance humanitaire ou encore le droit au partage équitable du patrimoine commun de l'humanité¹⁰⁰. Leur apparition découle de la prise de conscience des défis contemporains : pauvreté, conflits armés, catastrophes écologiques qui entravent la jouissance des droits classiques et qui nécessitent une réponse collective de la communauté internationale. Certes, ces droits suscitent des débats, notamment quant à leur nature collective qui semble rompre avec l'individualisme fondateur des droits de l'homme. Mais il existe aujourd'hui un consensus croissant autour de leur nécessité, en particulier pour les pays en développement qui doivent pouvoir inscrire leur processus d'intégration dans une perspective de solidarité et de durabilité. Ainsi, en réaffirmant leur attachement à l'ensemble de ces générations de droits, les États africains ne se contentent pas de rappeler des principes abstraits : ils reconnaissent que l'intégration régionale doit s'accompagner d'une amélioration concrète de la condition humaine dans toutes ses dimensions.

En plus de leur attachement aux droits de l'homme, les États membres des organisations d'intégration en Afrique centrale et occidentale expriment dans les préambules de leurs traités une adhésion ferme aux principes de l'État de droit et de la démocratie, considérés aujourd'hui comme deux valeurs substantielles caractérisant toute société moderne. Le concept d'État de droit, dont les racines se trouvent dans la tradition allemande du Rechtsstaat et qui a été théorisé notamment par Hans KELSEN, renvoie à l'idée d'un ordre juridique structuré par une hiérarchie des normes. Dans un tel modèle, chaque règle tire sa validité d'une règle supérieure, jusqu'à la Constitution et aux engagements internationaux qui se situent au sommet de la pyramide. Ce principe de hiérarchie

⁹⁷ D'après l'article 1 de la Déclaration des Nations unies sur le droit au développement adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986, « *Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement.* ».

⁹⁸ La reconnaissance du droit à la paix en tant que droit de la troisième génération est un acquis essentiel pour la sécurité collective. Ce droit est ancré dans la Charte des Nations Unies de 1945, dont le but premier est de « *préserver les générations futures du fléau de la guerre* » pour reprendre les termes du Préambule de la Charte des Nations Unies (1945) qui dispose : « *Nous, peuples des Nations Unies, résolu [...] à préserver les générations futures du fléau de la guerre...* ». Les Nations Unies jouent un rôle central dans la promotion de la paix mondiale, par le biais de missions de maintien de la paix, de médiations, et de programmes de reconstruction post-conflit. Ainsi, la Résolution 71/189 (2016) sur la Déclaration sur le droit à la paix adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît que « *tout individu a le droit de jouir de la paix de manière à ce que les droits de l'homme soient promus et protégés.* ».

⁹⁹ La Déclaration de Stockholm (1972) sur l'environnement humain considère que le droit à un environnement sain fait partie des droits fondamentaux.

¹⁰⁰ La Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), avec l'appui de l'UNESCO et de la CEEAC, met en œuvre des programmes pour sauvegarder le lac et assurer le droit à l'eau, à la vie, à la paix des populations autour du bassin. Cela illustre un droit collectif environnemental et au développement durable, favorisé par la coopération régionale.

garantit la prééminence du droit¹⁰¹ et impose à l'État, autant qu'aux individus, le respect de la légalité. Loin d'être un acteur tout-puissant, l'État devient une personne morale soumise au droit¹⁰², dont les décisions peuvent être contestées devant des juridictions indépendantes¹⁰³. L'égalité devant la loi, l'accès au juge, la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice¹⁰⁴ apparaissent ainsi comme les corollaires indispensables de l'État de droit. Les préambules des traités régionaux, en les réaffirmant, traduisent la volonté des États de soumettre leur action communautaire à ce même principe de légalité¹⁰⁵ et d'assurer une protection effective contre toute dérive autoritaire.

La démocratie, pour sa part, s'affirme comme un idéal universel, reconnu par la communauté internationale et désormais consacré comme un droit fondamental des peuples. La Déclaration universelle sur la démocratie adoptée en 1997 par l'Union interparlementaire en a précisé la portée en définissant la démocratie comme un régime fondé sur la liberté, l'égalité, la transparence, la responsabilité et le respect du pluralisme¹⁰⁶. Plus encore, la démocratie est présentée comme un objectif qui vise à préserver la dignité humaine, à renforcer la justice sociale, à favoriser le développement économique et social et à garantir la paix¹⁰⁷. Dans les préambules des traités d'intégration en Afrique centrale et occidentale, la référence à la démocratie traduit une volonté claire de fonder l'intégration non seulement sur des considérations économiques, mais aussi sur des valeurs politiques partagées. Elle consacre l'idée que le processus communautaire doit reposer sur la participation active des citoyens, sur le respect des droits fondamentaux et sur des institutions représentatives capables d'incarner l'intérêt commun.

¹⁰¹ CHEVALIER (J.), « L'État de droit », *RDP*, Mars-Avril 1988, pp.301-302.

¹⁰² BOUMAKANI (B.), « Démocratie, droit de l'Homme et État de droit », *Annales de la FSJP*, Université de Dschang, Tome 1, volume 2, 1997, pp.5-6.

¹⁰³ COULIBALY (A.A.), « La rénovation de la justice en Afrique : le rôle du juge dans la construction de l'État de droit », *RJPIC*, n°1, Janvier-Avril, 1999, pp.190-191.

¹⁰⁴ CONAC (G.), « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », *Mélanges BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1997, p.116.

¹⁰⁵ DONFACK SOKENG (L.), « L'État de droit en Afrique », *Afrique juridique et politique*, Vol.1, numéro 2, Juillet-Décembre 2002, p.89.

¹⁰⁶ D'après l'article 1 de la Déclaration universelle sur la démocratie adoptée par le Conseil interparlementaire au Caire le 16 septembre 1997, « *La démocratie est un idéal universellement reconnu et un objectif fondé sur des valeurs communes à tous les peuples qui composent la communauté mondiale, indépendamment des différences culturelles, politiques, sociales et économiques. Elle est donc un droit fondamental du citoyen, qui doit être exercé dans des conditions de liberté, d'égalité, de transparence et de responsabilité, dans le respect de la pluralité des opinions et dans l'intérêt commun* ».

¹⁰⁷ L'article 3 de la Déclaration universelle sur la démocratie adoptée par le Conseil interparlementaire au Caire le 16 septembre 1997 précise qu'« *en tant qu'idéal, la démocratie vise essentiellement à préserver et promouvoir la dignité et les droits fondamentaux de l'individu, à assurer la justice sociale, à favoriser le développement économique et social de la collectivité, à renforcer la cohésion de la société ainsi que la tranquillité nationale et à créer un climat propice à la paix internationale* ».

Si, longtemps, ces références ont été largement inspirées des instruments internationaux, on observe cependant une tendance croissante des préambules africains à se démarquer en affirmant, à côté de ces principes classiques, des principes nouveaux spécifiquement liés à la dynamique régionale, au premier rang desquels figure la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Ce principe, qui sera examiné ultérieurement, marque le passage d'une simple réaffirmation des valeurs universelles à une appropriation africaine de l'intégration adaptée aux réalités sociales et économiques du continent.

B- L'affirmation de nouveaux principes : les principes liés à l'intégration

La liberté de circulation, droit inhérent à tout individu et relevant du droit naturel tel que l'entendait déjà John LOCKE¹⁰⁸, ne se résume à rien d'autre qu'à la faculté qu'a toute personne, sans restriction aucune, de se mouvoir dans l'espace de juridiction de l'État dont elle est ressortissante. Cette conception originelle de la liberté, en tant que droit reconnu par la société politique à l'ensemble des citoyens, correspond à l'idéal libéral exprimé par la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'article 4 de ce texte, inspiré des doctrines de SIEYES¹⁰⁹, insiste en effet sur le caractère individuel de cette liberté, qui se traduit par la faculté physique de se déplacer, de s'établir, de quitter ou de retrouver son territoire selon son gré, en opposition à l'esclavage ou à l'internement arbitraire. La jurisprudence constitutionnelle¹¹⁰ moderne a d'ailleurs élevé cette liberté au rang de principe à valeur constitutionnelle, la consacrant ainsi comme un élément essentiel de la sûreté individuelle.

Dans ce prolongement, la consécration de la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux par les préambules des traités des organisations d'intégration en Afrique centrale et occidentale ne fait aucun doute, tant ces textes traduisent l'ambition de construire un espace économique et social commun. Les dispositions des traités, même lorsqu'elles paraissent laconiques, affirment que le libre-échange constitue le moteur principal de l'intégration régionale. Ainsi, la CEDEAO, la CEMAC, l'UEMOA, l'OHADA et la CEEAC partagent une même

¹⁰⁸ Reprenant à leur compte la conception de l'école dite « *jus naturaliste* », Locke dans son *Essai sur le gouvernement civil* tout comme Rousseau dans son *Contrat social* s'attache à découvrir le droit naturel dans la nature primitive de l'homme antérieure à l'apparition de toute société, donc avant le pacte social qui la fonde.

¹⁰⁹ « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.* ».

¹¹⁰ C.C (Cour de cassation), 12 juillet 1979, *Ouvrages d'art C.C.F.*, p. 90. La conséquence de cette réception constitutionnelle de la liberté individuelle d'aller et venir est que l'administration ne saurait par exemple refuser de délivrer un passeport à un citoyen (C.E., 8 avril 1987, *Pelletier, A.J.D.A.*, 1987, p. 327).

approche méthodologique, inspirée du modèle européen¹¹¹, en posant comme objectif la constitution d'une union économique et monétaire intégrée, fondée sur la suppression progressive des barrières et l'harmonisation des politiques. Cette volonté commune se manifeste d'abord par l'affirmation de la libre circulation des personnes et des marchandises. La première est entendue comme la faculté reconnue à tout ressortissant, non privé de ses droits civiques, de se déplacer et de s'établir sans condition dans l'espace communautaire, en raison de convenances sociales ou économiques¹¹². La seconde implique l'interdiction de taxes équivalentes à des droits de douane à l'importation comme à l'exportation, marquant ainsi la volonté d'éliminer les obstacles commerciaux entre États membres¹¹³. Ces libertés, qui trouvent leur fondement dans le droit naturel tel que l'avait également perçu Jean DOMAT¹¹⁴, apparaissent aujourd'hui comme des jalons indispensables à la construction de communautés pérennes¹¹⁵ en Afrique. Elles ne relèvent pas uniquement du domaine normatif mais traduisent aussi l'action conjointe des acteurs politiques et des citoyens.

Le rôle des acteurs politiques est, à cet égard, fondamental. Le développement des organisations régionales d'intégration, amorcé au XX^e siècle sous l'impulsion de l'Organisation de l'Unité Africaine¹¹⁶, s'est nourri de l'engagement des chefs d'État et de gouvernement¹¹⁷, qui occupent une place déterminante dans les institutions communautaires. Les conférences des chefs

¹¹¹ Selon les termes de l'article 20 du TFUE (ex-art.2 du Traité CE), dont les principaux objectifs ne semblent pas s'éloigner de ceux des communautés d'Afrique centrale et de l'Ouest (article 1^{er} du Traité C.E.M.A.C. et article 2 du Traité C.E.D.E.A.O.).

¹¹² FOTUE (S.M.), *La libre circulation des biens et des personnes en Zones CEMAC et UEMOA : Études comparatives*, Thèse en vue de l'obtention d'un master en Droit Communautaire et Comparé CEMAC, Université de Dschang, avril 2011, p.11.

¹¹³ FOTUE (S.M.), *La libre circulation des biens et des personnes en Zones CEMAC et UEMOA : Études comparatives*, ibid., p.13.

¹¹⁴ Se situant dans le prolongement de la conception de Saint-Thomas, Jean DOMAT écrit dans son ouvrage *Le droit public* (1917) : « Dans toutes les matières du Droit public comme dans celles du Droit privé, on doit distinguer deux sortes de règles. L'une (...) de celles qui sont du Droit naturel, et qui étant des suites nécessaires des principes de la justice et de l'équité, sont immuables (...) ».

¹¹⁵ L'article 12 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples consacre cette dimension collective de la liberté de circulation des personnes dans un espace soumis à la réglementation interétatique en stipulant que « l'expulsion collective est celle qui vise globalement des groupes nationaux, raciaux ou religieux ».

¹¹⁶ Cette organisation créée le 25 mai 1963 par la Charte d'Addis-Abeba avait des objectifs économiques sous-jacents, qui se sont illustrés par l'adoption de nombreuses Déclarations et des Plans d'action (dont celui de Lagos du 29 avril 1980) qui fixent les objectifs économiques d'ensemble à atteindre à moyen terme pour donner une impulsion nouvelle au développement de l'Afrique. Et cela devait se réaliser par la création d'une Communauté économique africaine, dont les organisations de coopération sous régionale devaient en poser les jalons.

¹¹⁷ Les chefs d'État et de gouvernement de la C.E.M.A.C., de la C.E.D.E.A.O., de l'U.E.M.O.A., de la C.E.E.A.C. et de l'O.H.A.D.A sont en fait les plénipotentiaires de leurs États auprès de l'instance politique qui a l'initiative de décision, et approuvent par leur signature les actes pris par l'organe exécutif. À ceux-ci, il faut néanmoins souligner la présence du Premier ministre de la République du Cap-Vert parmi les plénipotentiaires du traité de la C.E.D.E.A.O.

d'État¹¹⁸, véritables lieux de concertation et de décision, fixent les grandes orientations et confèrent à la libre circulation une dimension politique. Au-delà du cadre formel, les relations interétatiques et la solidarité des peuples renforcés par des frontières communes, traduisent une volonté de rapprochement¹¹⁹. Toutefois, les obstacles persistent, notamment les entraves frontalières¹²⁰ et les insuffisances dans la mise en œuvre effective des textes, qui interrogent l'implication réelle des dirigeants. Face à ces limites, les cadres bilatéraux de concertation tentent de corriger les dysfonctionnements et de prévenir les tensions¹²¹.

À côté de cette action institutionnelle, l'apport des citoyens se révèle déterminant. La plupart des traités consacrent la citoyenneté communautaire, inspirée du droit européen¹²², qui confère aux ressortissants des États membres¹²³ un droit de résidence et d'établissement¹²⁴. Ces prérogatives permettent de renforcer les liens sociaux et économiques, au-delà même des normes juridiques, en facilitant la mobilité des individus et la densification des échanges. La liberté de mouvement, qui sous-tend la création et le développement des organisations, est ainsi reconnue, parfois timidement, dans les traités comme celui de la CEDEAO¹²⁵. Mais elle a été précisée et renforcée par des dispositions additionnelles¹²⁶, notamment sur la migration, qui reste codifiée en

¹¹⁸ La Conférence des chefs d'État et de gouvernement qui est l'équivalent du Conseil européen, organe politique de la Communauté représenté par les chefs d'États et de gouvernement des pays membres.

¹¹⁹ L'idée d'instaurer un document de voyage permettant la libre circulation des personnes et des biens dans la zone C.E.M.A.C., à travers l'institution d'un passeport commun aux six États membres, a été réactivée au cours du sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement du 23 janvier 2003 à Libreville. L'idée a fait son chemin, malgré quelques réticences, et a été matérialisée par une décision de la conférence des chefs d'État du 25 avril 2007 portant mise en circulation du passeport C.E.M.A.C. Les chefs d'État de la C.E.D.E.A.O. ont quant à eux adopté, à Ouagadougou, deux décisions majeures allant dans le même sens : la décision A/DEC.2/5.90 du 30 mai 1990 portant institution d'une carte de résidence des États membres ; la décision A/DEC. 1/5/2000 portant institution du passeport C.E.D.E.A.O.

¹²⁰ Voir interview réalisée par *Le pays* au vice-président de la Commission de la C.E.D.E.A.O. le 29 août 2008, sous le titre « *Afrique de l'Ouest : la C.E.D.E.A.O. est une belle bête qui dort* ».

¹²¹ L'illustration en est donnée par les contacts informels qui existent entre les chefs d'État de l'une et l'autre sous-région : c'est le cas entre la Côte-d'Ivoire et le Burkina-Faso depuis la survenue du conflit politique ivoirien en 2003.

¹²² Article 5, para. 1 de la Directive 2004/38 CE du 29 avril 2004.

¹²³ Article 27 du Traité C.E.D.E.A.O ; article 40 (1) du Traité C.E.E.A.C. notamment.

¹²⁴ Quant au droit d'établissement, il diffère peu dans sa définition du droit de résidence en ce qu'il implique l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises par les ressortissants communautaires. Ainsi sont exclus du champ de cette définition l'accès à des emplois publics qui, au sens de l'interprétation des dispositions de l'Union européenne sont des emplois « *caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique* » et qui supposent de la part de leurs titulaires l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État, ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité.

¹²⁵ Le Traité créant la C.E.D.E.A.O. a consacré la libre circulation des ressortissants communautaires à travers le chapitre IV intitulé « *Liberté de mouvement et de résidence* » ainsi que dans son préambule.

¹²⁶ Dans le contexte de crise sociale que connaissent de nombreux pays africains du fait de la récession économique ou des conflits politiques, les phénomènes migratoires se sont intensifiés depuis deux décennies, non seulement dans le cadre régional africain, mais aussi au-delà des frontières sous régionales.

tant que phénomène consubstantiel à l'intégration¹²⁷. À travers cette reconnaissance, la migration se voit attribuer un statut juridique¹²⁸, permettant aux ressortissants de jouir de droits spécifiques dans les espaces communautaires, même si subsistent de nombreux obstacles pratiques.

De la même manière, la libre circulation des marchandises s'appuie sur l'interdiction des droits de douane et des taxes d'effet équivalent¹²⁹, et s'applique aussi bien aux produits originaires de la communauté¹³⁰ qu'aux marchandises en libre pratique¹³¹ en provenance des pays tiers¹³², pour lesquels ont été acquittés les droits exigibles. Ce cadre est complété par des instruments d'accompagnement comme les tarifs préférentiels et le tarif extérieur commun¹³³.

La volonté d'intégration ne s'arrête pas à la circulation des personnes et des biens, mais s'étend aux services et aux capitaux. Consacrés dans les préambules des traités, ces principes complètent la construction du marché unique en favorisant une allocation optimale des ressources financières et en consolidant l'usage de la monnaie commune. Ainsi, le traité révisé de la CEDEAO proclame expressément l'objectif de créer un marché commun par la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Dans les faits, cette liberté s'est traduite par la possibilité, pour tout citoyen communautaire, d'ouvrir un compte bancaire, d'acquérir des actions, d'investir ou encore d'acheter des biens immobiliers dans les autres États

¹²⁷ Voir l'Acte additionnel au Traité C.E.M.A.C. du 14 mars 2006, ainsi que le Protocole additionnel au Traité C.E.D.E.A.O. portant code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, précités. Le Protocole additionnel définit le migrant comme étant « le ressortissant d'un État membre de la Communauté, qui s'est déplacé de son pays d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre État membre de la Communauté »

¹²⁸ La notion de « migrant irrégulier » s'applique aux termes du Protocole ci-dessus à « tout migrant, citoyen de la Communauté, qui ne remplit pas les conditions prévues par les dispositions des différents Protocoles relatifs à la libre circulation des personnes, de droit de résidence et d'établissement ».

¹²⁹ La libre circulation des marchandises suppose la réunion de plusieurs éléments : il faut d'abord supprimer les droits de douane; il convient ensuite d'éliminer les diverses restrictions quantitatives aux échanges; enfin, la réalisation de la liberté de circulation des marchandises suppose une harmonisation des législations nationales. GIRERD (P.), *Aspects juridiques du Traité Communauté européenne*, Paris, Le Harmattan, 1996, p.170.

¹³⁰ Le plus récent et le plus mis en application reste l'Acte n°7/93-UDEAC-556-SE1 portant révision du tarif Extérieur Commun modifié par le Règlement n° 21/07/UEAC/1505U/CM du 18 décembre 2007 qui dispose en ses articles 9 et 10, que sont reconnus originaires de la Communauté : « les produits entièrement obtenus dans l'un des États membres (produit à l'état brut des règnes animal; végétal; et minéral ou produits du cru); les produits fabriqués dans l'un des États membres à partir des matières entièrement obtenues sur le territoire de la communauté; les produits industriels dans la fabrication desquels les matières premières communautaires représentent au moins 40% de la valeur totale des intrants utilisés; les produits ne remplissant pas l'un des critères précédents mais dont la valeur ajoutée totale est au moins égale à 30% de son prix de revient de sortie usine ».

¹³¹ FOTUE (S.M.), *La libre circulation des biens et des personnes en Zones CEMAC et UEMOA : Études comparatives*, op.cit., p.14.

¹³² BARAV (A.), PHILIP (C.), BOUTAYEB (C.), *Dictionnaire juridique des Communautés Européennes*, Paris, PUF, 1993, p. 876.

¹³³ Le Tarif Extérieur Commun a été institué en zone CEMAC par l'article 5 de l'Acte n° 7/93- UDEAC-CD-556-SEI du 21 juin 1993 portant révision du TEC (Tarif Extérieur Commun) et fixant les modalités d'application du TPG.

membres¹³⁴. Les entreprises bénéficient également de ce cadre pour investir librement dans l'espace communautaire.

Quant aux services, leur libéralisation a principalement concerné les secteurs bancaire¹³⁵, assurantiel et des marchés financiers. La création de la Bourse des valeurs mobilières de l'Afrique centrale illustre cette dynamique, offrant des incitations fiscales et facilitant l'accès aux capitaux de long terme, même si le secteur reste confronté à des fragilités structurelles. L'évolution des services financiers, variable selon les pays, démontre néanmoins la résilience d'un secteur clé pour l'intégration.

Toutefois, si la consécration normative est réelle, la concrétisation pratique demeure largement mitigée¹³⁶. Les pesanteurs politiques, institutionnelles et structurelles ralentissent considérablement le processus. Les organisations d'Afrique de l'Ouest affichent un léger avantage sur celles d'Afrique centrale, mais toutes se heurtent à des difficultés majeures¹³⁷ : persistance de législations nationales contraires, multi-appartenance des États à plusieurs institutions aux objectifs similaires, faiblesse des échanges intracommunautaires, crises internes et conflits armés. Les exemples abondent, notamment au sein de la CEMAC, où des lois nationales sur l'immigration continuent d'assimiler les ressortissants communautaires à de simples étrangers¹³⁸, en contradiction flagrante avec les principes communautaires. Ces entraves traduisent le manque d'effectivité du droit communautaire¹³⁹ et l'absence d'une volonté politique ferme d'aller au-delà des discours. La multi-appartenance à diverses communautés économiques régionales entraîne un chevauchement des programmes et une dispersion des ressources, rendant les engagements

¹³⁴ L'article 3 (2d) du Traité révisé de la CEDEAO reconnaît qu'« afin de réaliser les buts énoncés au paragraphe ci-dessus, et conformément aux dispositions pertinentes du présent Traité, l'action de la Communauté portera par étapes sur la création d'un marché commun à travers: la suppression entre les États Membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ».

¹³⁵ Selon les dernières prévisions de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), l'activité des banques et des assurances dans la sous-région, Afrique centrale devrait maintenir sa résilience. L'on note toutefois que cette performance est fonction des pays. En République Centrafricaine, par exemple, le secteur observera une stabilité d'activité financière au premier trimestre 2022, en relation avec des difficultés à trouver de nouvelles opportunités d'affaires, conjuguée avec une faible culture en matière de produits d'assurance. Au Congo, l'on table sur une hausse attendue, dans le secteur bancaire, en liaison avec le regain de la confiance, sous l'effet de la vaccination contre la Covid-19. Ce qui se traduirait par l'assouplissement des mesures de restriction et par là, l'intensification des échanges économiques, avec pour corolaire la relance de grands projets d'investissement

¹³⁶ FOTUE (S.M.), *La libre circulation des biens et des personnes en Zones CEMAC et UEMOA : Études comparatives*, op.cit., p. 71.

¹³⁷ ZOGO NKADA (S.-P.), « La libre circulation des personnes : réflexions sur l'expérience de la C.E.M.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. », *Revue internationale de droit économique*, 2011, pp. 113-136.

¹³⁸ BIPELE KEMFOUDIO (J.), *Essai sur une théorie juridique de l'intégration économique au sein de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, op.cit., Enjeux no 26, janvier-mars 2006, p.260.

¹³⁹ CJCE, 27 mars 1963, Da Costa en Schaake N.V. Jacob Meijer N.V. Hoechst-Holland N.V. c/ administration fiscale néerlandaise, Aff., J-28 à 30/64, Rec., p. 75.

difficilement tenables¹⁴⁰. De surcroît, les faibles flux intracommunautaires révèlent que les États privilégient souvent leurs relations commerciales avec les partenaires extérieurs, notamment européens, au détriment de leurs voisins immédiats¹⁴¹. Enfin, l'instabilité politique, les conflits armés et les rivalités de leadership, comme celles observées entre le Cameroun, le Gabon et la Guinée Équatoriale¹⁴², fragilisent davantage le processus d'intégration. Comme le souligne le professeur Narcisse MOUELLE KOMBI¹⁴³, la fragilité des édifices étatiques constitue un obstacle majeur à l'élaboration d'un projet communautaire viable et crédible.

Face à ces difficultés, l'urgence est de renforcer les mécanismes palliant les entraves à la libre circulation. L'adoption de mesures contraignantes, assorties de sanctions effectives, s'impose¹⁴⁴ pour garantir le respect des engagements¹⁴⁵. Le recours à la protection diplomatique¹⁴⁶ reste une voie largement empruntée, notamment en Afrique centrale où les citoyens victimes de refoulements abusifs n'ont ni les moyens financiers ni la confiance institutionnelle pour saisir la justice. Cette solution, bien que fréquemment utilisée, ne suffit pas à assurer une protection efficace des droits des ressortissants. D'où la nécessité d'une volonté politique plus affirmée¹⁴⁷ et d'une internalisation des engagements communautaires au niveau national. Les États doivent accepter de céder une part réelle de souveraineté aux instances supranationales et consolider la bonne gouvernance, la démocratie et la paix, conditions indispensables pour un marché intégré et attractif. Le succès du processus d'intégration passe par la réhabilitation de la confiance entre citoyens et institutions, par la lutte contre la corruption et par la mise en place d'institutions crédibles et capables de porter l'idéal d'un espace économique et social unifié.

¹⁴⁰ ATEMENGUE (J. de N.), « Le droit matériel de l'intégration dans la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale. Une lecture des textes fondamentaux », *Juridis Périodique* n° 46, avril-mai-juin 2001, p. 106.

¹⁴¹ FOTUE (S.M.), *La libre circulation des biens et des personnes en Zones CEMAC et UEMOA : Études comparatives*, op.cit., p. 76.

¹⁴² La Guinée Équatoriale cherche à mieux s'affirmer sur la scène sous régionale depuis qu'elle a découvert ses puits d'or noir.

¹⁴³ MOUELLE KOMBI (N.), « Entre inter étatisme et supranationalisme », in HAMMOUDA (H.B.), et autres, *L'intégration sous régionale en Afrique centrale, Bilan et perspectives*, Paris, Éditions Karthala, p. 206. Il déclare que : « la solidité des édifices étatiques est une précondition de l'élaboration de l'ouvrage communautaire. Symétriquement la déféctuosité de l'intégration nationale est un obstacle primordial à la confection d'un projet d'intégration régionale viable et fiable ».

¹⁴⁴ KUETE (J.), « L'intégration régionale en Afrique centrale, bilan et perspectives », in HAMMOUDA (H.B.), BEKOLO-EBE (B.), MAMA (T.), *L'intégration régionale en Afrique centrale, Bilan et perspectives*, Paris, Karthala, p. 20.

¹⁴⁵ FOTUE (S.M.), *La libre circulation des biens et des personnes en Zones CEMAC et UEMOA : Études comparatives*, op.cit., p. 87.

¹⁴⁶ Ibid., p.93.

¹⁴⁷ Ibid.

Conclusion

Au terme de cette étude, il apparaît avec évidence que le préambule des traités des organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale dépasse largement le rôle traditionnellement réducteur qu'on lui attribuait. Loin d'être une simple proclamation de style ou un habillage rhétorique, il s'impose comme le véritable fil conducteur du dispositif conventionnel. À travers la désignation des sujets de l'intégration, la fixation des objectifs communs, l'énonciation de principes classiques et de nouveaux principes propres au contexte africain, le préambule se révèle comme une norme directrice. Il incarne l'esprit du traité, inspire les institutions, éclaire l'interprétation des juges et oriente la mise en œuvre des politiques publiques. En ce sens, il constitue un pilier discret mais déterminant de l'édifice communautaire, une boussole normative indispensable à la cohérence et à la pérennité du processus d'intégration.

Page | 95

Toutefois, cette normativité reste en grande partie implicite, ce qui alimente la controverse doctrinale et entretient une certaine fragilité dans la pratique. Si les juridictions et les organes communautaires n'hésitent pas à y puiser leurs références, l'absence d'une reconnaissance expresse de sa valeur juridique limite son autorité et favorise des interprétations variables selon les circonstances. Or, à l'heure où les organisations régionales africaines doivent affronter des défis politiques, économiques et sécuritaires majeurs, l'exigence de clarté et de sécurité normative devient cruciale.

C'est précisément dans cette tension qu'émerge une interrogation centrale, à la fois théorique et pratique : le législateur africain ne devrait-il pas franchir le pas d'une consécration formelle de la valeur juridique du préambule des traités d'intégration ? Une telle démarche permettrait d'affermir son rôle, d'assurer une cohérence accrue du droit communautaire et de consolider la confiance des peuples dans l'intégration régionale. Mais elle soulève aussi des interrogations plus larges : une telle reconnaissance ne risquerait-elle pas de restreindre la marge de souveraineté des États déjà réticents à déléguer leurs prérogatives ? Jusqu'où convient-il d'ériger le préambule en norme contraignante sans bouleverser l'équilibre institutionnel et politique fragile sur lequel repose l'intégration africaine ? Ces questions, loin d'être purement théoriques, ouvrent un débat fondamental pour l'avenir du droit communautaire africain : faut-il rester dans l'implicite et la souplesse, ou bien assumer résolument la normativité du préambule en en faisant un instrument juridique à part entière ?

L'annexion en droit international contemporain

Annexation in contemporary international law

Par :

Charnild Bonheur MBINDOMA SOLLY

Doctorant en Droit Public

Diplômé de l'ENAM, filière Barreau

Université Marien NGOUABI

Page | 96

Résumé :

L'annexion est un mode d'acquisition du territoire prohibé par le droit international car elle se manifeste par le recours à la force et s'accompagne d'une série de violations des droits de la personne humaine. Toutefois, elle demeure un acte justifié par les États qui n'hésitent pas à y recourir en s'appuyant sur des considérations juridiques et non-juridiques.

Mots clés : Annexion – Recours à la force – Territoire – Droits de l'Homme – État

Abstract:

Annexation is a method of acquiring territory that is prohibited by contemporary international law because it involves the use of force and is accompanied by a series of human rights violations. However, it remains an act justified by States that do not hesitate to resort to it based on legal and non-legal considerations.

Page | 97

Keyword : Annexation - use of force – territory - human rights – State



Introduction

« Notre monde est pris dans un tourbillon (...) Les guerres font rage sans que l'on sache comment elles vont se terminer (...) un monde d'impunité dans lequel les violations et les atteintes menacent le fondement du droit international et de la Charte des Nations Unies »¹. Ces propos relevés par Antonio GUTERRES, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à l'occasion de l'ouverture du débat général de la 79^{ème} session de l'Assemblée des Nations Unies, trouvent leur place dans le contexte singulier de l'annexion en droit international contemporain. De la Palestine à la Crimée au Sud et d'ailleurs à l'Est de l'Ukraine, le droit international oscille entre crise et désespoir, car la société internationale se caractérise en ce XXI^{ème} siècle par la « fureur des armes »². L'on estime à cet effet que le droit international ne sert à rien, voire n'existe pas ou qu'il est mort³.

En effet, cette situation d'instabilité des relations internationales, provoquée par la résurgence des revendications territoriales s'impose en dépit du principe conventionnel de l'interdiction du recours à la force⁴. Du latin *annexio*, variante de *adnexio*, l'annexion désigne une action de joindre à quelque chose. Saisie par le droit international, elle représente un acte constitutif d'agression au sens de la résolution 3314 de l'Assemblée générale de l'ONU⁵. Pour la doctrine, elle constitue un acte unilatéral par lequel un État incorpore à son territoire tout ou partie du territoire d'un autre État⁶. Cette incorporation est en général consécutive à une « occupation militaire »⁷.

L'occupation militaire est une présence temporaire de la force armée d'un État sur le territoire d'un autre État, sans qu'il y ait prise de possession de ce territoire⁸. La notion d'occupation est aussi définie par l'article 42 du Règlement de la Haye du 18 octobre 1907, repris

¹ Allocution de Son Excellence António GUTERRES, Secrétaire général de l'ONU, à l'occasion de l'ouverture du débat général de la 79^e session de l'Assemblée générale (New York, 24-30 septembre 2024), disponible en ligne <https://gadebate.un.org/fr/79/secretary-general-united-nations> consulté le 22 mai 2025 à 10h35.

² M. KAMTO, *L'agression en droit international*, Paris, Pedone, 2010, p. 3.

³ J-M SOREL, « La guerre entre le Hamas et Israël ou la recherche désespérée de l'effectivité du droit international », *AFDI*, volume LXIX, 2023, p. 1.

⁴ W. WENGLER, « L'interdiction de recourir à la force. Problèmes et tendances », *RBDI*, 1971, pp. 401- 450 ; J. ZOUREK, *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, Sijthoff, 1974, 152 p.

⁵ Article 2 paragraphe 4 de la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

⁶ J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/Agence Universitaire Francophone (AUF), 2001, p. 65.

⁷ O. DEBBASH, *L'occupation militaire*, Paris, LDGJ, 1962, 424 p.

⁸ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2018, p. 524.

par ailleurs par la Cour internationale de justice (CIJ)⁹. Aux termes de cette disposition, « *Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer* ». Néanmoins, il est de principe en droit international que l'occupation n'est pas translatrice de souveraineté¹⁰. Cependant, étant une situation provisoire, l'occupation n'a pas vocation à perdurer et par conséquent, la puissance occupante ne doit pas exercer un contrôle permanent et définitif sur le territoire, ce qui serait constitutif à tous égards d'un acte d'annexion. C'est pourquoi dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la CIJ a, à juste titre précisé que « *le comportement de la puissance occupante qui traduit une intention d'exercer un contrôle permanent sur le territoire occupé peut constituer un acte d'annexion* »¹¹.

La CIJ distingue l'annexion *de jure* et l'annexion *de facto*. L'annexion *de jure* correspond à la déclaration formelle par laquelle la puissance occupante revendique la souveraineté sur le territoire occupé, alors que l'annexion *de facto* renvoie, quant à elle, à d'autres actes ayant pour effet de créer sur le terrain un « fait accompli » et d'asseoir le contrôle permanent de la puissance occupante sur le territoire occupé¹². Ce sont ces cas que l'on peut relever en Palestine, au Sud de la Crimée et à l'Est de l'Ukraine. Si en Palestine tout porte à croire qu'il s'agit d'une annexion de fait, en Crimée et à l'Est de l'Ukraine, l'on est en présence d'une annexion de droit.

L'annexion n'est pas un phénomène nouveau en droit international. L'on peut remonter son apparition dans l'histoire, à l'antiquité classique marquée par le rayonnement de la culture grecque qui s'étend avec la conquête de l'empire perse par le Roi macédonien Alexandre le Grand. Déjà à cette époque classique, la politique macédonienne constitue un acte d'annexion. L'annexion de la Palestine par l'État d'Israël remonte au retour des juifs dans la région à cause de leur persécution dans les pays étrangers¹³. Après la fin du mandat de la Société des Nations (SDN) confié à la Grande-Bretagne sur la Palestine depuis le 12 août 1922, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution 181 (II) du 29 novembre 1947 consistant à partager le territoire

⁹ CIJ, *Activités militaires armées sur le territoire du Congo (RDC c. OUGANDA)*, 19 décembre 2005, Recueil 2005, para. 172.

¹⁰ A. PELLET, « La destruction de Troie n'aura pas lieu - Il n'y a qu'un critère de mise en œuvre du droit de l'occupation de guerre : le respect des droits souverains du peuple soumis à l'occupation », *Pal. Ybil*, 1987-1988, p. 51.

¹¹ CIJ, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 158.

¹² *Ibidem*, para. 160.

¹³ H. PAYIMA LOMBOBO, « L'occupation continue du territoire palestinien par l'État d'Israël », *Annales de l'Université Marien NGOUABI, Sciences Juridiques et Politiques*, numéro spécial, 2022, p. 31.

palestinien en deux États, notamment un État juif et un État arabe¹⁴ plus une zone internationale, Jérusalem¹⁵. Ce plan de partage est aussi connu sous le vocable de *corpus separatum*. Toutefois, le statut international de Jérusalem n'est pas à l'abri des revendications d'Israël qui n'hésite pas à la déclarer comme sa capitale politique¹⁶, et dont la politique d'occupation s'étend aujourd'hui aux territoires palestiniens.

En février 2014, la Fédération de Russie envahit une partie de la péninsule ukrainienne de Crimée¹⁷. Alors que la majorité des États condamne cette invasion, la Fédération de Russie dit avoir intervenu à la demande du Président Yanoukovitch, lequel estime que sa destitution survenue quelques jours plus tôt par le parlement ukrainien serait inconstitutionnelle¹⁸. Le 11 mars 2014, les Parlements de Crimée et de Sébastopol décident de former un État indépendant et de demander son adhésion à la Fédération de Russie¹⁹. Le 16 mars 2014, la Crimée tient un referendum d'autodétermination²⁰ et proclame son rattachement à la Russie. La communauté internationale condamne l'action de la Russie et la qualifie d'annexion²¹, donnant lieu à son égard de multiples sanctions.

Le 21 février 2022, le président de la Russie signe un décret par lequel deux territoires sécessionnistes de l'Est de l'Ukraine sont reconnus comme États indépendants, à savoir la République populaire de Donetsk et la République populaire de Louhansk²². Le 22 février 2022, des traités d'amitié et d'assistance mutuelle entre la Russie et chacun de ces États reconnus par la

¹⁴ J. SALMON, « La proclamation de l'État palestinien », *Annuaire français de droit international*, volume 3, 1988, p. 40.

¹⁵ Voir, M. CHEMILLIER GENDREAU, « Jérusalem, le droit international comme source de solution », *Confluences méditerranées*, n°86, 2013, pp. 57-69 ; G. FEUER, « Le Statut des zones de Jérusalem contrôlées par les Nations Unies », *AFDI*, volume 12, 1966, pp. 245-258 ; R. GOY, « La question de Jérusalem à l'UNESCO », *AFDI*, volume 22, 1976, pp. 420-433.

¹⁶ H. PAYIMA LOMBOBO, « L'occupation continue du territoire palestinien par l'État d'Israël », *op. cit.*, pp. 30-31.

¹⁷ A. PELLET, « La Crimée, une invasion, un référendum, une sécession ? », *LeMonde.fr*, 2014, consulté le 30 décembre 2022, 9h25.

¹⁸ M. ERPELDING, « L'annexion de la Crimée devant les juges », *AFDI*, volume 63, 2017, p. 94.

¹⁹ *Ibidem*, p. 93-94.

²⁰ A.S. ADOUA-MBONGO, « Le référendum en droit international », *Annales de l'Université Marien NGOUABI, Sciences Juridiques et Politiques*, 2018, 18 (2), pp. 1-21 ; J-F. DOBELE, « Référendum et droit à l'autodétermination », *Pouvoirs*. Vol. 20, n°77, 1996, pp. 41-60 ; M. MERLE, « les plébiscites organisées par les Nations unies », *AFDI*, volume 7, 1961, pp. 425-445 ; H. AMIEL, « La pratique française des plébiscites internationaux », *Revue générale de droit international public*, 1976, n°2, pp. 425-500 ; S. WAMBAUGH, *La pratique des plébiscites internationaux*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1927, pp. 149- 258 ; E. CASTELLARIN, « Le référendum nouvel outil de droit international pour les aspirants sécessionnistes ? », in O. LECUCQ (dir.), *Sécession et processus sécessionniste en droit international, européen et constitutionnel*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, pp. 63-79.

²¹ Voir C. SANTULLI, « La crise ukrainienne : la position du problème », *RGDIP*/4, 2014, pp. 799-820.

²² J-M. SOREL, « Droit international et guerre à la lumière du conflit en Ukraine : une liaison consubstantielle biaisée depuis son origine », *Revue européenne de droit*, n° 5, 2023, p. 113.

Russie sont ratifiés par la Chambre haute du Parlement fédéral russe²³. Le 24 février 2022, la Russie déclenche une opération militaire contre l'Ukraine²⁴, les forces armées russes entrant sur le territoire ukrainien²⁵. L'Est de l'Ukraine est annexé par la Russie.

L'annexion quelle qu'en soit sa forme est toujours perçue comme un acte d'agression, de violation de l'intégrité territoriale d'un État indépendant, principe consubstantiel à la souveraineté²⁶. Il s'agit d'un mode d'acquisition forcée du territoire condamné par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, en l'occurrence la résolution 2625²⁷ et d'ailleurs rappelé par la CIJ dans son avis consultatif sur les conséquences de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé²⁸. Elle remet en cause les principes dégagés par la Charte de l'ONU et trouble l'équilibre des relations internationales. La récurrence des situations d'annexion en droit international démontre à suffisance qu'au-delà des raisons invoquées par les protagonistes, la société internationale demeure marquée par la « permanence et la fascination de la guerre »²⁹. Le recours à la guerre demeure l'instrument de privilège de ce nouveau monde caractérisé par le « polylatéralisme »³⁰, à telle enseigne que l'on peut se demander si l'interdiction du recours à la force a toujours sa valeur positive³¹. La présente réflexion se propose d'aborder la problématique suivante : Comment peut-on appréhender l'annexion en droit international contemporain ?

L'étude de l'annexion en droit international contemporain présente un double intérêt considérable. D'un point de vue théorique, elle permet de cerner le principe structurel de l'interdiction du recours à la force posé par la Charte de l'ONU ainsi que ses corollaires, mais aussi et surtout de mettre en relief les rapports qui peuvent exister entre « le droit et la guerre »³². Le

²³ *Ibidem*.

²⁴ T. FLEURY GRAFF, « La Russie contre l'Ukraine : Espaces géopolitiques et frontières du droit international », *RGDIP*, n°1, 2023, p. 9 ; G. C. OSSETE OKOYA, « Le vote des pays africains à l'Assemblée générale. Réflexions juridiques à la lumière de la guerre en Ukraine », *Annales de l'Université Marien NGOUABI, Sciences Juridiques et Politiques*, numéro spécial, vol. 2, 2023, p. 2.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ M. FORTEAU, A. MIRON, et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 9^{ème} édition, 2022, p. 599.

²⁷ Il apparaît dans la résolution 2625 (XX) de l'Assemblée générale des Nations Unies que « *Le territoire d'un État ne peut faire l'objet d'une occupation militaire résultant d'un emploi de la force contrairement aux dispositions de la Charte. Le territoire d'un État ne peut faire l'objet d'une acquisition par un autre État à la suite du recours à la menace ou à l'emploi de la force. Nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale (...)* ».

²⁸ CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 09 juillet 2004, para. 87.

²⁹ M. BEDJAOUÏ, « L'humanité en quête de paix et de développement (I) », *RCADI*, tome 324, 2006, p. 64.

³⁰ A. PELLET, Guerre en Ukraine, mutation ou résilience des principes de la Charte des Nations unies ? », *Revue européenne de droit*, n°5, 2023, p. 95.

³¹ G. LE FLOCH, « Le principe de l'interdiction du recours à la force a-t-il encore valeur positive ? », *Droits et cultures*, 57, 2009, pp. 49-76.

³² H. PASCAL et V. ROTARU, « Le droit en temps de guerre », *Revue européenne de droit*, n°5, 2023, pp. 2-3.

recours à la force hors du cadre légal fixé par la Charte par les États ainsi et les raisons qui y sous-tendent justifient sans nul doute l'intérêt pratique que suscite cette étude notamment lorsqu'il faut interpréter le droit international³³ dans la lettre et dans l'esprit³⁴.

Cette réflexion sera menée conformément à la casuistique, la méthode comparative et l'exégèse. La casuistique permet d'identifier et de distinguer les situations d'annexion en Palestine, en Crimée et à l'Est de l'Ukraine. Les différentes raisons invoquées par les protagonistes au conflit permettent de justifier l'approche comparative de l'étude. Enfin, la méthode exégétique s'explique par la densification normative³⁵ et jurisprudentielle³⁶ de toutes les situations relatives aux annexions.

En réponse à la problématique posée, l'on peut appréhender l'annexion en droit international contemporain de manière équivoque, car si elle constitue un acte prohibé par le droit international (I), elle reste néanmoins justifiée dans la pratique par les États (II).

I- L'ANNEXION : UN ACTE PROHIBÉ PAR LE DROIT INTERNATIONAL

L'annexion constitue un acte prohibé lorsqu'elle résulte des actions contraires au droit international³⁷ telle que l'occupation militaire permanente ou encore de l'usage de la force exercée sur le territoire d'un État indépendant en violation des règles pertinentes de la Charte de l'ONU. C'est entre autres la raison pour laquelle dans certaines de ses résolutions, l'Assemblée générale de l'ONU se réfère au concept « annexion illégale »³⁸. La prohibition de l'annexion en droit international contemporain se traduit par le fait qu'elle résulte de l'acquisition forcée du territoire d'un État (A) et s'accompagne d'une série de violations des droits de la personne humaine (B).

A- L'acquisition forcée du territoire d'un État

Le territoire représente en droit international, l'assise sur laquelle l'État exerce sa souveraineté. Il constitue le titre « primordial de compétence de l'État »³⁹ et présente généralement

³³ P. BRUNET, « Aspects théoriques et philosophiques de l'interprétation normative », *RGDIP*, 2011, p. 311 ; H. ACSENCIO, « L'interprétation en droit international public à la lumière du Sens des lois de Benoit Frydman », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique*, Lectures de... n°4, *Le sens des lois, histoire de l'interprétation et de la raison juridique*, Bruylant, 3^{ème} édition, 2011, pp. 1-20 ;

³⁴ M. BENOUNA, « Le droit international : entre la lettre et l'esprit », *RCADI*, tome 31, 2017, pp. 9-231.

³⁵ S.A. NDIAYE, « Réflexions sur la densification normative en droit international public : l'exemple des décisions coercitives de l'ONU. », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2016, p. 153-177.

³⁶ M. ERPELDING, « L'annexion de la Crimée devant les juges », *op. cit.*, pp. 93-120.

³⁷ M. FORTEAU, A. MIRON, et A. PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 1009.

³⁸ AGNU, 12 octobre 2022, A/ES-11/L.5

³⁹ T. FLEURY GRAFF, « Territoire et droit international », *civitas europa*, 2015/2, p. 43.

un grand intérêt pour sa construction juridique, puisque c'est sur lui qu'est installée la communauté nationale⁴⁰. En tant qu'assise de la souveraineté, le territoire est protégé par le principe de l'intégrité territoriale⁴¹. En conséquence, l'annexion en tant que mode d'acquisition du territoire au moyen de la force est condamnée (1) et sanctionnée par la non-reconnaissance des situations issues de l'acquisition forcée (2).

1- La condamnation de l'acquisition du territoire par la force

L'acquisition du territoire par la force est condamnée par le droit international. Il ne s'agit pas d'un mode légal d'acquisition du territoire. En effet, la pratique internationale n'admet que les procédés conventionnel et non conventionnel comme modes normaux d'acquisition du territoire non-étatique ou de territoire étatique. Concernant le mode conventionnel, l'on y trouve la cession⁴² et la fusion conventionnelle⁴³. Quant au mode non conventionnel, l'acquisition territoire se fait par décision unilatérale, conquête ou « prescription acquisitive »⁴⁴. Contrairement à ces modes orthodoxes, l'acquisition du territoire au moyen de la force est prohibée par le droit international étant prise sous le label de l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales, proclamée par l'article 2 paragraphe 4 de la Charte de l'ONU. La condamnation de l'acquisition forcée du territoire est un principe résultant des instruments juridiques de droit international et conforté par la CIJ.

La condamnation de l'acquisition forcée du territoire est affirmée dans les résolutions des organes de l'ONU notamment le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. L'affirmation de la condamnation par le Conseil de sécurité apparaît dans la Résolution 242, adoptée plusieurs mois après la guerre des six jours ayant opposé l'État d'Israël à l'Égypte, à la Syrie, au Liban, à l'Irak et à la Jordanie. Ce conflit a abouti à des avancées territoriales d'Israël⁴⁵ notamment en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité a affirmé la règle de

⁴⁰ Voir SCHOENBORN (W.), « La nature juridique du territoire », *RCADI*, 1929-II, vol 30, pp. 85-189 ; L. DELBEZ, « Le territoire dans ses rapports avec l'État », *RGDIP*, 1932, p. 705-738 ; L. DEMBINSKI « Le territoire et le développement du droit international », *Annuaire Suisse de Droit International (ASDI)*, 1975, p. 71-96

⁴¹ M. FORTEAU, A. MIRON, et A. PELLET, *Droit international public*, op. cit., p. 599.

⁴² Voir M. KAMTO, « Le statut juridique des traités signés entre les représentants des puissances coloniales et les monarques et indigènes africains en droit international », in N. ANGELET E.A. (dir.), *Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges Jean Salmon*, 2007, pp. 455-480. CIJ, 11 septembre 1992, *El Salvador c/ Honduras, intervenant Nicaragua intervenant*, Recueil 1992, para. 80.

⁴³ C'est le cas notamment de la Tanzanie qui est issue de la fusion en 1964 entre l'État du Zanzibar et le Tanganyika.

⁴⁴ R. KOLB, « La prescription acquisitive en droit international public », in P. ZEN-RUFFINEN (dir.), *Le temps et le droit*, Helbing Lichtenhahn, 2008, pp. 149-175.

⁴⁵ H. PAYIMA LOMBOBO, « L'occupation continue du territoire palestinien par l'État d'Israël », op cit, p. 32.

l'inadmissibilité de l'acquisition du territoire par la force⁴⁶. L'attitude de l'État d'Israël a aussi été condamnée par les États. Celle-ci est à l'origine de l'érosion des relations diplomatiques entre les États africains et Israël⁴⁷. Plusieurs résolutions adoptées postérieurement par le Conseil de sécurité relatives au conflit israélo-palestinien ont conforté le principe de l'inadmissibilité de l'acquisition du territoire au moyen de la force⁴⁸, de même qu'il est rappelé par la conférence des chefs d'États et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) lors de sa dixième session ordinaire tenue du 27 au 29 mai 1973⁴⁹.

De même, l'Assemblée générale de l'ONU s'est activée dans la prohibition de l'acquisition du territoire au moyen de la force. C'est en effet d'abord dans la résolution 2625, du 24 octobre 1970, *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, que l'Assemblée Générale de l'ONU inclut l'interdiction de l'acquisition du territoire par la force, la rapprochant du principe de l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force armée. L'Assemblée générale rappelle que le territoire d'un État ne peut faire l'objet d'une acquisition par un autre État à la suite du recours à la menace ou à l'emploi de la force. L'organe plénier de l'ONU souligne encore ce principe dans une autre résolution relative au conflit israélo-palestinien, à savoir la résolution 77/126 du 12 décembre 2022 rappelant le principe de l'inadmissibilité d'acquisition du territoire au moyen de la force.

L'acquisition du territoire au moyen de la force est aussi condamnée par la CIJ comme corollaire du principe de l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales dans ses deux avis consultatifs consacrés à la question de l'occupation palestinienne à la demande de l'Assemblée générale de l'ONU. En effet, dans son premier avis du 09 juillet 2004 sur les conséquences juridiques pour l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, la CIJ se réfère à son arrêt dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires des USA au Nicaragua et contre celui-ci du 27 juin 1986⁵⁰, pour retenir que l'interdiction de l'acquisition du territoire au

⁴⁶ Résolution 242 du 22 novembre 1967 du Conseil de sécurité de l'ONU : « *Le Conseil de sécurité (...) Soulignant l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre et la nécessité d'œuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque État de la région de vivre en sécurité (...)* »

⁴⁷ M. FORTEAU, A. MIRON, et A. PELLET, *Droit international public*, op. cit., p. 1305 ; T. GOLAN, « Retour d'Israël ? » *Outre-terre*, 2005/2, n°11, p. 133.

⁴⁸ C'est le cas par exemple de la résolution 337 du 15 août 1973 adoptée lors de la guerre de Kippour, la résolution 425 du 19 mars 1978 relative à l'invasion par Israël du Liban. Voir aussi la Résolution 2334 du 23 décembre 2016 au sujet du conflit israélo-palestinien.

⁴⁹ Résolution sur l'occupation continue par Israël d'une partie de la République arabe d'Égypte, AHG/Res.70 (x).

⁵⁰ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires des USA au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua contre États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, Recueil 1986, para. 187-190.

moyen de la force est un principe de droit international coutumier à l'image de celui de l'interdiction du recours à la force⁵¹, « pierre angulaire »⁵² de la Charte de l'ONU, troisième élément ayant influencé l'ordre juridique international de l'après seconde guerre mondiale⁵³.

Dans le second avis du 19 juillet 2024, la CIJ entérine la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 12 décembre 2022 qui pose entre autres la règle suivant laquelle l'acquisition du territoire par la force constitue une violation du droit international⁵⁴. A cet égard, la juridiction note que l'interdiction de l'acquisition de territoire par la force implique que l'emploi de la force ne saurait être un moyen de trancher des revendications de souveraineté⁵⁵. En raison des caractéristiques qu'elle présente en ce XXI^{ème} siècle, l'annexion est une violation délibérée de l'intégrité territoriale d'un État et se heurte par conséquent au régime de l'interdiction de l'acquisition du territoire au moyen de la force.

Cependant, ce fait international, est sanctionné par la non-reconnaissance des situations résultant de l'acquisition forcée des territoires.

2- La non-reconnaissance des situations d'acquisition forcée du territoire

La non-reconnaissance est une réponse donnée par le droit international aux situations d'acquisition des territoires au moyen de la force. Qualifiée de doctrine Stimson, en hommage au secrétaire d'État américain Stimson, la non-reconnaissance des acquisitions territoriales est une doctrine de non-reconnaissance « traditionnelle »⁵⁶ qui implique le refus de reconnaître un État créé par une action de force illicite⁵⁷. C'est une des formes de déclinaison du principe *ex injuria jus non oritur*, selon lequel un droit ne peut naître d'un fait illicite⁵⁸. Le droit international retient l'invalidité des titres de souveraineté relatifs à un territoire acquis ou occupé illégalement et des actes juridiques émis dans ce cadre⁵⁹. L'on serait alors tenté de considérer l'annexion comme « un

⁵¹ CIJ, *Conséquences de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 09 juillet 2004, Recueil 2004, para. 86-87.

⁵² CIJ, *Activités militaires armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo contre Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, Recueil 2005, para. 148.

⁵³ P-M DUPUY, « L'unité de l'ordre juridique international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, tome 297, 2002, p. 35.

⁵⁴ CIJ, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, *op. cit.*, para. 177.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ R. BIERZANECK, « La non-reconnaissance et le droit international contemporain », *AFDI*, volume 8, 1962, p. 117.

⁵⁷ M. FORTEAU, A. MIRON, et A. PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 791.

⁵⁸ A. LAGERWALL, *Le principe ex injuria jus non oritur en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 634 p.

⁵⁹ M. ERPELDING, « L'annexion de la Crimée devant les juges », *op. cit.*, p. 95.

fait internationalement illicite »⁶⁰ étant donné que sa prohibition est un corollaire au principe de l'interdiction du recours à la force.

La non-reconnaissance des acquisitions forcées des territoires constitue une mesure de consolidation du principe de l'interdiction qui assure la promotion du respect de l'intégrité territoriale et de l'interdiction des annexions⁶¹. Cette non-reconnaissance des acquisitions territoriales effectuées par la menace ou l'emploi de la force est un principe issu du droit public américain⁶². Ce principe de non-reconnaissance s'est développé au lendemain de la résolution adoptée, le 18 avril 1890 par la première conférence panaméricaine, en rapport à un traité général d'arbitrage conclu entre les États américains⁶³. Il s'agit, à l'origine, d'un principe régional.

Ce principe fait son apparition sur la scène universelle à l'occasion de l'occupation par le Japon de la province chinoise de Mandchourie. C'est à cette occasion que le Secrétaire d'État Henry Stimson a adressé au gouvernement japonais une note où il déclare que le gouvernement américain « *n'avait pas l'intention de reconnaître une situation, un traité ou un accord qui aurait été obtenu par des moyens contraires aux engagements et obligations du Pacte de Paris* » ou du Pacte Briand-Kellogg de 1928⁶⁴. Au lendemain de la déclaration Stimson, les consécutions juridiques de la non-reconnaissance des annexions se multiplient⁶⁵ sur la scène des relations internationales. Ce principe de non-reconnaissance ayant connu la décadence sous la SDN sera repris résolument par l'ONU.

En effet, sous l'empire des Nations Unies, le principe de la non-reconnaissance des situations d'acquisition forcée de territoire apparaît dans la résolution 2625, du 24 octobre 1970, *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*. Il ressort de cette résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies que « *Nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force sera reconnue* ». Cette exigence sera reprise par la CIJ dans son avis consultatif relatif au Sud-Ouest africain⁶⁶ et dans celui du 19 juillet 2024 sur les

⁶⁰ A. PELLET, « Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *AFDI*, vol. 48, 2002, pp. 1-23.

⁶¹ H. R. FABRI, « Genèse et disparition de l'État à l'époque contemporaine », *AFDI*, volume 38, 1992, p. 156.

⁶² J. VERHOEVEN, *Le reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 1975, p. 279.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ M. FORTEAU, A. MIRON, et A. PELLET, *Droit international public*, op. cit., p. 790.

⁶⁵ J. VERHOEVEN, *Le reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., p. 282.

⁶⁶ CIJ, *Conséquences juridiques pour l'État de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 270 (1970) du Conseil de Sécurité*, Avis consultatif du 21 juin 1971, para. 123-124.

conséquences juridiques sur le territoire palestinien occupé⁶⁷. L'obligation de non-reconnaissance des situations d'acquisition forcée de territoire est une limitation au pouvoir discrétionnaire de l'État de reconnaissance⁶⁸. Cette obligation de non-reconnaissance est actionnée dans la crise de la Crimée, le conflit Israélo-palestinien et la crise de l'Ukraine.

Page | 107

Concernant la crise de la Crimée, par la résolution 65/262 du 27 mars 2014, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé « à tous les États, organisations internationales et institutions spécialisées de ne reconnaître aucune modification du statut de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol sur la base de ce référendum et de s'abstenir de tout acte ou contact susceptible d'être interprété comme valant reconnaissance d'une telle modification de statut »⁶⁹. En principe, cette obligation de non-reconnaissance se traduit par une série d'abstentions telle que l'obligation de ne pas établir de relations conventionnelles avec l'autorité illégale⁷⁰.

Quant au conflit Israélo-palestinien, dans sa résolution 77/126 du 15 décembre 2022, l'Assemblée Générale a demandé aux États membres de l'organisation de ne reconnaître aucune modification du tracé des frontières d'avant 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem, autres que celles convenues par les parties par la voie de négociations, notamment en veillant à ce que les accords avec Israël n'impliquent pas la reconnaissance de la souveraineté d'Israël sur les territoires qu'il a occupés en 1967⁷¹. Néanmoins, il convient de signaler que Jérusalem a été proclamée capitale de l'État d'Israël en violation du *corpus separatum* de 1967, relatif au plan de partage et à la neutralité de cette partie. Alors que cet état de fait aurait dû ne pas faire l'objet de reconnaissance, l'on peut déplorer curieusement que cette décision ait été reconnue par les États-Unis d'Amérique en 2018 et bien d'autres États nonobstant toutes les résolutions pertinentes des Nations Unies sur l'obligation de non-reconnaissance. La position américaine est tout à fait paradoxale, lorsque l'on sait que la règle de la non-reconnaissance est un produit américain. Il est alors compréhensible que le politique prime sur le juridique. Ce qui n'est pas un fait inédit d'autant

⁶⁷ CII, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé*, y compris Jérusalem-Est, *op. cit.*, para. 279.

⁶⁸ T. CHRISTAKIS, « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales », in Christian Tomushat et Jean-Marc TOUVIN (eds.), *The Fundamental Rules of International Legal Order – Jus cogens and Obligations Erga Omnes*, Leyde/Boston, Martinus Nijhoff, 2006, p. 127.

⁶⁹ A/RES/68/262, 27 mars 2014, para. 6.

⁷⁰ M. ERPELDING, « L'annexion de la Crimée devant les juges », *op. cit.*, p. 96.

⁷¹ A/RES/77/126, 15 décembre 2022, para. a).

plus que cette obligation a déjà souffert d'inflexion notamment lors de l'annexion de l'Éthiopie par l'Italie en 1935⁷².

Enfin, au sujet de la crise ukrainienne, l'AG condamne les velléités russes d'annexer des territoires qui relèvent jusque-là de la souveraineté de l'Ukraine⁷³. A cet effet, dans sa résolution du 2 mars 2022, elle rappelle qu'aucune acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale⁷⁴.

Page | 108

Bien qu'étant affirmé, le principe de la non-reconnaissance des situations illicites souffre de problèmes d'« effectivité »⁷⁵ comme on le constate depuis la SDN jusqu'aux Nations Unies. Les positions des tiers aux situations d'annexion sont variables et se mesurent au vu des intérêts politico-économiques.

Au-delà du fait qu'elle porte atteinte à l'intégrité territoriale d'un État, l'annexion est aussi prohibée par le droit international en raison de ses effets sur les droits de la personne humaine.

B- La violation des droits de la personne humaine

Nouvelle forme d'acquisition du territoire au moyen de la force, l'annexion se caractérise par la violation flagrante des droits de la personne humaine. Bien que ce soient les États qui en sont victimes, l'acte d'annexion entraîne de lourdes conséquences sur la situation des individus se trouvant sur le territoire de l'État annexé. L'on peut relever, d'une part, la violation des droits individuels (1) et celle des droits collectifs, d'autre part (2).

1- La violation des droits individuels

Les droits individuels sont considérés comme des droits dont toute personne humaine est censée pouvoir bénéficier individuellement en dehors de toute forme de considération liée à la société, à la communauté ou à la collectivité. Les droits individuels sont au cœur de plusieurs violations dans un « monde en mouvement »⁷⁶ résultant de vieux conflits mais aussi des conflits armés contemporains. L'on relève la violation flagrante de plusieurs droits individuels de l'Homme, notamment les droits civils et politiques mais aussi la violation des droits économiques,

⁷² M. FORTEAU, A. MIRON, et A. PELLET, *Droit international public*, op. cit., p. 791.

⁷³ G. C. OSSETE OKOYA, « Le vote des pays africains à l'Assemblée générale. Réflexions juridiques à la lumière de la guerre en Ukraine », op. cit., p. 4.

⁷⁴ A/RES -11/L.1 du 2 mars 2022.

⁷⁵ M. CHEMILLIER-GENDREAU, « A propos de l'effectivité en droit international », *RBDI*, 1975-1, pp. 38-46.

⁷⁶ M. DELMAS-MARTY, « Les droits de l'Homme dans un monde en mouvement : anciennes et nouvelles limites, refus de toute limite », *Droits fondamentaux*, 2017, p. 1.

sociaux et culturels, remettant en cause les principes fondamentaux applicables au droit des conflits armés. Ces violations sont observées dans l'annexion de la Palestine, de la Crimée et de l'Est de l'Ukraine.

L'annexion de la Palestine par l'État d'Israël occasionne un régime de colonisation dans lequel l'on note la remise en cause des principes de droit international des droits de l'Homme à savoir, le principe d'égalité et même les principes touchant à l'intégrité physique des palestiniens. Premièrement, la remise en cause du principe d'égalité se manifeste par la confiscation ou la réquisition des terres au détriment des palestiniens⁷⁷. Ces terres ne profitent qu'aux populations de la puissance occupante contrairement à l'article 46 du Règlement de la Haye relatif aux lois et coutumes de guerre⁷⁸, alors que suivant l'ordonnancement juridique de la Palestine, les palestiniens jouissent librement du droit de propriété. Cette situation se justifie par l'extension de la législation israélienne aux territoires palestiniens occupés, laquelle extension n'est pas conforme à l'article 43 du Règlement de la Haye qui enjoint la puissance occupante à respecter le droit en vigueur sur le territoire occupé.

Deuxièmement, l'on note des atteintes à l'intégrité physique des palestiniens qui découlent des actes de violence des forces de sécurité israélienne. L'on observe le recours à la torture et l'atteinte au droit à la vie. L'on sait que la torture est soumise à un régime d'interdiction absolue⁷⁹ et le droit à la vie est le droit le plus fondamental de la personne humaine. Les pertes en vies humaines relevées en Palestine mettent en avant la violation par l'État d'Israël de ses obligations internationales tant en sa qualité de puissance occupante qu'en celle d'État partie à plusieurs conventions internationales relatives aux droits de l'Homme. L'interdiction de la torture et le droit à la vie font partie des « obligations intangibles »⁸⁰ qui incombent aux États.

En outre, le déplacement forcé de la population palestinienne est contraire à la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes qui interdit le transfert forcé de la population protégée. Cette obligation résultant du droit international humanitaire est totalement méconnue par l'État d'Israël et c'est ce que rappelle la CIJ dans son

⁷⁷ CIJ, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé*, y compris Jérusalem-Est, *op. cit.*, para. 120-123.

⁷⁸ L'article 46 du Règlement de la Haye relatif aux lois et coutumes de guerre dispose que : « L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes, doivent être respectés. La propriété privée ne peut pas être confisquée. »

⁷⁹ C. CHANET, « L'interdiction absolue de la torture », *Droits fondamentaux*, n°6, 2006, 3 p.

⁸⁰ F. SUDRE, « Droits intangibles et/ou droits fondamentaux : y-a-t-il des droits prééminents dans la Convention européenne des droits fondamentaux ? », in *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Bruylant/LGDJ, 1995, pp. 381-398.

avis consultatif⁸¹. La population palestinienne est contrainte au déplacement en raison de la confiscation de ses terres par la puissance occupante. Ces violations des règles de droit international humanitaire souvent qualifiées de « considérations élémentaires d'humanité »⁸² sont constitutives de crime international et peuvent entraîner la responsabilité pénale de leur auteur. C'est pourquoi, la Cour pénale internationale émet un mandat d'arrêt international le 21 novembre 2024 à l'encontre du Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu, le ministre de la Défense Yoav Gallant, ainsi que l'un des responsables du Hamas, Mohammed Deif pour crimes de guerre et contre l'humanité dans le contexte des attentats du 7 octobre 2023 et de la guerre à Gaza

Page | 110

Aussi, l'annexion de la Crimée en 2014 par la Fédération de Russie est-elle marquée par une série de violations des droits de l'Homme. Dans sa résolution du 19 décembre 2016 relative à la Situation des droits de l'Homme dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, l'Assemblée générale des Nations Unies condamne les graves violations et atteintes commises contre les habitants de la Crimée, en particulier les exécutions extrajudiciaires, les enlèvements, les disparitions forcées, les poursuites judiciaires dictées par des motifs politiques⁸³. Outre cela, l'on a relevé des actes de discrimination, de harcèlement, d'intimidation et de violence, de détention arbitraire, de torture et des mauvais traitements des personnes détenues de Crimée en Fédération de Russie⁸⁴.

Enfin, dans la crise Ukrainienne, plusieurs violations des droits de la personne humaine sont identifiées. Celles-ci concernent les droits de l'homme et les règles applicables en matière de droit humanitaire. Le Conseil des droits de l'Homme a créé une commission d'enquête internationale sur la situation des droits de l'Homme en Ukraine par la résolution du 4 mars 2022⁸⁵. En effet, dans cette résolution, le Conseil des droits de l'Homme demande à la Fédération de Russie de mettre un terme à toutes les violations perpétrées sur le territoire ukrainien. L'on relève en particulier les atteintes aux droits à la vie et à celui de la protection de l'intégrité physique ainsi que la restriction de l'exercice de certaines libertés. C'est pourquoi, l'Assemblée Générale des

⁸¹ CII, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, op. cit., para. 142-147.

⁸² P-M. DUPUY, « Les considérations élémentaires d'humanité dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice », in *Droit et Justice, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Pedone, Paris, 1999, pp. 117-130 ; A.A. CANÇADO TRINDADE, « Quelques réflexions sur l'humanité comme sujet du droit international », in *Unité et Diversité du droit international, Ecrits en l'honneur du Professeur Pierre-Marie Dupuy*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 158.

⁸³ A/RES/71/205.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ Y. DOUTRIAUX, « La protection des droits de l'Homme au défi de l'agression de l'Ukraine par la fédération de Russie : quelle réaction internationale et régionale ? », *Droits fondamentaux*, n°20, 2022, p. 4.

Nations Unies a exclu le 7 avril 2022, la Russie du Conseil des droits de l'homme. Ces violations sont encore constatées par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution du 4 avril 2024⁸⁶.

La crise ukrainienne est aussi marquée par la violation des règles de droit⁸⁷ humanitaire, assimilées par le juge international au « aux principes intransgressibles du droit international coutumier »⁸⁸, absolus en temps de paix et de guerre⁸⁹. Cette situation conduit l'Ukraine à saisir la CIJ, le 27 février 2022 pour indications de mesures conservatoires. Dans son ordonnance du 16 mars 2022, la CIJ enjoint la Russie à suspendre immédiatement les opérations commencées le 24 février 2022 en raison du risque d'un préjudice irréparable du fait d'un éventuel génocide⁹⁰. Cependant, cette décision n'a pas suffi à conduire la Fédération de Russie à suspendre les violations systématiques des droits de la personne humaine en Ukraine. Une attitude malheureusement déplorable lorsqu'on sait que les mesures conservatoires décidées en vertu de l'article 41 de Statut de la CIJ sont juridiquement obligatoires⁹¹.

Néanmoins, en raison, des violations des règles pertinentes du droit international humanitaire, notamment crime de guerre, déportation illégale de population et transfert illégal de population, un mandat d'arrêt est émis le 17 mars 2023 par la Chambre préliminaire II de la CPI contre le Président russe Poutine et Maria Alekseïevna Lvova-Belova⁹², commissaire présidentielle russe aux droits de l'enfant.

L'annexion n'entraîne pas exclusivement la violation des droits individuels. L'on peut remarquer qu'elle est aussi à l'origine de la dénégaration des droits collectifs.

2- La violation des droits collectifs

Classés dans la catégorie des droits de l'Homme de la troisième génération, les droits collectifs sont ceux qui sont exercés par une collectivité ou un groupe. Ces droits se caractérisent par l'affirmation du primat de la communauté sur l'individu. Les violences résultant de l'annexion des territoires en droit international contemporain occasionnent la violation des droits collectifs.

⁸⁶ A/HRC/RES/55/23, Situation des droits de l'Homme en Ukraine à la suite de l'agression suite.

⁸⁷ Y. SANDOZ, « Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine », *RGDIP*, tome CXXVII, 2023, p. 36.

⁸⁸ CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil* 1996, para.79

⁸⁹ CIJ, *Affaire du Déroit de Corfou*, arrêt, 9 avril 1949, *Recueil* 1949, p. 22.

⁹⁰ CIJ, *Allégations de Génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de Génocide (Ukraine contre Fédération de Russie)*, ordonnance du 16 mars 2022, para. 86.

⁹¹ N. HAUPAIS, « De quelques conséquences institutionnelles de la guerre en Ukraine », *RGDIP*, tome CXXVII, 2023, p. 65.

⁹² <https://www.icc-cpi.int/fr/news/situation-en-ukraine-les-juges-de-la-cpi-delivrent-des-mandats-darret-contre-vladimir>. Consulté le 14 mai 2025 à 10h04 minutes.

C'est le constat que l'on peut souligner à cet effet dans l'annexion de la Palestine et dans celle de la Crimée. Si dans le premier cas, l'on note la remise en cause du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, dans le second il s'agit de celle du droit des minorités.

Principe politique formulé par Wilson lors de la première guerre mondiale, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁹³ est devenu un véritable droit⁹⁴ depuis sa consécration par la Charte des Nations Unies⁹⁵, par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁹⁶ ainsi que les résolutions 1514 et 2625 de l'Assemblée générale. Au sens de la CIJ, ce droit constitue l'un des principes essentiels du droit international contemporain⁹⁷. Il s'agit d'un principe *erga omnes* par lequel tous les États ont un intérêt à ce qu'il soit protégé, l'expression des « considérations sur ce qui est commun »⁹⁸. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un principe suivant lequel un peuple victime d'une domination coloniale a le droit à la décolonisation⁹⁹ et celui de déterminer librement son organisation politique, économique, sociale et culturelle. Il ne peut être invoqué que par un peuple dont l'existence n'est pas contestable et qui se trouve dans une situation de domination coloniale. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes implique aussi le droit à l'autodétermination.

En effet, le peuple palestinien dont l'existence ne peut être remise en cause ni par la communauté internationale ni par Israël¹⁰⁰ peut invoquer son droit à l'autodétermination. L'on affirme que la personnalité juridique du peuple palestinien au regard du droit international n'est pas niable¹⁰¹. Dans le droit à l'autodétermination, la CIJ retient quatre éléments fondamentaux à

⁹³ Mélanges Charles Chaumont, Paris, Pedone, 1984, 595 p. ; J. CHARPENTIER, M. CHEMILLIER- GENDREAU, J-P COLIN, J. LANG, J. SALMON, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : Méthodes d'analyse du droit international*, Mélanges offerts à C. CHAUMONT Paris, Pedone, 1984, 595 p. ; A. PELLET « Quel avenir pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? », *Liber Amicorum Jimenez de Arechaga*, Fondation de cultura universitaria, Montevideo, 1995, pp. 255-276 ; M. KAMTO, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, entre fétichisme idéologique et glissements juridiques », *Annuaire africain de droit international*, 2006 14 Afr. Y.B. I, pp. 217-243 ; *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Méthode d'analyse du droit international*, J. CHARPENTIER, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *RQDI*, 1985, pp. 195-213 ; M. VIRALLY, « Droit international et décolonisation devant les Nations Unies », *AFDI*, volume 9, 1963, pp. 508-541 ; M. STARITA, « L'occupation de l'Irak. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *RGDIP*, 2004, pp. 883-916.

⁹⁴ P. ARDENT, « Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? », *Pouvoirs*, n°57, 1991, p. 43.

⁹⁵ Article 1 paragraphe 2 de la Charte de l'ONU.

⁹⁶ Article 1 paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁹⁷ CIJ, *Affaire du Timor oriental*, Portugal contre Australie, arrêt du 30 juin 1995, *Recueil* 1995, p. 90.

⁹⁸ J. VERHOEVEN, « Considérations sur ce qui est commun », *Cours général de droit international public*, *RCADI*, volume 334, 2008, pp. 9-434.

⁹⁹ A. PELLET « Quel avenir pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? », *op. cit.*, p. 256.

¹⁰⁰ CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 118.

¹⁰¹ A. PELLET, « La destruction de Troie n'aura pas lieu - Il n'y a qu'un critère de mise en œuvre du droit de l'occupation de guerre : le respect des droits souverains du peuple soumis à l'occupation », *op. cit.*, p. 60.

savoir le droit à l'intégrité territoriale, le droit d'un peuple d'être protégé contre les actes visant à disperser la population et à compromettre son intégrité en tant que peuple, le droit de disposer des ressources naturelles et celui de déterminer librement le statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel¹⁰². Or, la politique de colonisation d'Israël ainsi que ses actes d'annexion et ses lois et mesures discriminatoires connexes violent le droit international, notamment le droit pour le peuple palestinien à l'autodétermination¹⁰³. A cet égard, la CIJ souligne que : « *Les politiques et pratiques d'Israël qui porteraient atteinte à ce droit comprennent l'expansion des colonies de peuplement et l'établissement d'infrastructures qui y sont associées dans le Territoire palestinien occupé ; la confiscation de terres et la démolition de structures palestiniennes ; les changements apportés à la composition démographique de certaines parties du Territoire palestinien occupé ; la fragmentation de celui-ci ; ainsi que l'appropriation de ressources naturelles, y compris l'exploitation des hydrocarbures et des ressources minérales et hydriques dans le Territoire palestinien occupé* »¹⁰⁴. Ce constat de la CIJ intègre les quatre aspects du droit du peuple palestinien à l'autodétermination affecté par Israël.

Quant à la violation du droit des minorités, elle est manifeste dans l'annexion de la Crimée par la Russie. Il s'agit de la violation des droits des Tatars de la Crimée, minorité turcophone musulmane du Sud de l'Ukraine, déportée massivement par le régime soviétique¹⁰⁵. Le droit international est de plus en plus porté à l'affirmation des droits de minorités et ce depuis la Société des Nations¹⁰⁶. Malheureusement une reconnaissance formelle n'est pas actée. Il faut attendre l'adoption du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰⁷ afin que le concept de minorité soit saisi sous le prisme du droit international.

Cette notion ne fait pas l'objet d'une définition universellement admise en raison de « l'indétermination de son contenu »¹⁰⁸. Néanmoins, l'on peut dégager dans les éléments d'identification des minorités quelques éléments. Il doit s'agir d'un groupe numériquement inférieur au reste de la population, en position non dominante [.] relié par des caractéristiques

¹⁰² CIJ, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, op. cit., para. 237-241.

¹⁰³ *Ibidem.*, para. 230.

¹⁰⁴ *Ibidem.*, para. 235.

¹⁰⁵ A. CAMPANA, « La mobilisation des Tatars de Crimée pour leur réhabilitation : entre légalisme et rhétorique victimaire », *Raisons politiques*, n°30, 2008, p. 89.

¹⁰⁶ M-R. MOUTON, « La Société des Nations et les minorités nationales en Europe », *Relations internationales*, n°75, 1993, pp. 315-328.

¹⁰⁷ Article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁰⁸ B. BA, « Processus de reconnaissance des minorités : les expériences des États d'Amérique Latine », in A.A.D. KEBE, S.A. NDIAYE, et B. BA (Dir.), *État de droit et Minorités en Afrique*, Dakar, l'Harmattan, 2022, p. 55

ethnique, religieuse ou linguistique et constitué par un sentiment identique de solidarité¹⁰⁹. La Communauté Tatar de Crimée est au regard des éléments évoqués un groupe religieux. L'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie est marquée par la violation flagrante des droits des Tatars. Les violences se manifestent par des arrestations et détentions arbitraires des Tatars, de l'atteinte à l'exercice de leur liberté de culte entre autres¹¹⁰.

L'on y relève aussi une politique visant à la destruction de l'identité des Tatars. Tout porterait à croire que la Fédération de Russie ne reconnaît pas les droits des minorités tels que définis par le pacte international relatif aux droits civils et politiques. Certainement le défaut de ratification dudit instrument par cet État pourrait soutenir cette position. Combien même cette hypothèse serait retenue, la Fédération de Russie est tenue de garantir les droits de chaque Tatar pris individuellement. Toutefois, dans sa résolution 71/205 du 16 décembre 2016, l'Assemblée générale de l'ONU condamne les atteintes commises et les mesures et pratiques discriminatoires appliquées par les autorités russes à l'encontre des habitants Tatars de Crimée ainsi que des ukrainiens appartenant à d'autres ethnies et groupes religieux.

Si l'annexion en tant que mode d'acquisition forcée de territoire est prohibé par le droit international, elle demeure malheureusement une action justifiée par les États.

II-L'ANNEXION : UN ACTE JUSTIFIÉ PAR LES ÉTATS

La pratique de l'annexion en droit international contemporain est justifiée par les États sur le fondement de multiples raisons. Celles-ci sont invoquées par les États dans le but de légitimer leurs opérations relatives aux annexions des territoires d'autres États. Ces raisons sont totalement variables d'un État à un autre. L'on relève des justifications d'ordre juridique (A) et les justifications non juridiques (B).

A- Les justifications juridiques

L'annexion de la Palestine, de la Crimée, et de l'Est de l'Ukraine s'appuie sur des arguments juridiques. En effet, face à la menace que présente l'ennemi ou l'adversaire, les États réagissent dans le but de protéger leurs intérêts. Les justifications juridiques de ces annexions sont

¹⁰⁹ S. A. NDIAYE, « Minorités et droits de l'homme en Afrique : étude sur les linéaments d'une dialectique », in A.A.D. KEBE, S.A. NDIAYE, et B. BA (Dir.), *État de droit et Minorités en Afrique*, op. cit., p. 95.

¹¹⁰ UE, *Occupation/Annexion d'un territoire : respect du droit humain international et des droits de l'homme et politique cohérente de l'Union européenne dans ce domaine*, 2015, p. 29.

relatives, d'une part, à la légitime défense (1) et, d'autre part, au besoin de protection des individus (2).

1- La référence à la légitime défense

La légitime défense est dans l'ordre juridique international une exception susceptible de suspendre l'effet obligatoire du droit international et peut être invoquée pour justifier tout acte étatique internationalement illicite¹¹¹. Elle est une exception au principe de l'interdiction du recours à la force, consolidé par la Charte des Nations Unies. Ce principe est formellement prévu à l'article 51 de la Charte. C'est un droit naturel possédant un caractère coutumier reconnu par la jurisprudence internationale¹¹². L'article 51 de la Charte de l'ONU permet l'emploi de la force seulement en réaction à une « agression »¹¹³ armée, et à condition que soient observées les normes de procédure qui prescrivent que le Conseil de sécurité soit immédiatement informé de l'action en légitime défense¹¹⁴.

Au sens de la Charte des Nations Unies, la légitime défense ne peut être invoquée par un État que lorsqu'il est victime d'une agression armée¹¹⁵. Cette condition matérielle ne concerne en principe que l'hypothèse selon laquelle un État serait victime d'une agression armée de la part d'un autre État. Or, en raison de la lutte contre le terrorisme, l'on a admis les « étirements de la légitime défense »¹¹⁶ pour justifier l'usage de la force contre des entités non-étatiques. La légitime défense est invoquée par la Fédération de Russie et par Israël pour justifier respectivement l'annexion de l'Est de l'Ukraine, et l'occupation prolongée des territoires palestiniens d'Israël qualifiée d'annexion par la CIJ.

L'argument de la légitime défense est souligné par la Fédération de Russie pour soutenir l'annexion de l'Est de l'Ukraine. À l'image des USA au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, la Russie s'est aussi appuyée sur la notion de « légitime défense préventive »¹¹⁷ dans le

¹¹¹ D. NGUYEN QUOC, « La légitime défense d'après la Charte des Nations Unies », *RGDIP*, 1948, p. 225. ; D. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, traduction GIDEL, I, Sirey, Paris, 1929, p. 506.

¹¹² CIJ, *Activités militaires et paramilitaires des USA au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua contre États-Unis d'Amérique)*, *op. cit.*, para. 176.

¹¹³ M. KAMTO, *L'agression en droit international*, *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁴ A. CASSESE, « Article 51 », in J-P. COT et A. PELLET, *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, tome 1, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, p. 1332.

¹¹⁵ M. FORTEAU, A. MIRON, et A. PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 1281 ; O. CORTEN, A. VERDEBOUT, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », *AFDI*, volume 60, 2014, p. 138.

¹¹⁶ J. VERHOEVEN, « Les étirements de la légitime défense », *AFDI*, vol. 8, 2002, pp. 49-80.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 70.

contexte d'une « action anticipative »¹¹⁸. Dans les discours tenus à l'intérieur de la Russie par le Président Poutine, il dénonce fréquemment l'extension constante de l'OTAN et la menace qu'elle fait peser sur la Russie¹¹⁹. Cette considération de l'extension de l'OTAN est souvent mise en avant pour justifier l'agression¹²⁰. Après l'entrée dans l'OTAN de sept autres États de l'Europe de l'Est, dont les États baltes, ex membres de l'Union soviétique, le Président Poutine a qualifié cela de sérieuse provocation¹²¹. Déjà en 2007, le Président russe s'est interrogé sur les assurances données par ses partenaires européens après la dissolution du pacte de Varsovie¹²². C'est pourquoi, lorsqu'en 2008, il a été promis à l'Ukraine d'adhérer à l'OTAN, l'ambassadeur des États-Unis à Moscou a manifesté une indignation quant à cette proposition qui s'apparente en réalité à une potentielle menace de la Fédération de Russie¹²³. L'on peut s'apercevoir que si le recours à la légitime défense est conditionné par une agression armée, le contexte de la crise ukrainienne ne peut fonder l'usage à la force par la Fédération de Russie contre l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Si la Russie s'appuie sur une conception de la légitime défense préventive, l'État d'Israël quant à lui se renferme dans l'appréhension de la légitime défense au titre de riposte.

L'État d'Israël avance l'argument de la sécurité comme raison de la présence militaire et de la construction du mur de sécurité¹²⁴. Cette justification fait suite à diverses attaques ayant frappé de nombreuses populations civiles par le Hamas, lequel est considéré comme une organisation terroriste. La CIJ précise que les actes de groupements sont imputables à l'État si celui-ci exerce sur eux un contrôle effectif¹²⁵. La difficulté juridique de l'argumentation d'Israël, réside dans la qualification de l'entité palestinienne qui, bien que répondant à la définition coutumière de l'État, n'est pas reconnue en tant que tel par certains sujets et acteurs de la Communauté internationale dont l'État d'Israël¹²⁶. Néanmoins, il faut faire observer que la majorité États membres de l'ONU reconnaît la Palestine¹²⁷. L'on doit relever que cette vague de

¹¹⁸ P. WECKEL, « Nouvelles pratiques américaines en matière de légitime défense ? », *AFRI*, vol. vi, 2005, p. 129.

¹¹⁹ Y. SANDOZ, « Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine », *op. cit.*, p. 21.

¹²⁰ T. FLEURY GRAFF, « La Russie contre l'Ukraine : Espaces géopolitiques et frontières du droit international », *op. cit.* ? p.6.

¹²¹ Y. SANDOZ, « Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine », *op. cit.*, p. 21.

¹²² *Idem.*

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ H. PAYIMA LOMBOBO, « L'occupation continue du territoire palestinien par l'État d'Israël », *op. cit.*, p. 43.

¹²⁵ SFDI, « Lettre du Président – L'actuel conflit entre le Hamas et Israël, que dit le droit international ? », disponible en ligne, <https://sfdi.org/lettre-du-president-lactuel-conflit-entre-le-hamas-et-israel-que-dit-le-droit-international/>, Consultée le 28 mars 2025 à 15h44.

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ <https://news.un.org/fr/story/2025/09/1157534> consulté le 25 septembre 2025 à 9h28 minutes.

reconnaissance, l'engagement de quatre membres permanents du Conseil de Sécurité, à savoir la France, le Royaume-Uni, la Chine et la Russie¹²⁸.

Or, à en croire cet État, la légitime défense pourrait donc être invoquée à l'encontre d'un groupe non-étatique qui exerce ses activités depuis un territoire étranger¹²⁹. Le Conseil de sécurité, dans ses résolutions 1368 et 1373, invoque la légitime défense en réponse aux actes commis par le groupe Al-Qaida, mais les attribue à l'Afghanistan, en les assimilant aux talibans, qui constituaient alors le gouvernement *de facto* de l'Afghanistan. Cette situation n'est cependant pas identique avec celle de la Palestine, qui à la différence de l'Afghanistan ne constitue pas un État.

Cet argument défendu par l'État d'Israël est exclu par la CIJ lors de son avis consultatif sur le mur. La CIJ a à juste titre affirmé : « (...) qu'Israël exerce son contrôle sur le territoire palestinien occupé et que, comme Israël l'indique lui-même, la menace qu'il invoque pour justifier la construction du mur trouve son origine à l'intérieur de ce territoire, et non en dehors de celui-ci. Cette situation est donc différente de celle envisagée par les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité, et de ce fait Israël ne saurait en tout état de cause invoquer ces résolutions au soutien de sa prétention à exercer un droit de légitime défense »¹³⁰. Le moyen développé par Israël a été déclaré sans pertinence par la CIJ¹³¹. La réaction de la CIJ a tout son sens. Le territoire palestinien est occupé par Israël qui ne reconnaît pas la Palestine comme État, il serait alors paradoxal de dire que cette dernière constitue pour le Hamas un « soutien substantiel »¹³². Si la Palestine est reconnue comme étant un État, les crimes de guerre commis par le Hamas, organe à la tête de l'exécutif de la bande de Gaza, constituent une reconnaissance implicite de la qualité d'État de Palestine de la part de l'État d'Israël¹³³.

En somme, que ce soit contre l'Ukraine ou la Palestine, la légitime défense telle que formulée par l'article 51 de la Charte, comporte certaines caractéristiques. Elle est une mesure subsidiaire, provisoire et contrôlée¹³⁴. Le caractère subsidiaire suppose qu'elle ne peut être invoquée à titre accessoire en considération du fait que le rôle principal du maintien de la paix et de la sécurité internationales est dévolu au Conseil de sécurité. Quant à l'aspect provisoire, il

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ O. CORTEN, A. VERDEBOUT, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », *op. cit.* p. 144.

¹³⁰ CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 139.

¹³¹ *Idem*.

¹³² J. VERHOEVEN, « Les étirements de la légitime défense », *op. cit.*, p. 56.

¹³³ SFDI, « Lettre du Président – L'actuel conflit entre le Hamas et Israël, que dit le droit international ? », *op. cit.*

¹³⁴ D. NGUYEN QUOC, « La légitime défense d'après la Charte des Nations Unies », *op. cit.*, p. 231.

ressort de l'article 51 de la charte qui fait expressément mention « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris des mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ».

Enfin, le contrôle exige que l'État qui se prévaut de la légitime défense puisse porter à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures qu'il aura pris. Malheureusement, force sera de constater que l'argument de la légitime défense invoqué par l'État d'Israël et la Fédération de Russie pour fonder leurs actions est totalement inopérant, car il ne remplit pas les conditions matérielles et temporelles fixées par la Charte de l'ONU. De même, l'usage de la légitime défense n'implique seulement que l'État doit se limiter à repousser l'agression armée et non pas d'occuper le territoire de l'agresseur¹³⁵.

La référence à la légitime défense étant très contestée, les États justifient aussi leurs actions en fonction des raisons liées à la légitimité¹³⁶ notamment la protection des individus.

2- La protection des individus

La protection des individus sert de fondement aux États pour légitimer une situation d'annexion du territoire d'un autre État. Cet argument qui s'appuie sur deux axes essentiels est invoqué par la Fédération de Russie pour motiver l'annexion de la Crimée et celle de l'Est de l'Ukraine. Il est relatif d'une part à l'intervention d'humanité et au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, d'autre part.

La Fédération de Russie dit avoir intervenue en Crimée sur le fondement de l'intervention d'humanité, ingérence humanitaire ou « droit d'ingérence »¹³⁷, évolué aujourd'hui sous le concept de « la responsabilité de protéger »¹³⁸. Concernant la situation dans l'Est de l'Ukraine, le Président de la Russie justifie l'opération du 24 février 2022 par la nécessité de protéger les populations russophones d'un génocide en cours dans l'Est de l'Ukraine¹³⁹. Une fois de plus, de même que lors de la crise de la Crimée, la Fédération de Russie se prévaut de l'intervention d'humanité¹⁴⁰.

¹³⁵ A. CASSESE, « Article 51 », *op. cit.*, p. 1333.

¹³⁶ O. CORTEN, A. VERDEBOUT, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », *op. cit.* p. 154.

¹³⁷ M. BETTATI, « Un droit d'ingérence ? », *RGDIP*, 1991, pp. 639-670.

¹³⁸ SFDI, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, 2008, 364 p ; M. BETTATI, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre*, n°20, 2007/3, pp. 381-389.

¹³⁹ G. C. OSSETE OKOYA, « Le vote des pays africains à l'Assemblée générale. Réflexions juridiques à la lumière de la guerre en Ukraine », *op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁰ Y. SANDOZ, « Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine », *op. cit.*, p. 22.

L'intervention d'humanité est perçue par une fraction de la doctrine comme une catégorie d'exceptions au principe de non-ingérence ou de non-intervention dans un souci général de protection de l'individu¹⁴¹. Parmi les éléments qui composent ce principe, l'on identifie « une intervention armée possible pour protéger les victimes face à leurs bourreaux »¹⁴².

Page | 119

L'on considère aussi que l'intervention militaire à ce titre peut être valablement motivée lorsque les ressortissants d'un État sont victimes de violation de leurs droits sur le territoire d'un État étranger. C'est ce que note Max Huber lors de son arbitrage dans l'affaire entre l'Espagne et la Grande-Bretagne : « *l'intérêt d'un État de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit primer le respect de la souveraineté territoriale, et cela même en l'absence d'obligations conventionnelles. Ce droit d'intervention a été revendiqué par tous les États, ses limites seules peuvent être discutées* »¹⁴³.

Deux thèses s'opposent aux Nations Unies au sujet de la légalité de l'intervention d'humanité. Pour la première, l'intervention demeure contraire à l'article 2 paragraphe 4 de la Charte et d'ailleurs à la résolution 2625 du 24 octobre 1970 qui interdisent le recours à la force¹⁴⁴. La seconde quant à elle estime que le but de l'intervention n'est pas de porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un État, mais plutôt de protéger des individus dont la vie serait menacée¹⁴⁵. A l'analyse de ses deux conceptions, la Fédération de Russie est affiliée à la seconde, car il est question de protéger ses propres ressortissants¹⁴⁶. Cette position est confortée par son représentant au Conseil de sécurité de l'ONU lorsqu'il affirme : « *Il s'agit de protéger nos citoyens et nos compatriotes, ainsi que le droit de l'homme le plus important, le droit à la vie* »¹⁴⁷.

Telle que proposé par ces promoteurs, l'intervention d'humanité qui suppose l'ingérence dans les affaires intérieures d'un État exige pour le cas de la protection des victimes de violation des droits de l'homme, une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU pour décider ou autoriser une opération de contrainte militaire¹⁴⁸. Cette conditionnalité vise à prévenir le recours à des interventions décidées unilatéralement par les États déguisées sous l'expression d'intervention d'humanité. Paradoxalement ce principe est rappelé par la Russie lorsqu'il a fallu que l'OTAN

¹⁴¹ M. BETTATI, « Un droit d'ingérence ? », *op. cit.*, p. 646.

¹⁴² M. BETTATI, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *op. cit.*, p. 381.

¹⁴³ Rapport du 23 octobre 1924, *Recueil des sentences arbitrales*, II., p. 641.

¹⁴⁴ M. BETTATI, « Un droit d'ingérence ? », *op. cit.*, p. 648.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 649.

¹⁴⁶ X. SOUVIGNET, « La Russie et l'ingérence », *RGDIP*, n°1, tome 123, 2019, p. 49.

¹⁴⁷ O. CORTEN, A. VERDEBOUT, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », *op. cit.* p. 154.

¹⁴⁸ M. BETTATI, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *op. cit.*, p. 382.

intervienne en 1999 dans la crise de l'ex République Fédérale de Yougoslavie. En effet, l'OTAN est intervenue sans recevoir l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU en se fondant sur le fait d'éviter une catastrophe humanitaire¹⁴⁹. L'on relève qu'à ce moment, la Fédération de Russie s'était opposée à l'action menée par l'OTAN qui n'a pas reçu l'autorisation du Conseil de sécurité¹⁵⁰. Cependant, curieusement la Russie affirme aujourd'hui agir également sur la base de l'intervention d'humanité, alors qu'elle n'a aucune autorisation du Conseil de sécurité dans ce sens. Son action est manifestement illégitime.

L'action de la Fédération de Russie en Ukraine vise selon elle à corriger une injustice dont sont victimes les minorités russes¹⁵¹. La Russie souscrit dans ce sens à la théorie de la sécession corrective ou remède¹⁵². Ainsi, son action est légitimée par l'argument du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou à l'autodétermination¹⁵³. Or, comme l'on a relevé *supra*, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans son acception initiale est relative aux peuples se trouvant sous situation de domination coloniale, ce qui n'est pas le cas des entités auto-proclamées en Crimée, Donetsk et Lougansk même si on peut trouver des minorités russes¹⁵⁴. Ces situations sécessionnistes ne sont pas reconnues par la Communauté internationale. En outre, au sens de la résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies, le droit des peuples à l'autodétermination ne sera pas interprété comme une action, quelle qu'elle soit qui porte atteinte à l'intégrité territoriale ou l'unité nationale d'un État souverain ou indépendant¹⁵⁵. C'est pourquoi, cet argument de la Russie est également contesté.

B- Les justifications non juridiques

A côté des justifications juridiques, la Fédération de Russie et l'État d'Israël se fondent aussi sur des considérations non-juridiques afin de légitimer leur politique d'annexion. Ces considérations sont relatives à l'histoire. Trop souvent les revendications des uns et des autres se basent sur une histoire ancienne, voire très ancienne, y compris biblique, sans tenir compte des impératifs posés par le droit international contemporain¹⁵⁶. Il s'agit pour l'État d'Israël de la

¹⁴⁹ Y. SANDOZ, « Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine », *op. cit.*, p. 22.

¹⁵⁰ *Idem*.

¹⁵¹ N. HAUPAIS, « La Russie face aux questions séparatistes », *RGDIP*, n°1, tome 123, 2019, p. 62.

¹⁵² *Ibidem*, p. 63.

¹⁵³ X. SOUVIGNET, « La Russie et l'ingérence », *op. cit.*, p. 49.

¹⁵⁴ N. HAUPAIS, « La Russie face aux questions séparatistes », *op. cit.*, p. 62.

¹⁵⁵ Y. SANDOZ, « Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine », *op. cit.*, p. 23.

¹⁵⁶ J-M SOREL, « La guerre entre le Hamas et Israël ou la recherche désespérée de l'effectivité du droit international », *op. cit.*, p. 1.

revendication d'un droit historique sur la Palestine (1) et pour la Fédération de Russie de la correction d'une injustice historique (2).

1- La revendication d'un droit historique

L'argument tiré de la revendication d'un droit historique est avancé les partisans du sionisme en Israël pour légitimer l'occupation de la Palestine. Le Sionisme est un mouvement politique né dans la seconde moitié du XIX^e siècle en Europe de l'Est et dont la visée fut, depuis le premier congrès sioniste de Bâle (1897), la constitution d'une patrie pour les Juifs¹⁵⁷. Ce mouvement opte pour une cause, longtemps jugée utopique : donner une « terre sans peuple à un peuple sans terre »¹⁵⁸.

L'on distingue deux formes de sionisme, à savoir le sionisme spirituel ou religieux et le sionisme politique. Pendant que le sionisme religieux repose sur l'aspiration idéale vers Sion, convoitant la rédemption de la vie diasporique par la venue du Messie en un avenir inconnu, n'entraînant aucune conséquence immédiate sur la montée réelle vers Sion, le sionisme politique est plutôt fondé vers l'assemblée concrète des juifs en un territoire national propre¹⁵⁹. C'est le sionisme politique qui s'est activé dans la revendication de la Palestine. Il s'est appuyé sur la religion par l'interprétation de certains textes sacrés dans le but d'occuper la Palestine¹⁶⁰. Les citoyens israéliens et ceux qui adhèrent à la doctrine sioniste, pensent que le territoire palestinien leur appartient en raison des droits historiques qui trouvent leur fondement dans les écrits bibliques¹⁶¹. L'État d'Israël est le modèle unique d'une construction étatique inscrite non dans un processus historique ordinaire mais dans la fidélité à une promesse biblique de plusieurs millénaires¹⁶². Autrement dit, le droit historique ici revendiqué n'est pas le produit de facteurs sociaux mais l'appropriation d'une promesse tirée des passages bibliques.

Le sionisme a recours à des termes comme le droit historique, en plus des textes religieux, dans le but d'appuyer sa requête, en se référant aux siècles de présence hébraïque en Palestine¹⁶³. Pour les sionistes, la colonisation n'est pas une annexion mais plutôt un retour chez soi, un retour

¹⁵⁷ M. ZUCKERMANN, « Sionisme : histoire et structures actuelles », *Cités*, 47-48, 2011, p. 171.

¹⁵⁸ S. KHOURY, « Avant-propos », in S. KHOURY (Dir.), *Palestine-Israël, Approches historiques et politiques*, Presses universitaires de Bordeaux, 2002, p. 10.

¹⁵⁹ M. ZUCKERMANN, « Sionisme : histoire et structures actuelles », *op. cit.*, p. 171.

¹⁶⁰ M. AL SMADI, *Le droit international à l'épreuve de la question palestinienne, quel État palestinien ?*, Thèse pour l'obtention du grade de Docteur, Université de Grenoble, 2006, p. 32.

¹⁶¹ H. PAYIMA LOMBOBO, « L'occupation continue du territoire palestinien par l'État d'Israël », *op. cit.*, p. 43.

¹⁶² S. KHOURY, « Avant-propos », *op. cit.*, p. 9.

¹⁶³ M. AL SMADI, *Le droit international à l'épreuve de la question palestinienne, quel État palestinien ?* *op. cit.*, p. 33.

à Sion, à la terre promise tel qu'il est décrit dans la bible¹⁶⁴. Par conséquent, les citoyens palestiniens sont assimilés à des occupants illégitimes des terres appartenant aux ancêtres juifs¹⁶⁵. L'occupation de la Palestine ne constitue pas un acte d'annexion, mais il ne s'agit plus ou moins que de la concrétisation d'une promesse faite aux juifs, qui ne font que reprendre ce qu'il leur appartient.

C'est pourquoi le mémorandum de l'Organisation sioniste mondiale à la conférence de paix de Genève en 1919 qualifie la Palestine de *foyer historique des juifs*. Cette notion des droits historiques est constamment liée à celle de la promesse de Yavhé, qui donnait aux juifs un droit divin de propriété et de domination sur la Palestine¹⁶⁶. Cette promesse divine engendre une autre particularité dans l'histoire de l'humanité : un État dont les frontières sont tracées selon des textes et des références bibliques¹⁶⁷.

Le sionisme politique se fonde également sur l'histoire des ancêtres hébreux qui ont habité et contrôlé la Palestine voici 2000 ans¹⁶⁸. La présence continue des Juifs depuis leur arrivée au XIII^e siècle avant J-C est le deuxième argument le plus utilisé pour légitimer l'entreprise sioniste en Palestine¹⁶⁹. La Bible enseigne, en effet, qu'à l'origine de la migration des Hébreux, il y a une Alliance et un ordre de Yavhé, qui promet à Abraham de faire de sa postérité une grande nation¹⁷⁰. Il lui ordonne de quitter son pays natal, la ville d'Our en Mésopotamie, et d'aller s'installer en Canaan, la terre promise¹⁷¹.

L'on doit néanmoins préciser que cette argumentation sioniste fait l'objet de plusieurs contestations. L'on considère que la notion terre promise ne renvoie pas à une acquisition territoriale mais au comportement moral des hommes¹⁷². Il s'agit en quelque sorte d'une simple promesse intrinsèque et non d'une promesse extrinsèque, visant une conquête des terres. Pour les palestiniens, le sionisme politique constitue une idéologie dangereuse en raison de son caractère

¹⁶⁴ H. PAYIMA LOMBOBO, « L'occupation continue du territoire palestinien par l'État d'Israël », *op. cit.*, p. 43.

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ S. KHOURY, « La Palestine : historique d'un conflit pas comme les autres », in S. KHOURY (Dir.), *Palestine-Israël, Approches historiques et politiques*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ M. AL SMADI, *Le droit international à l'épreuve de la question palestinienne, quel État palestinien ?* *op. cit.*, p. 35.

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ S. KHOURY, « La Palestine : historique d'un conflit pas comme les autres », in S. KHOURY (Dir.), *Palestine-Israël, Approches historiques et politiques*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² *Idem.*

discriminatoire¹⁷³. Ainsi, dans sa résolution 3379 de 1975, l'Assemblée générale de l'ONU conclut que le sionisme est une forme de racisme et de discrimination raciale¹⁷⁴.

Malheureusement, cette résolution est annulée plusieurs années après par une autre résolution de l'organe plénier des Nations Unies, à savoir la résolution 46/86 du 16 septembre 1991 déclarant « *nulle la conclusion contenue dans le dispositif de sa résolution 3379 (XXX) du 10 novembre 1975* ». Ce revirement de position de l'Assemblée générale des Nations Unies démontre l'impuissance manifeste de cet organe dans la résolution de ce conflit historique. Il justifie le reproche qui lui est fait d'être un organe inutile¹⁷⁵.

L'argument tiré de l'histoire permet aussi à la Fédération de Russie de conforter sa position annexionniste en Ukraine.

2- La correction d'une injustice historique

La Fédération de Russie a souvent justifié l'annexion de la Crimée et d'ailleurs de celle de l'Est de l'Ukraine par la correction d'une injustice historique. La doctrine estime que le Président russe n'a jamais vraiment accepté la dissociation de l'URSS¹⁷⁶. À l'image de l'État d'Israël, la Fédération de Russie elle aussi s'attèle à des revendications historiques que l'on peut remonter à l'URSS. Cette argumentation est notamment présentée par la Russie lors des réunions du Conseil de sécurité des Nations Unies, consécutives à la crise de la Crimée.

En effet, lors de la séance du 15 mars 2014 antérieure au référendum de la Crimée, la Russie a présenté ses prétentions. A cette occasion, elle rappelle que : « *Le contexte politique et historique des événements actuels en Ukraine est extrêmement compliqué. Il est donc utile de rappeler que jusqu'en 1954, la Crimée faisait partie de la Russie. Elle a été donnée à l'Ukraine en violation des normes du droit soviétique en vigueur à l'époque et sans prendre en considération l'avis de la population de Crimée, qui demeurait toutefois à l'intérieur d'un même État : Union des républiques socialistes soviétiques* »¹⁷⁷. Il ressort du raisonnement russe que la Crimée est subrepticement arrachée à la Russie en méconnaissance des instruments juridiques régissant

¹⁷³ M. AL SMADI, *Le droit international à l'épreuve de la question palestinienne, quel État palestinien ?* op. cit., p. 38.

¹⁷⁴ Résolution 3379 (XXX) de l'AGNU du 10 novembre 1975.

¹⁷⁵ A. PELLET, « Inutile assemblée générale ? », *Pouvoirs*, n°106, 2004, pp. 43-60

¹⁷⁶ Y. SANDOZ, « Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine », op. cit., pp. 21-22.

¹⁷⁷ S/PV/7138.

l'URSS. L'on pourrait comprendre à cet effet l'agression russe en Crimée, même si ce cas de figure ne saurait permettre à admettre le recours à la force contre l'intégrité territoriale d'un État.

En outre, cette argumentation est encore reprise par la Russie, lors de la séance du 19 mars 2014. C'est à cette séance que le concept « injustice historique » est relevé par l'État soviétique pour tenter de justifier ses opérations sur le territoire d'un autre État. La Russie soutient qu' « *une injustice historique a été réparée. Elle était le fruit des actes arbitraires du Chef de l'Union des républiques socialistes soviétiques de l'époque, Nikita Krouchtchev, qui d'un coup de stylo en 1954, en violation des normes constitutionnelles, a transféré la région russe de la Crimée et la ville de Sébastopol à la République socialiste soviétique ukrainienne, qui faisait alors partie du même État. Il l'a fait sans en informer la population de la Crimée et sans son consentement* »¹⁷⁸. C'est pourquoi, la Russie a estimé que le soutien au mouvement séparatiste intervenu en Crimée est donc le moyen normal, dans un contexte où le respect de l'Ordre constitutionnel¹⁷⁹ est bafoué et où les droits des minorités russes sont violés¹⁸⁰.

Cette action assimilée au doublement d'une sécession-annexion correctrice est invoquée par la Russie pour légitimer l'annexion de la Crimée. Elle se rapproche de la théorie de la sécession-remède développée par la doctrine¹⁸¹, laquelle illustre les vertus pacificatrices du référendum¹⁸². Cette théorie qui suppose qu'une partie de la population d'un État victime de graves violations des droits de l'homme puisse chercher l'indépendance¹⁸³ est utilisée par la communauté internationale pour conforter la naissance du Soudan du Sud. Malheureusement cette solution préconisée dans la crise soudanaise n'est pas aussi efficace, d'autant plus que l'on observe toujours au Soudan du Sud, la persistance des violations graves des droits de l'homme.

Considérer la sécession intervenue en Crimée comme une sécession-remède appelle une observation. Dans sa définition, cette théorie suppose que la partie de la population qui l'invoque soit rattachée à l'État dont elle estime être victime de violations des droits de l'homme. Or, l'on peut observer qu'il y a une antinomie dans la position russe. Si elle estime que la Crimée est un territoire russe, on ne saurait établir une filiation « État-population » nécessaire à la justification

¹⁷⁸ S/PV/7144.

¹⁷⁹ O. NAREY, « L'ordre constitutionnel », in F.M. DJEDJERO, M. BLEOU et F. KOMOIN (Dir.), Mélanges dédiés au Doyen Francis WODIE, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, pp. 400-568.

¹⁸⁰ N. HAUPAIS, « La Russie face aux questions séparatistes », *op. cit.*, p. 62.

¹⁸¹ R. KOLB, « Autodétermination et sécession-remède en droit international public », *Global Community Yearbook*, 2013, pp. 55-77.

¹⁸² A.S. ADOUA-MBONGO, « Le référendum en droit international », *op. cit.*, p. 15.

¹⁸³ R. KOLB, « Autodétermination et sécession-remède en droit international public », *op. cit.*, p. 55.

d'une sécession-remède. C'est pourquoi l'on présente cette acception de la sécession corrective de la Russie comme une ambiguïté¹⁸⁴. Cette même argumentation est soutenue pour la guerre à l'Est de l'Ukraine. L'on retient à cet effet que la Russie en Ukraine est un cas d'instrumentalisation du droit international¹⁸⁵.

Enfin, la clé de compréhension de l'attitude russe face au séparatisme renvoie donc aux conditions historiques dans lesquelles l'Union soviétique s'est disloquée¹⁸⁶. Le soutien à des mouvements séparatistes est donc le moyen pour la Russie d'étendre sa zone d'influence, étant toujours suspectée de projets impérialistes et de ne pas avoir fait le deuil de territoires perdus au moment de l'effondrement de l'Union soviétique¹⁸⁷.

Conclusion

« *Que reste-il du droit international ?* »¹⁸⁸ Cette interrogation du professeur Éric POSNER traduit sans doute l'impuissance du droit international à faire face aux récurrentes situations d'annexion contemporaine. Comme l'on a observé, les situations conflictuelles sont marquées d'une relativité conséquente laissant admettre l'influence des rapports de force sur les règles du droit international, c'est ce qui ressort des cas de la Palestine et de l'Ukraine, victimes d'acte d'annexion.

L'annexion est jusqu'à sa contestation contemporaine, un mode d'acquisition de territoires reposant sur une possession effective jointe à une déclaration unilatérale de souveraineté¹⁸⁹. Celle-ci résulte d'accords entre États à la différence de sa forme contemporaine, laquelle ne se manifeste que par la voie du recours à la force. C'est autant dire que « *le droit international est en pleine transformation* »¹⁹⁰. Il s'agit d'une évolution négative qui tend à la remise en cause des principes consacrés par le droit international. L'annexion de la Palestine, de la Crimée et de l'Est de l'Ukraine jette un discrédit sur l'« avenir du droit international »¹⁹¹, étant

¹⁸⁴ N. HAUPAIS, « La Russie face aux questions séparatistes », *op. cit.*, p. 63.

¹⁸⁵ J-E PERRIN, « La Russie en Ukraine : un cas d'école de l'instrumentalisation du droit international », *Le Rubicon*, <https://lerubicon.org/la-russie-en-ukraine-un-cas-decole-de-linstrumentalisation-du-droit-international/>, consulté le 12 mai 2025, à 18h23 minutes ; X. SOUVIGNET, « La Russie et l'ingérence », *op. cit.*, p. 51.

¹⁸⁶ N. HAUPAIS, « La Russie face aux questions séparatistes », *op. cit.*, p. 64.

¹⁸⁷ *Idem*.

¹⁸⁸ E. POSNER, « Que reste-t-il du droit international ? », <https://www.lorientlejour.com/article/1444994/que-reste-t-il-du-droit-international-.html>, consulté le 14 mai 2025 à 9h26 minutes.

¹⁸⁹ J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, *op. cit.*, p. 277.

¹⁹⁰ M. BOURQUIN, « Règles générales du droit de la paix (cours général) », *RCADI*, tome 35, 1931, p. 5.

¹⁹¹ M. BEDJAOUI et T. HUBBERT, « L'avenir du droit international », in M. BEDJAOUI (Dir.), *Droit international : Bilan et perspectives*, UNESCO/Pedone, 1991, pp. 1305-1317.

ensemble de règles réglementant les rapports entre les sujets de droit international. On constate que le droit international demeure toujours aux prises des intérêts des États.



La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin relative aux lois constitutionnelles

The jurisprudence of Benin's constitutional Court about constitutional laws

Par: Page | 127

Jérémie Essotina KPATAHERI

Doctorant en Droit public, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Adékoniyé Arsène-Joël ADELOUI

Professeur Titulaire de droit public
Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Adama KPODAR

Professeur Titulaire de droit public
Université de Lomé (Togo)

Résumé :

Depuis le renouveau démocratique amorcé en 1990, la Cour constitutionnelle du Bénin s'est déclarée compétente pour contrôler la conformité des lois constitutionnelles à la Constitution deux fois. En scrutant sa jurisprudence relative auxdites lois, il est constaté que cette dernière n'est pas constante. Si l'ancienne jurisprudence est magnifique, l'actuelle jurisprudence est mi-figue mi-raisin.

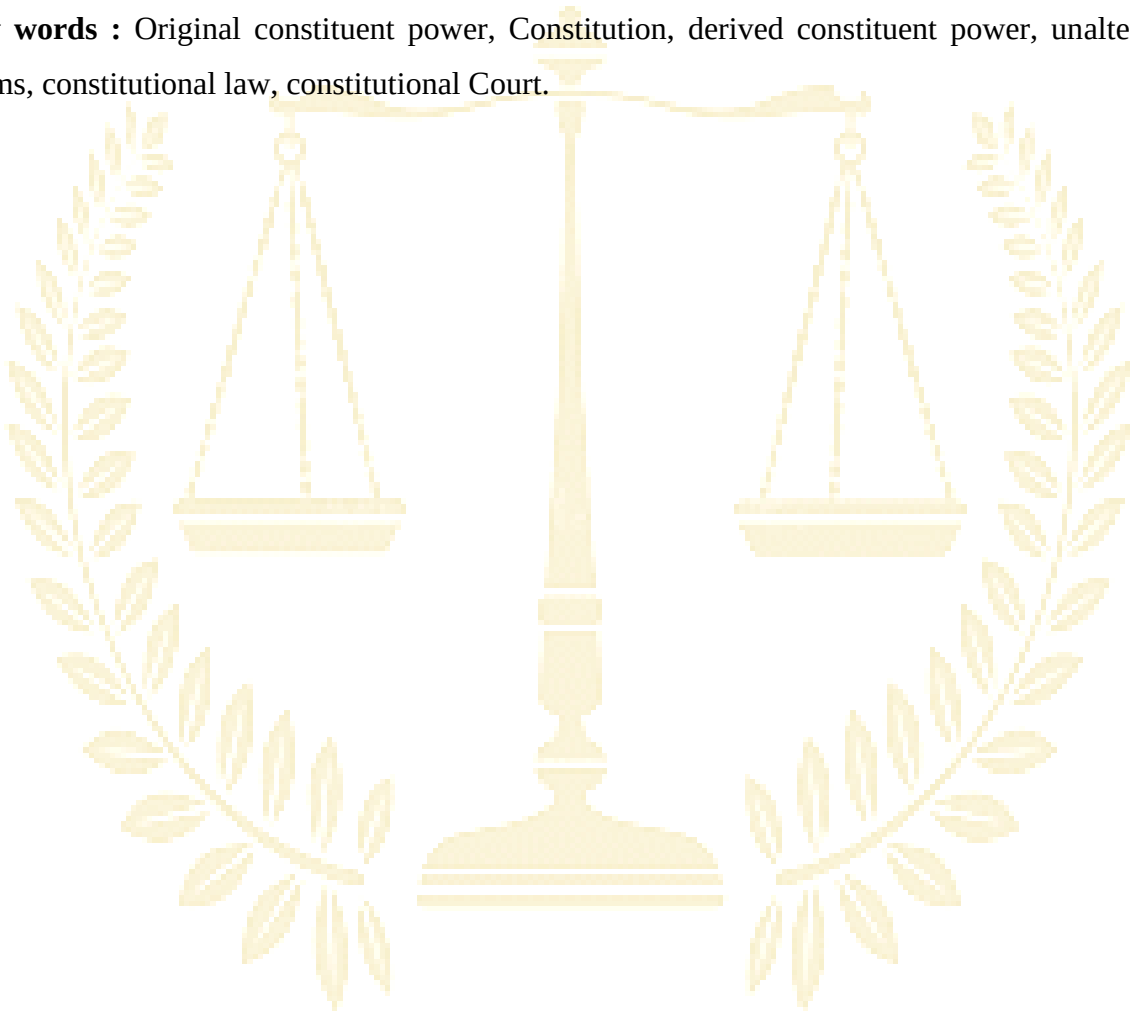
Mots-clés : Pouvoir constituant originaire, Constitution, pouvoir constituant dérivé, normes intangibles, loi constitutionnelle, Cour constitutionnelle.

Abstract :

Since the democratic renewal initiated in 1990, the constitutional Court of Benin has declared itself competent to review the conformity of constitutional laws with the Constitution on two occasions. An examination of its case law on these laws reveals a lack of consistency. While the earlier jurisprudence was remarkable, the current one is rather ambivalent.

Page | 128

Key words : Original constituent power, Constitution, derived constituent power, unalterable norms, constitutional law, constitutional Court.



Introduction

« La question du contrôle des lois constitutionnelles revêt une actualité croissante. On peut avancer qu'elle constitue l'une des questions les plus contemporaines de la théorie constitutionnelle actuelle »¹. L'actualité croissante de la question du contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles contraste avec le constat selon lequel peu de Constitutions habilite explicitement les juridictions constitutionnelles² à exercer un tel contrôle³. Face à ce constat, de nombreuses juridictions constitutionnelles ont pris leurs responsabilités. Les unes ont accepté d'exercer ce contrôle pendant que les autres ont refusé de l'exercer.

En effet, l'évangile⁴ de l'injusticiabilité des lois constitutionnelles⁵ proclamé par le Conseil constitutionnel français⁶ par exemple n'a pas reçu un écho favorable auprès de la Cour

¹ KLEIN (C.), « Le contrôle des lois constitutionnelles – Introduction à une problématique moderne », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 27 (dossier : contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles) – janvier 2010, p. 9.

² La juridiction constitutionnelle est un « terme générique [qui] désigne l'ensemble des juridictions chargées de la justice constitutionnelle [...] ». Lire FAVOREU (L.), « juridiction constitutionnelle », in DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 547.

³ Les exemples de la Côte d'Ivoire, du Gabon et de la Tunisie seront cités. En Côte d'Ivoire, l'article 134 de la loi n° 2016-886 du 08 novembre 2016 portant Constitution révisée dispose que « [...] les lois constitutionnelles adoptées par voie parlementaire [...] doivent être déféré[e]s au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ». En Côte d'Ivoire, seules les lois constitutionnelles adoptées par voie parlementaire sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. Celles adoptées par voie référendaire échappent à son contrôle. Au Gabon, l'article 167 de la loi référendaire n°002-R/2024 du 19 décembre 2024 portant Constitution dispose que « tout projet ou toute proposition de révision de la Constitution ainsi que tout amendement y relatif est soumis au contrôle de la Cour Constitutionnelle quant à la régularité de la procédure et de l'objet de la révision, avant le référendum ou la réunion du Parlement en Congrès ». Au Gabon, ce sont les projets et les propositions de loi constitutionnelle qui sont soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle. Il ne s'agit pas des lois constitutionnelles. En Tunisie, l'article 136 de la Constitution du 17 août 2022 dispose que « toute initiative de révision de la Constitution est soumise obligatoirement par la partie initiatrice du projet de révision à la Cour constitutionnelle, afin de vérifier que celle-ci ne porte pas sur les matières qui ne peuvent faire l'objet de révision conformément à la présente Constitution ». L'article 138 de la même Constitution ajoute que « le Président de la République soumet le projet de révision de la Constitution [à la Cour constitutionnelle] pour statuer sur la régularité de la procédure de sa révision. Si la Cour valide la procédure, le Président de la République promulgue, sous forme de loi constitutionnelle, la loi portant révision de la Constitution conformément à son article 103 ». En Tunisie, le contrôle prévu par l'article 136 de la Constitution est exercé sur les projets et les propositions de loi constitutionnelle et non sur les lois constitutionnelles. Ce contrôle vise à faire respecter les limites de fond imposées au pouvoir constituant dérivé. Quant au contrôle prévu par l'article 138 de la Constitution, il est exercé sur les lois constitutionnelles. Il vise à faire respecter les conditions de forme prescrites au pouvoir constituant dérivé.

⁴ KPODAR (A.), « L'évangile de la Cour constitutionnelle du Bénin selon St Joseph : les premières décisions », in le *Quotidien Bénin intelligent*, n° 135 du 25 juin 2018.

⁵ FAVOREU (L.), « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles. Observations sous Conseil constitutionnel, décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République », *revue française de droit administratif*, n° 4, 2003, pp. 792-795.

⁶ Voir sa décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel français a déclaré qu'il « ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89 de la Constitution, ni d'aucune autre disposition, le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ». Et pourtant, il avait déclaré à travers sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 que « [...] sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est

constitutionnelle du Bénin. Les lois constitutionnelles ne jouissent pas d'une immunité juridictionnelle⁷ au Bénin. Elles font l'objet d'un contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle. Sans être explicitement habilitée par la Constitution ou la loi fondamentale⁸, la Cour constitutionnelle du Bénin a, en gardant le silence⁹ sur la question de sa compétence¹⁰, procédé au contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles. Il faut relever que l'enseignement fondamental qui peut être tiré de la pratique du contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles là où il est admis « [...] *reste que quand bien même la Constitution aurait prescrit « l'intangibilité » [...] exprime de certaines de ses clauses, elle n'a pas expressément prévu l'intervention de la Cour constitutionnelle dans la procédure de révision. C'est en leur qualité de gardiennes de la Constitution, loi suprême, que les Cours constitutionnelles par une création prétorienne se sont engagées dans le contrôle des amendements constitutionnels* »¹¹. Dorénavant, la Cour constitutionnelle du Bénin est devenue en sa qualité de gardienne de la Constitution « *un contrôleur auto-habilité* »¹² de la constitutionnalité des lois constitutionnelles. Ainsi, sa jurisprudence y relative mérite d'être scrutée. Mais avant d'aller plus loin, il faut d'abord appréhender le sens de la jurisprudence, de la Cour constitutionnelle et de la loi constitutionnelle.

La jurisprudence est une notion polysémique. Elle « [...] *a connu depuis son apparition à Rome un itinéraire complexe qui peut faire douter de l'unité de son sens. Cet itinéraire est*

souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ».

⁷ JAN (P.), « L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle », *Les Petites Affiches*, n° 218, 2003, pp. 4-11.

⁸ GLELE (M. A.), « La Constitution ou loi fondamentale », in GONIDEC (P-F.) et GLELE (M. A.) (dir.), *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Tome premier, *l'État et le droit*, Abidjan- Dakar-Lomé, Les Nouvelles Éditions Africaines, 1982, pp. 21-50.

⁹ Pour plus d'informations sur la question du silence, lire par exemple MONEMBOU (C.), « Le silence et le droit public », in *Les silences de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990*, Études dirigées et réunies par AKEREKORO (H.), Abomey-Calavi, Les Éditions CeDEP, 2018, pp. 2-6 et NGAH NOAH (M. U.), « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *Les Cahiers de droit*, 56(3-4), 2015, pp. 575-613.

¹⁰ Et pourtant, la Cour constitutionnelle n'a pas la compétence de sa compétence. Elle a une compétence d'attribution. Lire dans ce sens par exemple 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 », *Revue de droit public*, n° 5-2009, pp. 1493-1515.

¹¹ COULIBALEY (B. D.), « Apologie du contrôle prétorien des lois de révision constitutionnelle en Afrique francophone », in *Varia autour du droit public*, Mélanges en l'honneur du professeur Koffi AHADZI-NONOU, Études réunies par les professeurs KPODAR (A.) et KOKOROKO (D.), Presses Universitaires Juridiques de Poitiers, Poitiers, 2019, p. 857.

¹² SALAMI (I. D.), « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise », *Revue Togolaise des Sciences Juridiques*, n° 0000, 2011, p. 60. Lire aussi dans ce sens GNAMOU (D.), « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?* Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè, Études coordonnées par AÏVO (F. J.), Paris, L'Harmattan, Collection Études africaines, 2014, p. 708.

responsable de la polysémie qui l'entoure aujourd'hui [...] »¹³. Néanmoins, elle sera appréhendée dans le cadre du présent travail comme une « *habitude de juger dans un certain sens et, lorsque celle-ci est établie (on parle de jurisprudence constante, fixée) [...]* »¹⁴. Ici, il convient de s'intéresser à la manière dont la Cour constitutionnelle juge les lois constitutionnelles.

Page | 131

L'institutionnalisation d'une Cour constitutionnelle est une innovation majeure du pouvoir constituant originaire béninois du 2 décembre 1990¹⁵. Selon le discours juridique, la Cour constitutionnelle « *est la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* »¹⁶. Il s'agit là d'une définition organique et fonctionnelle propre au contexte béninois¹⁷. Selon le métadiscours juridique, il faut convenir avec Louis Favoreu que la Cour constitutionnelle est une juridiction située hors de l'appareil juridictionnel ordinaire qui est indépendante de ce dernier comme des pouvoirs publics et chargée de connaître exclusivement du contentieux constitutionnel¹⁸. Si la Cour constitutionnelle ne détient pas forcément « *[...] un monopole sur toutes les questions de constitutionnalité, [elle] a comme caractéristique essentielle de ne connaître exclusivement que des questions constitutionnelles* »¹⁹ dont le contrôle des lois constitutionnelles par exemple.

Au sens large, la loi constitutionnelle est synonyme de la Constitution. Au sens strict, elle désigne la loi modifiant la Constitution²⁰. C'est le sens strict de la loi constitutionnelle qui est

¹³ ZENATI (F.), *La jurisprudence*, Paris, Dalloz, collection Méthodes du droit, 1991, p. 81.

¹⁴ CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, 12^e édition, Paris, Quadriga, 2018, p. 592.

¹⁵ Avant la Constitution du 11 décembre 1990 révisée, il n'y avait pas de Cour constitutionnelle au Bénin. L'article 47 de la Constitution du 28 février 1959 avait prévu une section constitutionnelle logée au sein du Tribunal d'État. Les articles 57 de la Constitution du 26 novembre 1960, 85 de la Constitution du 11 janvier 1964 et 86 de la Constitution du 11 avril 1968 avaient prévu une chambre constitutionnelle logée au sein de la Cour suprême. Les articles 39 de la Charte du 1^{er} septembre 1966, 30 de l'ordonnance 69-53 du 26 décembre 1969 portant Charte du directoire et 43 de l'ordonnance 70-34-CP du 7 mai 1970 portant Charte du Conseil présidentiel avaient prévu une Cour suprême chargée entre autres de la justice constitutionnelle. L'ordonnance 74-68 du 18 novembre 1974, la loi fondamentale du 26 août 1977 et la loi constitutionnelle 90-022 du 13 août 1990 n'avaient rien prévu en matière de justice constitutionnelle. Pour plus d'informations sur les Constitutions et les textes constitutionnels du Bénin, lire TOUDONOU (J. A.) et KPENONHOUN (C.), *Constitutions et textes Constitutionnels de la République du Bénin depuis les Origines Dahoméennes*, Cotonou, Fondation Friedrich NAUMANN, 1997, 328 pages.

¹⁶ Article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin révisée.

¹⁷ AKEREKORO (H.), « La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>, p. 4, consulté le 9 mars 2025.

¹⁸ FAVOREU (L.), « Cours constitutionnelles », in DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., pp. 255-256.

¹⁹ BADET (G.), *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, FES, 2013, p. 21.

²⁰ PEZANT (J.-L.), « Loi constitutionnelle », in DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., pp. 598-599.

retenu ici. Dans ce cas, elle est synonyme de la loi de révision constitutionnelle, de la loi portant révision de la Constitution²¹ et de l'amendement constitutionnel.

Le présent travail se limite, comme son intitulé l'indique, à la Cour constitutionnelle du Bénin consacrée par la Constitution du 11 décembre 1990. La question qu'il convient de se poser par rapport à sa jurisprudence relative aux lois constitutionnelles est de savoir si celle-ci est-elle constante ? La réponse à la question posée est négative. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin relative aux lois constitutionnelles n'est pas constante. Elle est mouvante ou ondoyante.

En effet, depuis le renouveau démocratique amorcé en 1990 jusqu'à l'heure actuelle, les autorités compétentes n'ont initié que trois projets de loi constitutionnelle²² et quatre propositions de loi constitutionnelle²³. Tous les projets de loi constitutionnelle ont fait flop²⁴. Par contre, deux propositions de loi constitutionnelle ont fait flop²⁵ et deux propositions de loi constitutionnelle ont fait florès²⁶. Ainsi, deux propositions de loi constitutionnelle ont été adoptées par l'Assemblée nationale. Aussitôt adoptées par l'Assemblée nationale, les deux lois constitutionnelles ont été soumises au contrôle de constitutionnalité. La première loi constitutionnelle²⁷ a été déclarée

²¹ La Cour constitutionnelle du Bénin préfère l'expression loi portant révision de la Constitution. Lire sa décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019.

²² Le premier projet de loi constitutionnelle a été transmis à l'Assemblée nationale à travers le décret n° 2009-548 du 03 novembre 2009. Le deuxième a été transmis à l'Assemblée nationale à travers le décret n° 2013-255 du 06 juin 2013. Le troisième a été transmis à l'Assemblée nationale à travers le décret n° 2017-170 du 15 mars 2017.

²³ La première proposition de loi constitutionnelle a été initiée par 70 députés le 05 avril 2006. La deuxième a été initiée par 08 députés le 28 juin 2018. La troisième a été initiée par 10 députés le 28 octobre 2019. La quatrième a été initiée par le député Assan SEIBOU le 26 janvier 2024.

²⁴ Le premier projet de loi constitutionnelle transmis à l'Assemblée nationale le 3 novembre 2009 n'a pas été appelé en plénière. Le président de la République, Boni YAYI, a procédé à son retrait à travers le décret n° 2012-088 du 26 avril 2012. En 2013, le président de la République, Boni YAYI, est revenu à la charge en retransmettant le même projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale à travers le décret n° 2013-255 du 06 juin 2013. Ce deuxième projet de loi constitutionnelle n'a pas été non plus appelé en plénière. En 2017, le troisième projet de loi constitutionnelle a été transmis à l'Assemblée nationale par le président de la République, Patrice TALON, à travers le décret n° 2017-170 du 15 mars 2017. Appelé en plénière le 4 avril 2017, l'Assemblée nationale a rejeté sa prise en considération par 60 voix pour, 22 voix contre et 01 voix abstention.

²⁵ Il s'agit de la proposition de loi constitutionnelle du 28 juin 2018 et de la proposition de loi constitutionnelle du 26 janvier 2024. Appelée en plénière le 05 juillet 2018, la première proposition de loi constitutionnelle a été prise en considération par 62 voix pour, 19 voix contre et 01 voix abstention mais son adoption a été rejetée par 62 voix pour, 19 voix contre et 01 voix abstention. Appelée en plénière le 1^{er} mars 2024, la seconde proposition de loi constitutionnelle n'a pas été prise en considération par 71 voix pour, 35 voix contre et 02 voix abstention.

²⁶ Il s'agit de la proposition de loi constitutionnelle du 05 avril 2006 et de la proposition de loi constitutionnelle du 28 octobre 2019. Appelée en plénière le 23 juin 2006, la première proposition de loi constitutionnelle a été adoptée par 71 voix pour, 08 voix contre et 01 voix abstention. Appelée en plénière le 31 octobre 2019, la seconde proposition de loi constitutionnelle a été prise en considération par 83 voix pour, 0 voix contre et 0 voix abstention. Elle a été aussi adoptée par 83 voix pour, 0 voix contre et 0 voix abstention.

²⁷ Il s'agit de la loi constitutionnelle n° 2006-13 du 23 juin 2006 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990.

contraire à la Constitution et la seconde loi constitutionnelle²⁸ a été déclarée conforme à la Constitution. L'inconstance de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux lois constitutionnelles s'explique par le fait qu'elle a varié dans le choix des normes de référence²⁹. Les deux lois constitutionnelles n'ont pas été soumises au feu des mêmes normes de référence. Les normes de référence mobilisées lors du contrôle de la première loi constitutionnelle sont plus corsées que celles mobilisées au cours du contrôle de la seconde loi constitutionnelle. La Cour constitutionnelle du Bénin a donc opéré un revirement jurisprudentiel³⁰ regrettable en abandonnant partiellement la solution qu'elle avait consacrée.

En choisissant de scruter la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin relative aux lois constitutionnelles, l'intérêt visé est théorique et pratique. Au plan théorique, le présent travail contribue à la mise en lumière de l'inconstance regrettable de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin relative aux lois constitutionnelles. Au plan pratique, il invite la Cour constitutionnelle du Bénin à y mettre fin afin de mieux encadrer le pouvoir constituant dérivé. La réalisation du présent travail fera appel à la mobilisation du discours juridique, du métadiscours juridique et de la jurisprudence entendue ici comme l'ensemble des décisions rendues par la Cour constitutionnelle du Bénin pendant une certaine période³¹. Par ailleurs, la limitation du présent travail à cette dernière n'empêchera pas de recourir à l'argument de droit comparé³².

Au regard de ce qui précède, il n'y a aucun doute que ce sont deux lois constitutionnelles qui ont été soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle du Bénin. À l'issue de ce contrôle, il apparaît que sa jurisprudence n'a pas été constante. Elle a abandonné son ancienne jurisprudence relative aux lois constitutionnelles mirifique (I) au profit d'une nouvelle jurisprudence y relative mitigée (II).

²⁸ Il s'agit de la loi constitutionnelle n° 2019-40 du 31 octobre 2019 portant révision de 47 articles de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

²⁹ Pour plus d'informations sur les normes de référence que la Cour constitutionnelle du Bénin fait appel dans son office, lire par exemple GNAMOU (D.), « Juridictions constitutionnelles et normes de référence », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, 2019, n° 001, pp. 75-99.

³⁰ Pour plus d'informations sur le revirement jurisprudentiel, lire par exemple DISANT (M.), « Justice constitutionnelle et évolution jurisprudentielle », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, 2019, n° 001, pp. 31-50, MOLFESSIS (N.) (dir.), *Les revirements de jurisprudence*, rapport remis à M. le Premier Président Guy Canivet, LexisNexis, Paris, 2005, 200 pages et DI MANNO (T.), « Les revirements de jurisprudence du Conseil constitutionnel français », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 20, (Dossier : les revirements de jurisprudence du juge constitutionnel) – juin 2006, pp. 205-230.

³¹ CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 591.

³² Pour plus d'informations sur l'argument de droit comparé, lire par exemple PONTTHOREAU (M.-C.), « Le recours à « l'argument de droit comparé » par le juge constitutionnel. Quelques problèmes théoriques et techniques », in MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F.) (dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2005, pp. 167-184.

I- UNE JURISPRUDENCE ANCIENNE MIRIFIQUE

La jurisprudence ancienne de la Cour constitutionnelle du Bénin relative aux lois constitutionnelles est mirifique ou magnifique parce qu'elle encadre mieux le pouvoir constituant dérivé dans un continent africain atteint de reculs du constitutionnalisme³³. Dans cette jurisprudence ancienne, la Cour constitutionnelle du Bénin a non seulement veillé sur le respect de la lettre de la Constitution par le pouvoir constituant dérivé (A) mais elle lui a aussi et surtout imposé le respect de son esprit (B).

Page | 134

A- La veille sur le respect de la lettre de la Constitution

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 prévoit des exigences que le pouvoir constituant dérivé qui est chargé de la réviser doit respecter. La Cour constitutionnelle veille sur le respect de ces exigences qui sont d'ordre formel, circonstanciel et substantiel.

Primo : la veille sur le respect des exigences d'ordre formel par le pouvoir constituant dérivé. La révision de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 se fait par voie parlementaire ou par voie référendaire.

La révision de la Constitution par voie parlementaire doit respecter rigoureusement deux phases. Il s'agit de la phase de la prise en considération du projet ou de la proposition de révision et de la phase de son approbation. D'abord, le projet ou la proposition de révision est pris en considération par un vote acquis à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale³⁴. C'est le premier obstacle qui se dresse sur le chemin de la révision de la Constitution que l'Assemblée nationale doit surmonter. Ensuite, le projet ou la proposition de révision est approuvé par un vote acquis à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale³⁵. La phase d'approbation est le « [...] *dernier obstacle que doivent surmonter les propositions et les projets des lois constitutionnelles adoptés par les organes compétents avant d'entrer en vigueur. Ainsi les Constitutions donnent une dernière occasion de réflexion sur la révision constitutionnelle, avant qu'elle devienne définitive* »³⁶. La phase de la prise en considération et celle d'approbation ne peuvent pas être confondues par l'Assemblée nationale. Le pouvoir constituant dérivé doit respecter ces deux phases. D'ailleurs, la Cour

³³ SALAMI (I. D.), « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise », *op. cit.*, p. 72.

³⁴ Article 154 alinéa 2 de la Constitution béninoise précitée.

³⁵ Article 155 de la Constitution béninoise précitée.

³⁶ GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 1997, p. 131.

constitutionnelle du Bénin veille au grain. En effet, à l'occasion du vote de la loi constitutionnelle n° 2006-13 du 23 juin 2006 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990, les députés n'ont pas respecté la phase de la prise en considération. Ce comportement des députés a été censuré par la Cour constitutionnelle du Bénin. Après avoir rappelé que la procédure de la révision de la Constitution par voie parlementaire « [...] se déroule en deux phases à savoir, la prise en considération du projet ou de la proposition de révision et l'adoption [ou l'approbation] du projet ou de la proposition de révision [...] », elle constate « [...] qu'il résulte des éléments du dossier, notamment de la réponse du Président [de l'Assemblée nationale], que la première étape de la procédure de révision n'a pas été observée par l'Assemblée nationale [...] »³⁷. Il y a donc violation de la Constitution par l'Assemblée nationale parce qu'elle a escamoté la phase de la prise en considération en allant directement à la phase d'approbation selon la Cour constitutionnelle. Ainsi, « il est donc appréciable que la Cour constitutionnelle [...] ait été rigoureuse dans le respect des différentes phases de la procédure de révision de la Constitution, car chaque phase a un objectif et une philosophie qui lui sont propres »³⁸. En exigeant le respect de ces deux phases, la Cour constitutionnelle du Bénin opte pour la lecture autonome des dispositions des articles 154³⁹ et 155⁴⁰ de la Constitution du 11 décembre 1990 au détriment de leur lecture combinée. Selon la lecture autonome, la phase de la prise en considération et celle de l'approbation doivent être rigoureusement respectées même si la majorité des 4/5 a été obtenue lors de la phase de la prise en considération⁴¹. Selon la lecture combinée, la réunion des 4/5 dès la phase de la prise en considération dispenserait d'organiser la phase de l'approbation⁴². Contrairement à la Cour constitutionnelle du Bénin qui exige le respect de la phase de la prise en considération et de la phase d'approbation, le Conseil constitutionnel de la Côte d'Ivoire par exemple ne l'exige pas. En effet, les dispositions des articles 154 et 155 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ont leur équivalence dans les dispositions de l'article 177 de la Constitution ivoirienne du 08 novembre 2016 révisée⁴³. La révision de la Constitution ivoirienne

³⁷ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

³⁸ SOMA (A.), « Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives. Loi constitutionnelle de prorogation du mandat des députés », *Annuaire Béninois de Justice Constitutionnelle*, Revue de contentieux constitutionnel, I-2013, p. 122.

³⁹ « Pour être pris en considération, le projet, ou la proposition de révision, doit être voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale ».

⁴⁰ « La révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum, sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale ».

⁴¹ SALAMI (I. D.), « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise », *op. cit.*, p. 50.

⁴² *Id.*

⁴³ Cet article dispose que « pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être voté à la majorité absolue des membres du Congrès. La révision de la Constitution n'est définitive qu'après avoir été approuvée

par voie parlementaire se déroule en deux phases comme c'est le cas au Bénin. Il s'agit de la phase de la prise en considération du projet ou de la proposition de révision qui est réalisée par un vote acquis à la majorité absolue des membres du Congrès et de la phase de son adoption qui est réalisée par un vote acquis à la majorité des deux tiers des membres du Congrès effectivement en fonction. Le respect de ces deux phases entraîne l'organisation obligatoire de deux votes distincts. Mais, malgré la consécration de ces deux phases par la Constitution ivoirienne, le Conseil constitutionnel ivoirien n'exige pas l'organisation du vote relatif à la phase d'adoption du projet ou de la proposition de révision si la majorité des deux tiers des membres du Congrès effectivement en fonction a été atteinte lors du vote relatif à la phase de la prise en considération du projet ou de la proposition de révision⁴⁴. Dans ce cas, un seul vote suffit. Le Conseil constitutionnel ivoirien a ainsi adopté une position contraire à celle de la Cour constitutionnelle du Bénin. Pour cette dernière, même si la majorité des quatre cinquièmes a été atteinte lors de la phase de la prise en considération, le pouvoir constituant dérivé est tenu d'organiser un second vote pour la phase d'approbation. En dehors de la révision de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 par voie parlementaire, sa révision peut se faire aussi par voie référendaire.

La révision de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 par voie référendaire doit aussi respecter rigoureusement deux phases. Il s'agit de la phase de la prise en considération et de la phase d'approbation. En ce qui concerne la phase de la prise en considération, elle est la même que celle observée dans le cadre de la révision de la Constitution par voie parlementaire. Quant à la phase d'approbation, elle n'est pas la même que celle observée dans le cadre de la révision de la Constitution par voie parlementaire. Ici, c'est le peuple lui-même qui approuve le projet ou la proposition de révision et non pas ses représentants. En effet, tout projet ou proposition de révision de la Constitution voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale peut être soumis au référendum par le président de la République après avoir consulté les présidents de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle⁴⁵. Il convient de souligner que tout projet ou proposition de révision qui n'est pas approuvé par le peuple ne peut pas être soumis à l'approbation de ses représentants. Car, organiquement, le peuple est au-dessus de ses

par référendum à la majorité absolue des suffrages exprimés. Toutefois, le projet ou la proposition de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement. Dans ce cas, le projet ou la proposition de révision n'est adopté que s'il réunit la majorité des deux tiers des membres du Congrès effectivement en fonction ».

⁴⁴ Voir par exemple sa décision N° CI-2023-007/DCC/04-08/CC/SG du 04 août 2023.

⁴⁵ Article 4 de la loi organique n° 2011-27 du 18 janvier 2012 portant conditions de recours au référendum en République du Bénin.

représentants. Mais, l'inverse est possible. Sauf à verser dans le juridisme, tout projet ou proposition de révision qui n'est pas approuvé par les représentants du peuple peut être soumis à l'approbation du peuple. La Cour constitutionnelle du Bénin ne veille pas seulement sur le respect des exigences d'ordre formel. Elle veille aussi sur le respect de l'exigence d'ordre circonstanciel.

Secundo : la veille sur le respect de l'exigence d'ordre circonstanciel par le pouvoir constituant dérivé. Selon la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, « aucune procédure de révision ne peut être [...] poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire »⁴⁶. Lorsqu'il y a atteinte à l'intégrité du territoire, le pouvoir constituant dérivé doit arrêter la procédure de révision. Dans le cadre de sa jurisprudence ancienne relative au contrôle des lois constitutionnelles, la Cour constitutionnelle n'a pas explicitement vérifié le respect de cette exigence par le pouvoir constituant dérivé. Elle l'a fait de façon tacite en approuvant les propos du président de l'Assemblée nationale selon lesquels « la modification de l'article 80 [de la Constitution] est intervenue dans une période de paix sur toute l'étendue du territoire national »⁴⁷. En ne contestant pas les propos du président de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle approuve tacitement que l'exigence d'ordre circonstanciel a été respectée par le pouvoir constituant dérivé. Hormis la veille sur le respect de cette exigence, elle veille également sur le respect des exigences d'ordre substantiel.

Tertio : la veille sur le respect des exigences d'ordre substantiel par le pouvoir constituant dérivé. Selon la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, « la forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision »⁴⁸. Au Bénin, la forme républicaine de l'État et la laïcité de l'État ne peuvent pas faire l'objet de révision. Il est donc interdit au pouvoir constituant dérivé de les réviser. L'interdiction de leur révision prescrite par le pouvoir constituant originaire fait d'elles des clauses d'éternité ou des normes intangibles. Il faut mentionner qu'en matière de quantité des clauses d'éternité ou des normes intangibles, le record appartient à la Constitution portugaise⁴⁹. Claude Klein affirme que « l'existence dans ce pays d'un contrôle de constitutionnalité des lois, plus particulièrement depuis la réforme de 1983 [...] permet de comprendre que ce pays connaît une véritable positivation des principes supraconstitutionnels »⁵⁰.

⁴⁶ Article 156 alinéa 1^{er} de la Constitution béninoise précitée.

⁴⁷ Mémoire en réponse de l'Assemblée nationale, in Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

⁴⁸ Article 156 alinéa 2 de la Constitution béninoise précitée.

⁴⁹ L'article 288 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976 révisée prévoit quatorze (14) clauses d'éternité ou normes intangibles.

⁵⁰ KLEIN (C.), *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, collection Les voies du droit, 1996, p. 183.

L'interdiction faite au pouvoir constituant dérivé de réviser la forme républicaine de l'État et la laïcité de l'État est univoque. Pour appréhender la forme républicaine de l'État, il faut d'abord appréhender la République. Il convient de relever qu' « *au sens générique, le terme république ne peut faire l'objet que d'une définition négative : il désigne le régime politique dans lequel la fonction de chef d'État n'est ni héréditaire, ni viagère* »⁵¹. La République⁵² s'oppose donc à la monarchie. Le Bénin est devenu une République le 4 décembre 1958 juste deux mois après l'avènement de la cinquième République française⁵³. Il est important de signaler que la forme républicaine du gouvernement français n'a pas été toujours un long fleuve tranquille. Elle a connu des soubresauts avant d'être frappée du sceau de la clause d'éternité et gravée dans le marbre constitutionnel. La consécration de la forme républicaine du gouvernement comme une clause d'éternité est intervenue sous la troisième République. Elle a été consacrée par la révision de 1884. Symbole de la victoire des républicains sur les monarchistes, la disposition relative à l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement est venue modifier « [...] *l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, afin d'empêcher un retour légal à la monarchie que le maréchal de Mac-Mahon s'était longtemps évertué à provoquer* »⁵⁴. Quant à la laïcité de l'État, elle a été consacrée pour distinguer le domaine temporel du domaine spirituel. Elle permet de distinguer le pouvoir temporel du pouvoir spirituel. Par la laïcité⁵⁵, le pouvoir de l'État devient temporel et non spirituel. Selon Guizot, elle est « *la plus grande conquête des temps modernes* »⁵⁶. Aristide Briand en donne une définition brillante : « *l'Etat n'est ni religieux ni antireligieux, mais areligieux* »⁵⁷. Jésus Christ a posé le principe de la séparation des pouvoirs politique et religieux

⁵¹ QUERMONNE (J.-L.), « République » in DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., pp. 921-924.

⁵² Pour plus d'informations sur la République, lire par exemple BRUNET (P.), « Le concept de République dans le droit public français », in KRULIC (B.) (dir.), *La République en perspectives*, Québec, Presses de l'Université Laval, collection Inter-Sophia, 2009, pp. 99-132, VERPEAUX (M.), « La proclamation de la 1^{ère} République », in MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.) (dir.), *La République en droit français*, Paris, Economica, collection droit public positif, 1996, pp. 19-35 et JOUANJAN (O.), « La forme républicaine de gouvernement, norme supraconstitutionnelle ? », in MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.) (dir.), *La République en droit français*, op. cit., pp. 267-287.

⁵³ Pour CHABROT (C.), la France n'est pas dans sa cinquième République. Lire son article intitulé « Ceci n'est pas une V^e République », *Revue française de droit constitutionnel* n° 82, 2010, pp. 257-272.

⁵⁴ BEAUD (O.), « Le cas français : l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle », *Jus Politicum*, Revue de droit politique, n° 18 (juillet 2017), p. 94. Lire aussi dans ce sens par exemple DROIN (N.), « Retour sur la loi constitutionnelle de 1884 : contribution à une histoire de la limitation du pouvoir constituant dérivé », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/4 n° 80, pp. 725-747.

⁵⁵ Pour plus d'informations sur la laïcité, lire par exemple GROS (D.), « La République laïque », in MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.) (dir.), *La République en droit français*, op. cit., pp. 103-144 ; BADIE (B.), « laïcité », in DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., pp. 561-562 et CABANIS (A.), « De la laïcité à la française à la laïcité dans les Constitutions de l'Afrique francophone », *Droit sénégalais*, n° 8-2009, pp. 19-31.

⁵⁶ Guizot cité par GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16^e édition, Paris, Éditions Montchrestien, E.J.A, collection Domat droit public, 1999, p. 54.

⁵⁷ Aristide Briand cité par Jean GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 54.

en déclarant que son « [...] royaume n'est pas de ce monde. Rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu »⁵⁸. Selon la Cour constitutionnelle du Bénin, la laïcité est le rejet de l'emprise du religieux sur la vie politique, publique et juridique. Concrètement, l'État laïc est selon elle « [...] un État qui n'exerce aucun pouvoir religieux et dans lequel les confessions religieuses n'exercent aucun pouvoir politique ; qu'il est, à la différence de l'État théocratique, un État neutre entre les cultes, dégagé de toute conception théologique »⁵⁹. Ici aussi, il faut préciser que dans le cadre de sa jurisprudence ancienne relative aux lois constitutionnelles, la Cour constitutionnelle n'a pas explicitement vérifié le respect des exigences d'ordre substantiel par le pouvoir constituant dérivé. Elle l'a fait de façon tacite en approuvant les propos du président de l'Assemblée nationale selon lesquels « la modification de l'article 80 [de la Constitution] [...] ne concerne nullement la forme républicaine ni la laïcité de l'État »⁶⁰. En ne contestant pas non plus les propos du président de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle acquiesce tacitement que les exigences d'ordre substantiel ont été respectées par le pouvoir constituant dérivé. Le pouvoir constituant dérivé doit respecter la lettre de la Constitution. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle du Bénin ne s'est pas limitée seulement à veiller sur le respect de la lettre de la Constitution par ce dernier. Elle est allée plus loin en lui imposant aussi le respect de son esprit.

B- L'imposition du respect de l'esprit de la Constitution

La Cour constitutionnelle du Bénin s'est érigée comme le « [...] dernier rempart aux atteintes portées par les autres pouvoirs institués à l'esprit et à la lettre de la Constitution »⁶¹. L'absence d'une définition objective de l'esprit de la Constitution⁶² ne peut pas être un obstacle dirimant dressé contre sa volonté de protéger l'État de droit et la démocratie au Bénin.

En effet, lors du contrôle de constitutionnalité de la loi constitutionnelle n° 2006-13 du 23 juin 2006 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990, la Cour constitutionnelle du Bénin a imposé le respect de l'esprit de la Constitution au pouvoir constituant dérivé. La révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 visait à proroger le mandat des députés de quatre ans à cinq ans. L'adoption de cette loi constitutionnelle a soulevé un

⁵⁸ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 55.

⁵⁹ La Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 13-096 du 29 août 2013.

⁶⁰ Mémoire en réponse de l'Assemblée nationale, in Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

⁶¹ KPODAR (A.), « La Cour Constitutionnelle du Bénin peut-elle soumettre, aux « Options fondamentales de la Conférence nationale », le peuple souverain dans l'exercice de son pouvoir de révision ? », *Annuaire Béninois de Justice Constitutionnelle*, Revue de contentieux constitutionnel, I-2013, p. 703.

⁶² GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 361.

tollé au sein de la classe sociopolitique. À l'issue de son contrôle, la Cour constitutionnelle la déclare contraire à la Constitution en considérant que « *même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat 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[...]* »⁶³. Il apparaît qu'en dehors des exigences d'ordre formel, circonstanciel et substantiel contenues dans la Constitution du 11 décembre 1990 que le pouvoir constituant dérivé doit respecter, les idéaux ayant présidé à son adoption doivent aussi être respectés par ce dernier. Parmi les idéaux ayant présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, il y a selon la Cour constitutionnelle du Bénin le consensus national qui est dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990⁶⁴ et consacré par le préambule de la Constitution⁶⁵. Ainsi, « *le préambule des Constitutions, naguère relégué à la périphérie normative des règles constitutionnelles, aujourd'hui réhabilité, devrait être mis aux frontispices, puisque c'est lui qui véhicule le mieux l'esprit de la Constitution, l'idée de droit de la norme fondamentale, tel le Saint des Saints où on va rechercher une nouvelle naissance lorsque l'on s'égare de la route tracée* »⁶⁶. Le consensus national étant consacré par le préambule de la Constitution qui est désormais devenu le siège de son esprit, c'est avec évidence que la Cour constitutionnelle du Bénin constate sa valeur constitutionnelle⁶⁷. Constaté par la Cour constitutionnelle du Bénin, le consensus national est « *[...] une nouvelle norme dont on ne trouve expressément aucune trace matérielle dans la Constitution et qu'on ne peut que déduire non point de dispositions du corps du texte constitutionnel, mais de l'esprit des considérants du préambule* »⁶⁸ opposable au pouvoir constituant dérivé. Les idéaux ayant présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 opposables au pouvoir constituant dérivé ne peuvent être constatés que par la Cour constitutionnelle à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles. Ils ne peuvent pas être connus d'avance par le pouvoir constituant dérivé. Le consensus national n'était pas par conséquent connu par le pouvoir constituant dérivé qui n'est pas

⁶³ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

⁶⁴ Pour plus d'informations sur ladite Conférence, lire par exemple ADAMON (A. D.), *Le renouveau démocratique au Bénin. La Conférence Nationale des Forces Vives et la Période de Transition*, Paris, L'Harmattan, Collection "Points de vue concrets", 1995, pp. 17-84.

⁶⁵ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

⁶⁶ KPODAR (A.), « La Cour Constitutionnelle du Bénin peut-elle soumettre, aux « Options fondamentales de la Conférence nationale », le peuple souverain dans l'exercice de son pouvoir de révision ? », *op. cit.*, p. 713.

⁶⁷ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

⁶⁸ SOMA (A.), « Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives. Loi constitutionnelle de prorogation du mandat des députés », *op. cit.*, pp. 124-125.

un devin. Seule la Cour constitutionnelle peut appréhender l'esprit de la Constitution du 11 décembre 1990 à travers les idéaux ayant présidé à son adoption. Dandi Gnamou le relève si bien en affirmant que *«[...] même si les députés avaient à ce moment respecté en tout point la procédure de révision et veillé au respect de l'article 156, même s'ils avaient respecté strictement la Constitution telle qu'elle est encore aujourd'hui, le juge constitutionnel aurait déclaré la loi constitutionnelle inconstitutionnelle, pour non-respect d'un principe dont les députés ne pouvaient de toutes façons avoir connaissance »*⁶⁹. La Cour constitutionnelle du Bénin se tourne vers l'esprit de la Constitution lorsqu'elle se rend compte que la loi constitutionnelle adoptée par le pouvoir constituant dérivé dans le respect de la lettre de la Constitution est dangereuse pour l'État de droit et la démocratie. D'ailleurs, il n'est pas exagéré d'affirmer avec Adama Kpodar que *« [...] de nombreuses Constitutions du nouveau constitutionnalisme africain sont passées au bloc opératoire non pas pour y subir une chirurgie esthétique comme certaines Constitutions sous d'autres cieux, mais pour y être charcutées sans anesthésie »*⁷⁰. Dans ces conditions, la Cour constitutionnelle du Bénin, en tant que gardienne de la Constitution, n'hésite pas à prendre ses responsabilités en recourant à l'esprit de la Constitution. Elle s'oppose à ce que le pouvoir constituant dérivé utilise la lettre de la Constitution pour tuer son esprit. Elle rejette ainsi la fraude à la Constitution ou plus exactement le cas le plus intéressant de la fraude à la Constitution qui est *« [...] le procédé étrange par lequel la lettre des textes est respectée, tandis que l'esprit de l'institution est renié. [Il s'agit du] respect de la forme pour combattre le fond »*⁷¹. En d'autres termes, il y a fraude à la Constitution ou plus exactement le cas le plus intéressant de la fraude à la Constitution *« [...] lorsqu'on modifie l'esprit du texte fondamental par la révision constitutionnelle tout en respectant la forme régulièrement prévue par le texte lui-même »*⁷².

L'imposition du respect du consensus national au pouvoir constituant dérivé par la Cour constitutionnelle du Bénin a freiné les ardeurs de celui-ci. Cela s'explique par le fait que les corrections éventuelles qui seront apportées par le pouvoir constituant dérivé aux violations de la Constitution et du règlement intérieur de l'Assemblée nationale⁷³ détectées par la Cour

⁶⁹ GNAMOU (D.), « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? », *op. cit.*, p. 712.

⁷⁰ KPODAR (A.), « Préface », in KPATAHERI (J. E.), *La problématique de la modification de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990*, Abomey-Calavi, Editions CeDAT, 2018, pp. V-VI.

⁷¹ LIET VEAUX (G.), « La "fraude à la constitution" : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *Revue de droit public*, n° 1, 1943, p. 145.

⁷² KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », <https://afrilex.u-bordeaux.fr/2013/01/23/bilan-sur-un-demi-siecle-de-constitutionnalisme-en-afrique-noire-francophone/>, p. 9, consulté le 2 mars 2025.

⁷³ Plusieurs violations du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ont été relevées par la Cour constitutionnelle dans sa décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

constitutionnelle ne pourront pas suffire pour qu'elle valide la loi constitutionnelle. Pour que cette dernière soit validée par la Cour constitutionnelle, il faut que le consensus national soit réalisé. Désormais, la révision de la Constitution du 11 décembre 1990 ne dépendra que de l'appréciation exclusive de la Cour constitutionnelle. Car, il n'y a qu'elle seule qui peut dire quand le consensus national est réalisé ou effectif. N'ayant pas pris soin de définir le consensus dans sa décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, la Cour constitutionnelle se rattrapera plus tard dans sa décision DCC 10-049 du 05 avril 2010. Dans cette dernière décision, elle avertit que le consensus est « *loin de signifier l'unanimité* ». Il est « *[...] un processus de choix ou de décision sans passer par le vote ; qu'il permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes* ». Ainsi, il faut relever que « *[...] le vote qui est l'un des principes sacro-saints de la démocratie a été sacrifié sur l'autel du consensus [...] qui est le nouveau talisman inventé par [la Cour constitutionnelle du Bénin] en vue de pacifier la vie sociopolitique nationale. Il se situe en-dessous de l'unanimité et au-dessus de la majorité* »⁷⁴.

L'imposition du respect du consensus national au pouvoir constituant dérivé par la Cour constitutionnelle du Bénin a été diversement appréciée au sein de la doctrine. Pendant que les uns l'approuvent, d'autres la désapprouvent. Pour ceux qui l'approuvent, leur pensée est résumée par Kpedu Yawovi Amedzofe. Selon ce dernier, l'imposition du respect du consensus national au pouvoir constituant dérivé par la Cour constitutionnelle du Bénin est « *[...] d'une avancée salubre car, la nécessité de protéger [l'État de droit et la démocratie] par les juridictions constitutionnelles africaines ne demeurera qu'une illusion tant que les juges constitutionnels de ce continent refuseront d'être à la fois gardiens de la lettre et de l'esprit de la [Constitution]* »⁷⁵. Les juridictions constitutionnelles sont invitées à s'arc-bouter surtout sur l'esprit de la Constitution pour sauver l'État de droit et la démocratie encore fragiles en Afrique face au pouvoir constituant dérivé qui met tout en œuvre pour les ruiner. Parmi ceux qui la désapprouvent, il y a par exemple Luc Sindjoun. D'après ce dernier, « *[...] le consensus dont parle le juge n'a jamais existé : la Conférence Nationale Souveraine du Bénin fut marquée par un rapport de forces [...]. En se posant comme dépositaire des idéaux ayant présidé à l'adoption de la Constitution, le juge*

⁷⁴ KPATAHERI (J. E.), *La problématique de la modification de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990*, op. cit., p. 70.

⁷⁵ AMEDZOFÉ (K. Y.), « Le Parlement constituant en Afrique francophone : contribution à la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle en Afrique », in *Varias autour du droit public*, Mélanges en l'honneur du professeur Koffi AHADZI-NONOU, op. cit., p. 484.

*constitutionnel se situe au-dessus de la Constitution »*⁷⁶. Il convient de noter que la Cour constitutionnelle du Bénin n'est pas la seule à avoir imposé au pouvoir constituant dérivé le respect de l'esprit de la Constitution. La Cour constitutionnelle turque par exemple l'avait déjà fait avant elle en contrôlant « [...] *la conformité des lois constitutionnelles [...] à l'esprit de la Constitution [...] »*⁷⁷. Toutefois, il faut souligner que la veille sur le respect de la lettre de la Constitution par le pouvoir constituant dérivé et l'imposition du respect de son esprit à ce dernier sont actuellement une réalité dépassée. Elles relèvent d'une réalité du passé. Car, désormais, la Cour constitutionnelle du Bénin a remis en cause son ancienne jurisprudence mirifique pour embrasser une nouvelle jurisprudence mitigée.

II-UNE JURISPRUDENCE NOUVELLE MITIGÉE

La Cour constitutionnelle du Bénin a écarté son ancienne jurisprudence mirifique relative aux lois constitutionnelles au profit d'une nouvelle jurisprudence y relative mitigée ou mi-figue mi-raisin. Si elle a maintenu la veille sur le respect de la lettre de la Constitution par le pouvoir constituant dérivé (A), elle a par contre abandonné l'imposition du respect de son esprit à ce dernier (B).

A- Le maintien de la veille sur le respect de la lettre de la Constitution

Le mérite de la nouvelle jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin relative aux lois constitutionnelles se trouve dans le maintien de la veille sur le respect de la lettre de la Constitution par le pouvoir constituant dérivé. La veille sur le respect de la lettre de la Constitution par le pouvoir constituant dérivé assurée par la Cour constitutionnelle du Bénin dans son ancienne jurisprudence relative aux lois constitutionnelles a été maintenue dans sa nouvelle jurisprudence y relative. En effet, dans sa nouvelle jurisprudence relative aux lois constitutionnelles, la Cour constitutionnelle du Bénin a veillé rigoureusement sur le respect des exigences d'ordre formel, circonstanciel et substantiel contenues dans la Constitution du 11 décembre 1990 par le pouvoir constituant dérivé.

D'abord, la veille sur le respect des exigences d'ordre formel par le pouvoir constituant dérivé. Il convient de rappeler que la révision de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 peut se faire par voie parlementaire ou par voie référendaire. Qu'elle soit opérée par voie

⁷⁶ SINDJOUN (L.), *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 335-337.

⁷⁷ GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 589-590.

parlementaire ou par voie référendaire, elle doit respecter deux phases prévues par les articles 154 et 155 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Il s'agit de la phase de la prise en considération et de la phase d'approbation. Le 31 octobre 2019, sa révision a été faite par voie parlementaire. À la veille de la fête de Toussaint de l'Église catholique romaine, le parlement constituant a procédé à sa révision. Après son adoption, la loi constitutionnelle n° 2019-40 du 31 octobre 2019 portant révision de 47 articles de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin a été soumise au contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle par le président de la République. Au cours de ce contrôle, la Cour constitutionnelle du Bénin a veillé sur le respect de la phase de la prise en considération et de la phase d'approbation du projet ou proposition de révision par le pouvoir constituant dérivé. Dans ce sens, elle a affirmé que « [...] la proposition de loi de révision a été soumise le 31 octobre 2019 à un premier vote pour sa prise en considération approuvée à l'unanimité des 83 députés composant l'Assemblée nationale ; qu'à la suite de cette délibération favorable à la prise en considération, la proposition a été soumise à nouveau à la représentation nationale et approuvée à l'unanimité des 83 députés composant ladite Assemblée ; qu'il y a lieu de dire que la procédure de révision est conforme aux dispositions [des articles 154 et 155] de la Constitution »⁷⁸. Il appert que le pouvoir constituant dérivé a respecté les deux phases que sont la prise en considération et l'approbation du projet ou de la proposition de révision. Cette fois-ci, il n'a pas escamoté la phase de la prise en considération comme ce fut le cas dans l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2006-13 du 23 juin 2006 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990. La Cour constitutionnelle du Bénin n'a pas veillé que sur le respect des exigences d'ordre formel par le pouvoir constituant dérivé. Elle a aussi veillé sur le respect de l'exigence d'ordre circonstanciel par ce dernier.

Ensuite, la veille sur le respect de l'exigence d'ordre circonstanciel par le pouvoir constituant dérivé. L'exigence d'ordre circonstanciel, faut-il le rappeler, est prévue par l'article 156 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui interdit d'engager ou de poursuivre la procédure de révision lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national. Lors du contrôle de la loi constitutionnelle n° 2019-40 du 31 octobre 2019 portant révision de 47 articles de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, la Cour constitutionnelle du Bénin a veillé sur le respect de cette exigence par le pouvoir constituant dérivé en affirmant « [...] qu'il est constant qu'au moment où la procédure de révision de la Constitution

⁷⁸ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019.

a été engagée et examinée, l'intégrité du territoire national ne faisait l'objet d'aucune atteinte [...] »⁷⁹. Ainsi, la procédure de révision de la Constitution engagée et poursuivie n'est donc pas contraire à l'article 156 de la Constitution. Il faut souligner ici que le contrôle du respect de l'exigence d'ordre circonstanciel par le pouvoir constituant dérivé opéré par la Cour constitutionnelle du Bénin a été explicite contrairement au contrôle tacite de son respect par le pouvoir constituant dérivé constaté dans son ancienne jurisprudence relative aux lois constitutionnelles. Il n'y a pas que la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 seule qui interdit d'engager ou de poursuivre la procédure de révision lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national. Celle ivoirienne du 08 novembre 2016 par exemple l'interdit aussi⁸⁰. Comme la Cour constitutionnelle du Bénin, le Conseil constitutionnel ivoirien veille également sur le respect de cette exigence par le pouvoir constituant dérivé⁸¹. En dehors de la veille sur le respect de l'exigence d'ordre circonstanciel par le pouvoir constituant dérivé, la Cour constitutionnelle du Bénin a veillé également sur le respect des exigences d'ordre substantiel par le pouvoir constituant dérivé.

Enfin, la veille sur le respect des exigences d'ordre substantiel par le pouvoir constituant dérivé. Les exigences d'ordre substantiel à respecter par le pouvoir constituant dérivé sont prévues par l'article 156 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Selon les dispositions de cet article, la forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent pas être révisées. Dès lors, le pouvoir constituant dérivé ne peut pas réviser la forme républicaine et la laïcité de l'État. À l'occasion du contrôle de la loi constitutionnelle n° 2019-40 du 31 octobre 2019 portant révision de 47 articles de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, la Cour constitutionnelle du Bénin a veillé sur le respect de ces exigences par le pouvoir constituant dérivé en affirmant que « [...] la forme républicaine et la laïcité de l'État n'ont pas fait l'objet de révision [...] »⁸². La forme républicaine et la laïcité de l'État n'ayant pas fait l'objet de révision, la procédure de révision de la Constitution est donc conforme à l'article 156 de la Constitution. Il faut rappeler ici aussi que le contrôle du respect des exigences d'ordre substantiel par le pouvoir constituant dérivé opéré par la Cour constitutionnelle du Bénin a été explicite contrairement au contrôle tacite de leur respect par le pouvoir constituant dérivé constaté dans son ancienne jurisprudence relative aux lois constitutionnelles. Il n'y a pas que la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 seule

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ L'article 178 de la Constitution ivoirienne précitée dispose qu' « aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ».

⁸¹ Voir par exemple sa décision N° CI-2023-007/DCC/04-08/CC/SG du 04 août 2023.

⁸² Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019.

qui interdit au pouvoir constituant dérivé de réviser la forme républicaine et la laïcité de l'État. La Constitution ivoirienne du 08 novembre 2016 par exemple interdit aussi au pouvoir constituant dérivé de réviser la forme républicaine du gouvernement et la laïcité de l'État⁸³. Une fois encore, comme la Cour constitutionnelle du Bénin, le Conseil constitutionnel ivoirien veille aussi sur cette interdiction faite au pouvoir constituant dérivé⁸⁴.

La veille de la Cour constitutionnelle du Bénin sur le respect des exigences d'ordre substantiel par le pouvoir constituant dérivé ne fait l'objet d'aucune ambiguïté. Et pourtant, Apollinaire Akoutodji ne l'a pas perçue. En effet, selon ce dernier, la Cour constitutionnelle du Bénin s'est abstenue de faire un contrôle de constitutionnalité quant au fond de la loi constitutionnelle n° 2019-40 du 31 octobre 2019 portant révision de 47 articles de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin parce qu'elle a confondu la souveraineté du peuple à la souveraineté des députés. Dès lors, sa décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019 par laquelle elle a déclaré ladite loi conforme à la Constitution a violé l'alinéa 2 de l'article 156 de la Constitution pour avoir transféré les attributions du pouvoir constituant originaire au pouvoir constituant dérivé. En transférant les attributions du pouvoir constituant originaire au pouvoir constituant dérivé, la Cour constitutionnelle du Bénin a donné sa complicité au parlement pour réviser la laïcité de l'État qui est une clause d'éternité prévue par l'alinéa 2 de l'article 156 de la Constitution du 11 décembre 1990⁸⁵. Son point de vue mérite d'être rejeté parce que la Cour constitutionnelle du Bénin n'a jamais transféré les attributions du pouvoir constituant originaire au pouvoir constituant dérivé dans cette décision. Mieux, elle n'a pas exercé seulement qu'un contrôle quant à la forme sur la loi constitutionnelle n° 2019-40 du 31 octobre 2019 portant révision de 47 articles de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin. Elle a aussi et surtout exercé sur ladite loi un contrôle quant au fond. La preuve est que, faut-il le rappeler, dans cette décision, elle a affirmé que la forme républicaine de l'État et la laïcité de l'État n'ont pas fait l'objet de révision. Par conséquent, le point de vue d'Apollinaire Akoutodji constitue une erreur d'appréciation de sa décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019 qui ne viole point l'alinéa 2 de l'article 156 de la Constitution béninoise du 11

⁸³ L'article 178 de la Constitution ivoirienne précitée dispose que « *la forme républicaine du Gouvernement et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision* ».

⁸⁴ Voir par exemple sa décision N° CI-2023-007/DCC/04-08/CC/SG du 04 août 2023.

⁸⁵ Apollinaire AKOUTODJI a été reçu le 23 janvier 2025 par Monsieur Aboubakar TAKOU dans l'émission Confidences dans le noir de BL TV (Le Béninois Libéré Télévision) qui a pour thème Constitution de 2019, nouvelle République et candidature de Talon en 2026 : l'éclairage de AKOUTODJI, disponible à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=zIwdpSBml3o>.

décembre 1990⁸⁶. Dans cette décision, elle a veillé sans faille sur le respect de la lettre de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 par le pouvoir constituant dérivé. C'est cela qui constitue le mérite de sa nouvelle jurisprudence relative aux lois constitutionnelles. Toutefois, la célébration de son mérite ne doit pas faire oublier qu'elle a une limite.

B- L'abandon de l'imposition du respect de l'esprit de la Constitution

La limite de la nouvelle jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin relative aux lois constitutionnelles se trouve dans l'abandon de l'imposition du respect de l'esprit de la Constitution au pouvoir constituant dérivé. L'imposition du respect de l'esprit de la Constitution au pouvoir constituant dérivé par la Cour constitutionnelle du Bénin dans son ancienne jurisprudence relative aux lois constitutionnelles a été abandonnée dans sa nouvelle jurisprudence y relative.

En effet, lors du contrôle de la loi constitutionnelle n° 2019-40 du 31 octobre 2019 portant révision de 47 articles de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, la Cour constitutionnelle a affirmé que *«[...] pour examiner la conformité à la Constitution de la loi de révision, la haute Juridiction procède [...] d'une part, au contrôle du respect par l'Assemblée nationale de la procédure de révision conformément aux articles 154 et 155 de la Constitution et, d'autre part, au contrôle du respect par la représentation nationale des dispositions énoncées à l'article 156 de la Constitution ; qu'en cas de nécessité, la Cour constitutionnelle procède, également, à la correction de toute erreur matérielle ou formelle »*⁸⁷. Elle a ajouté que le pouvoir constituant dérivé exercé par voie référendaire ou par voie parlementaire *« [...] est souverain dans les conditions et sous le respect des procédures fixées par la Constitution »*⁸⁸. Dès lors, la souveraineté du pouvoir constituant dérivé est acquise s'il respecte les dispositions des articles 154, 155 et 156 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. En adoptant cette position, la Cour constitutionnelle du Bénin a rejoint la position adoptée par le Conseil constitutionnel français à travers sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992⁸⁹. Désormais, le contrôle des lois constitutionnelles se fait exclusivement sur le fondement des

⁸⁶ Pour plus de détails sur le rejet du point de vue d'Apollinaire AKOUTODJI, lire KPATAHERI (J. E.) « Réponse à l'apôtre missionnaire Apollinaire AKOUTODJI relative à sa sortie médiatique à propos de la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin », [https://lefigaronational.com/reponse-a-lapotre-missionnaire-apollinaire-akoutodji-relative-a-sa-sortie-mediatique-a-propos-de-la-loi-n-2019-40-du-7-novembre-2019-portant-revision-de-la-loi-n-90-32-du-11-decem-/,](https://lefigaronational.com/reponse-a-lapotre-missionnaire-apollinaire-akoutodji-relative-a-sa-sortie-mediatique-a-propos-de-la-loi-n-2019-40-du-7-novembre-2019-portant-revision-de-la-loi-n-90-32-du-11-decem-/) consulté le 12 avril 2025.

⁸⁷ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019.

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ Voir supra note de bas de page n° 6.

normes de référence inscrites dans la Constitution. Le pouvoir constituant dérivé est seulement soumis au respect de la lettre de la Constitution. Il n'est plus soumis au respect de son esprit. Lors du contrôle de ladite loi, la Cour constitutionnelle du Bénin n'a pas invoqué le respect par le pouvoir constituant dérivé du consensus national qui est l'un des idéaux ayant présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 constaté à travers sa décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006. Elle n'a pas non plus invoqué le respect par le pouvoir constituant dérivé des options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990 dégagées à travers sa décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011⁹⁰. Elle a déclaré donc cette loi conforme à la Constitution du 11 décembre 1990 sans faire cas des idéaux ayant présidé à son adoption et des options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990. Comme une prémonition, Arsène-Joël Adélouï affirmait en 2018 que la Cour constitutionnelle du Bénin n'hésitera pas à valider la révision de la Constitution en faisant « [...] *fi des décisions précédentes [à travers] un revirement jurisprudentiel. Les décisions de 2006 et 2011 tant vantées seront probablement rangées très vite au placard* »⁹¹.

Le rangement au placard de la décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 est effectif. Il faut noter que par sa décision DCC 18-126 du 21 juin 2018, la Cour constitutionnelle du Bénin a déclassé le consensus national. Désormais, selon cette dernière, « *la nature représentative et le caractère majoritaire constituent un impératif constitutionnel de la démocratie béninoise dont le consensus national, qui en demeure l'un des idéaux politiques, ne saurait en constituer un obstacle dirimant* ». Le consensus national n'est plus un principe à valeur constitutionnelle. La Cour constitutionnelle du Bénin le considère dorénavant « [...] *non seulement comme un idéal politique mais comme l'expression politique d'un principe lui-même juridique : l'impératif constitutionnel* »⁹². Ayant déclassé le consensus national, c'est fort logiquement que la Cour constitutionnelle du

⁹⁰ Lors du contrôle de la loi organique n° 2011-27 du 18 janvier 2012 portant conditions de recours au référendum en République du Bénin, la Cour constitutionnelle a censuré son article 6 en « *considérant que[...]ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir : la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ; l'atteinte à l'intégrité du territoire national ; le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle [et] le type présidentiel du régime politique au Bénin* ».

⁹¹ ADELOUI (A.-J.), « La révision de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : une arlésienne ? », in NAREY (O.) (dir.), *La Constitution. Actes du Séminaire Scientifique tenu à Niamey du 24 au 26 octobre 2018*, Dakar, L'Harmattan, 2018, p. 151.

⁹² KPODAR (A.), « L'impératif constitutionnel », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, 2019, n° 001, p. 116. Lire aussi dans ce sens par exemple SOHOUÉNOU (E.), « Les catégories du bloc de constitutionnalité », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique* 2020 n°s 2 et 3, pp. 7-31, HOUNAKE (K.), « Les nouvelles figures d'expression de l'œuvre constituante », *Vénégrié : La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique*, décembre 2022, pp. 1-28 et ENGOUTOU (J.-L.), « L'écriture jurisprudentielle de la Constitution dans les Etats d'Afrique noire francophone », *Vénégrié : La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique*, mai 2023, pp. 1-27.

Bénin n'impose plus son respect au pouvoir constituant dérivé dans sa décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019. Le consensus national n'est plus opposable au pouvoir constituant dérivé même s'il est consacré par la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 entrée en vigueur le 15 février 2012⁹³ et ratifiée par l'État béninois. Cet état de choses s'explique par le fait que selon la Cour constitutionnelle du Bénin, les engagements internationaux ont une valeur infraconstitutionnelle⁹⁴. D'ailleurs, il faut relever avec Kemal Gözler que les engagements internationaux « [...] seront des limites à la révision constitutionnelle seulement le jour où la constitution nationale [leur] attribuera une valeur supraconstitutionnelle [...] et où la cour constitutionnelle du pays se déclarera compétente pour se prononcer sur la conformité des lois constitutionnelles aux [engagements internationaux] »⁹⁵. Si le rangement au placard par la Cour constitutionnelle du Bénin de sa décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 est effectif, ce n'est pas le cas pour sa décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011. Le rangement au placard de cette décision est inefficace parce que malgré le revirement jurisprudentiel opéré par elle à travers sa décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019, les options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990 continuent d'être en vigueur. Elles sont toujours en vigueur parce qu'elles sont aussi logées au sein de la loi organique⁹⁶ qui fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité⁹⁷.

Conclusion

Au regard de ce qui précède, la Cour constitutionnelle du Bénin est invitée à maintenir le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles qui a ses partisans et ses adversaires au sein de la doctrine. Les partisans de ce contrôle⁹⁸ s'appuient essentiellement sur deux arguments.

⁹³ Son article 10(2) dispose que « les États parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum ».

⁹⁴ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 20-641 du 19 novembre 2020. Il convient de relever qu'avant la Cour constitutionnelle du Bénin, les juges français par exemple avaient déjà affirmé que les engagements internationaux ont une valeur infraconstitutionnelle dans l'ordre juridique français. Pour les juges ordinaires, voir par exemple CE, Ass., 30 oct. 1998, *M. Sarran, M. Levacher et autres* et Cass., Ass. Plén., 2 juin 2000, *Pauline Fraisse*. Pour le juge constitutionnel, voir par exemple décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, *loi pour la confiance dans l'économie numérique*.

⁹⁵ GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 349.

⁹⁶ Loi organique n° 2011-27 du 18 janvier 2012 précitée.

⁹⁷ Cour constitutionnelle du Bénin, voir par exemple ses décisions DCC 98-028 du 26 mars 1998 ; DCC 00-016 du 9 février 2000 et DCC 09-068 du 15 juin 2009.

⁹⁸ Lire par exemple KPODAR (A.), « La Cour Constitutionnelle du Bénin peut-elle soumettre, aux « Options fondamentales de la Conférence nationale », le peuple souverain dans l'exercice de son pouvoir de révision ? », op. cit., pp. 703-716 ; KPODAR (A.), « Constituer en droit constitutionnel », in ONDOA (M.) et ABANE ENGOLO (P. E.) (dir.), *L'exception en droit*, Mélanges en l'honneur de Joseph Owona, L'Harmattan, Paris, 2021, pp. 29-44 ; COULIBALEY (B. D.), « Apologie du contrôle prétorien des lois de révision constitutionnelle en Afrique francophone », in *Varias autour du droit public*, Mélanges en l'honneur du professeur Koffi AHADZI-NONOU, op. cit., pp. 841-883 ; AMEDZOFÉ (K. Y.), « Le Parlement constituant en Afrique francophone : contribution à la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle en Afrique », in *Varias autour du droit public*, Mélanges en l'honneur du

Le premier argument est fondé sur la distinction entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé⁹⁹ et le second argument est fondé sur la différenciation hiérarchique du droit constitutionnel formel¹⁰⁰. Quant aux adversaires de ce contrôle¹⁰¹, ils s'appuient aussi essentiellement sur deux arguments. Le premier argument est fondé sur le refus de toute distinction entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé. Cet argument défend la thèse de l'unité du pouvoir constituant. Par conséquent, il consiste à nier la valeur juridique des conditions de forme et des limites de fond qui sont imposées au pouvoir constituant dérivé par la Constitution. Le second argument est construit sur la thèse selon laquelle le pouvoir constituant dérivé peut, tout en respectant les conditions de forme qui lui sont imposées par la Constitution, surmonter les limites de fond qui lui sont imposées par elle à travers les révisions successives¹⁰². Les deux arguments invoqués par les adversaires du contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles par le juge constitutionnel sont loin d'être convaincants et méritent d'être

professeur Koffi AHADZI-NONOU, *op. cit.*, pp. 461-486 ; MEINDL (T.), « Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent », *Revue de droit public*, n°3-2003, pp. 741-765 ; CANEDO (M.), « L'histoire d'une double occasion manquée », *Revue de droit public*, n°3-2003, pp. 767-792 ; JOUANJAN (O.), « La forme républicaine de gouvernement, norme supraconstitutionnelle ? », in MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.) (dir.), *La République en droit français*, *op. cit.* ; BEAUD (O.), « Un plaidoyer modéré en faveur d'un tel contrôle », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 27 (dossier : contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles) – 2010, pp. 43-45 ; BEAUD (O.), « Le cas français : l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 93-115 et MAGNON (X.), « Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence. En hommage au doyen Louis Favoreu », *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/3 n° 59, pp. 595-617.

⁹⁹ La paternité de cette distinction revient à BONNARD (R.). Lire son ouvrage intitulé *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris, L.G.D.J., 1942, pp. 5-23, <http://www.babordnum.fr/items/show/544>, consulté le 5 mars 2025. Toutefois, il faut préciser qu'avant lui, CARRE DE MALBERG (R.) avait déjà opéré une distinction entre un pouvoir constituant intervenant en l'absence d'une Constitution et un pouvoir constituant intervenant en présence d'une Constitution. Lire son ouvrage intitulé *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, tome 2, Paris, Sirey, 1922, réimprimé par les éditions du CNRS, Paris, 1962, pp. 483-552, « Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France ».

¹⁰⁰ MAGNON (X.), « Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence. En hommage au doyen Louis Favoreu », *op. cit.*, pp. 603-606.

¹⁰¹ Lire par exemple KOKOROKO (D.), « La Cour Constitutionnelle du Bénin peut-elle soumettre, aux « Options fondamentales de la Conférence nationale », le peuple souverain dans l'exercice de son pouvoir de révision ? », *Annuaire Béninois de Justice Constitutionnelle*, *op. cit.*, pp. 717-728 ; KOKOROKO (D.), « Réflexions sur la limitation jurisprudentielle du pouvoir de révision constitutionnelle au Bénin », *Constitutions*, revue de droit constitutionnel appliqué, n° 3, juillet-septembre 2013, pp. 329-339 ; VEDEL (G.), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 79-97 ; VEDEL (G.), « Schengen et Maastricht : à propos de la décision n°91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 », *Revue Française de Droit Administratif*, n°2, 1992, p.173-184 ; VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1^{ère} édition, Paris, Sirey, 1949, réédition, Paris, Dalloz, 2002, pp. 114-122 ; LE PILLOUER (A.), « Les contraintes d'un paradoxe : les lois constitutionnelles inconstitutionnelles. Réflexions à partir du cas indien », *Droits*, 2012/1 (n° 55), pp. 113-128 ; LE PILLOUER (A.), « 'De la révision à l'abrogation de la constitution' : les termes du débat », *Jus Politicum*, Revue de droit politique, n° 3, 2009, *Autour de la notion de Constitution*, 20 pages et CAMBY (J.-P.), « Supraconstitutionnalité : la fin d'un mythe », *Revue de droit public*, n°3-2003, pp. 671-688.

¹⁰² La paternité de cette thèse revient à DUGUIT (L.). Lire son ouvrage intitulé, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, tome 4, Paris, Ancienne librairie Fontemoing & C^{ie}, 1924, p. 540, « Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France ».

purement et simplement rejetés. Le premier argument est rejeté par Adhémar Esmein¹⁰³ et Hans Kelsen¹⁰⁴ et le second argument est rejeté par Alf Ross¹⁰⁵ et Louis Favoreu¹⁰⁶. Ainsi, ces deux arguments ont été déconstruits avec succès par ces auteurs.

Non seulement la Cour constitutionnelle du Bénin est invitée à maintenir le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, mais elle est aussi et surtout invitée à rétablir son ancienne jurisprudence relative aux lois constitutionnelles pour sauvegarder l'État de droit et la démocratie. Elle doit prendre appui sur l'esprit de la Constitution afin de mettre en échec son éventuelle instrumentalisation qui est appréhendée « [...] comme une pratique consistant à procéder à la révision de la constitution non pas pour l'adapter à une réalité à laquelle elle ne répondrait plus, mais plutôt à la conformer aux vœux du prince ou d'un personnage résolument déterminé à rester au pouvoir, si possible, jusqu'au retour annoncé de Jésus-Christ »¹⁰⁷. Si le pouvoir constituant dérivé béninois se laisse contaminer par le virus de la suppression de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels apparu pour la première fois sur le continent africain au Burkina-Faso¹⁰⁸, elle doit prendre appui sur l'esprit de la Constitution pour le soigner. La fraude à la Constitution ne peut être stoppée que par le recours à son esprit. Le recours à l'esprit de la Constitution qui permet de fixer le sens de la norme constitutionnelle¹⁰⁹ est un impératif catégorique pour faire échec à son éventuelle altération par le pouvoir constituant dérivé. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle du Bénin jouera efficacement son rôle. Car, il ne faut pas oublier que son institutionnalisation en 1990 « [...] s'est faite dans la douleur de l'enfantement démocratique ; d'une crise pour répondre à une forte demande politique à l'interne : l'État de droit et la démocratie »¹¹⁰.

¹⁰³ ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts et du journal du palais, 1896, p. 808, <http://books.google.com>.

¹⁰⁴ KELSEN (H.), *Théorie générale du droit et de l'État*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 1997, p. 308.

¹⁰⁵ ROSS (A.), *Introduction à l'empirisme juridique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., collection La pensée juridique, 2004, pp. 205-226.

¹⁰⁶ FAVOREU (L.), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, 1993, n° 67, pp. 71-77.

¹⁰⁷ KOKOROKO (D.), « La Cour Constitutionnelle du Bénin peut-elle soumettre, aux « Options fondamentales de la Conférence nationale », le peuple souverain dans l'exercice de son pouvoir de révision ? », *op. cit.*, p. 719.

¹⁰⁸ LOADA (A.), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex* n°03 /2003, p. 163.

¹⁰⁹ PIERRÉ-CAPS (S.), « L'esprit des Constitutions », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, Paris, Dalloz, 2003, pp. 377.

¹¹⁰ KPODAR (A.), « Quand les colloques nous font nous rencontrer !!! Certaines idées fortuites sur le juge constitutionnel et le pouvoir politique en Afrique », in SALL (A.) et FALL (I. M.) (dir.), *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Babacar KANTÉ, Dakar, L'Harmattan, 2017, p. 285.

Réflexion sur la libre administration des collectivités territoriales au Niger et au Mali : aspects juridiques

Reflections on the free administration of local authorities in Niger and Mali: legal aspects

Par : Page | 152

SANI HAMET Sanoussi

Doctorant en Droit public

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques (FSJP)

Université Abdou Moumouni de Niamey-Niger (UAM/N)

Résumé :

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est largement inscrit dans les textes juridiques de décentralisation du Niger et du Mali. D'abord, les Constitutions de ces deux (2) pays y ont consacré, engendrant des implications. Ensuite, les lois définissent les conditions dudit principe au nombre desquelles on peut citer la détermination des modes d'élection des organes locaux, de leur fonctionnement, de leurs attributions et des ressources dont disposent les collectivités territoriales. Enfin, les actes réglementaires le rendent opérationnel : il s'agisse des règlements d'application des hautes autorités étatiques et des règlements pris par les autorités administratives locales.

Mots clés : Décentralisation, principe de la libre administration, collectivités territoriales, consécration constitutionnelle, consécration législative, actes réglementaires, autorités centrales, autorités déconcentrées, autorités décentralisées.

Abstract:

The principle of the free administration of local authorities is largely enshrined in the legal texts governing decentralization in Niger and Mali. Firstly, the Constitutions of these two countries have enshrined it, generating implications. Secondly, the laws define the conditions under which the principle is applied, including how local bodies are elected, how they operate, their powers and the resources available to them. Finally, regulatory acts make the principle operational: these include implementing regulations issued by the highest state authorities, and regulations issued by local administrative authorities.

Key words: Decentralization, principle of free administration, local authorities, constitutional consecration, legislative consecration, regulatory acts, central authorities, deconcentrated authorities, decentralized authorities.



Introduction

« La libre administration des collectivités territoriales est à la base de la décentralisation »¹. Ces propos de Marc THOUMÉLOU viennent confirmer l'insécabilité entre la libre administration et la décentralisation² dont le but est d'assurer la promotion du développement local et de la démocratie locale par l'implication active et directe des communautés à tous les processus de la gestion des affaires locales³. Page | 154

Dans cette optique, les États du Niger et du Mali ont mis en place un cadre normatif conférant des garanties aux entités décentralisées que Demba SY considère comme « *les conditions de la décentralisation* ». Ces conditions sont au nombre de quatre (4) : une collectivité décentralisée doit avoir la personnalité morale, elle doit avoir vocation à gérer ses propres affaires en fonction de ses intérêts propres, elle doit être administrée par des autorités élues, elle doit être soumise à un contrôle de tutelle, prévu par un texte⁴.

Bien que ces conditions soient inscrites dans les textes juridiques (Constitutions, lois, actes réglementaires) de ces deux pays, il n'en demeure pas moins que la décentralisation n'a pas encore atteint ses objectifs. Les collectivités territoriales n'arrivent toujours pas à asseoir un développement local, à rendre efficaces les services sociaux de base et à améliorer les conditions de vie des communautés. D'où l'intérêt de la présente étude consacré à la « Réflexion sur la libre administration des collectivités territoriales au Niger et au Mali : aspects juridiques ».

Par décentralisation, il faut entendre, selon le Pr Demba SY, « *un système d'organisation administrative qui reconnaît une existence juridique à des collectivités secondaires qui sont dotées de la personnalité morale et qui sont appelées à gérer leurs propres affaires par l'intermédiaire d'organes issus d'elles-mêmes* »⁵.

¹ Marc THOUMÉLOU, *Collectivités territoriales, quels avenir ?*, 2e édition, Paris, coll. « Les Études de la Documentation française », 2016, p. 33.

² Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales, *Évaluation de la mise en œuvre de la Décentralisation au Niger, Rapport final*, août 2020, p. 56 : « La décentralisation au Niger se caractérise aujourd'hui par l'existence de deux niveaux de collectivités : les régions et les communes. » Le Mali dispose de trois niveaux de collectivités territoriale (la Commune, le Cercle, la Région) et le District.

³ Claude FAY, Yaouaga Félix KONE, Catherine QUIMINAL, (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD, Éditions 2006, p. 18 : la décentralisation est définie comme devant intégrer toutes les formes de développement communautaire au niveau du village tout en les dépassant par des objectifs modernes de démocratie et de développement supposant la prise en compte et la gestion de tous les déséquilibres économiques, sociaux et culturels qui s'illustrent dans la société malienne.

⁴ Demba SY, *Droit administratif*, 2^{ème} édition revue, corrigée et augmentée, Dakar, CREDILA et L'Harmattan Sénégal, 2014, p. 171.

⁵ Demba SY, *Droit administratif*, op.cit. p. 171.

La libre administration désigne « l'affirmation constitutionnelle selon laquelle des communautés humaines qui sont définies par leur rattachement à une portion du territoire par rapport auquel est définie la communauté nationale ont vocation à maîtriser tout ce qui constitue leur propre vie »⁶. Ainsi, la libre administration ne se réduit pas à un simple principe d'organisation, mais constitue bien « une liberté d'être » et une « liberté d'agir ». En outre, elle « vise à protéger une communauté d'habitants vivant sur un territoire, bénéficiant d'institutions qui leur permettent de gérer leurs affaires dans le cadre d'une certaine autonomie »⁷. Les professeurs NOGUELLOU, AUBY Jean-Bernard et AUBY Jean-François sont allés plus loin en considérant la libre administration comme « le fait de disposer d'organes indépendants et de ne pas être soumis à une tutelle dans le cadre de laquelle les actes que l'on émet puissent être privés d'effet ou modifiés par une autorité supérieure »⁸. Toutefois, la libre administration n'est pas synonyme d'indépendance, car la collectivité territoriale est soumise à des règles étatiques, au « contrôle exercé par l'État et souvent baptisé (tutelle) »⁹. Dans un État unitaire (cas du Niger et du Mali), l'État est « la seule autorité qui dispose du pouvoir constituant, du pouvoir législatif et du pouvoir juridictionnel : les collectivités décentralisées n'ont qu'un pouvoir administratif »¹⁰.

En ce qui concerne la collectivité territoriale, le législateur nigérien la définit comme « des groupements humains géographiquement localisés sur une portion du territoire national auxquelles l'État a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement par les autorités élues »¹¹. Cette définition législative suscite deux commentaires :

- premièrement, l'approche est plutôt classique parce qu'elle emprunte certains éléments qu'on retrouve dans les conceptions doctrinales¹² ;
- secundo, cette définition de la collectivité territoriale rappelle une autre notion, celle de la *collectivité locale*. Même si les deux termes sont assimilés l'un à l'autre, il faut

⁶ Abdoulaye HAMADOU, « Le principe de la libre administration des collectivités territoriales au Niger », CREDILA, Edition 2019, *Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar*, 2020, p. 377.

⁷ *Idem*.

⁸ Jean-Bernard AUBY, Jean-François AUBY, Rozen NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, 5^{ème} Edition, Paris, Thémis Droit PUF, 2008, p. 74.

⁹ Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, *Histoire de la Décentralisation*, 1^{ère} édition PUF, coll. « Que sais-je », 1997, p. 4.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et à l'administration du territoire de la République du Niger, article 5 et 6.

¹² La définition du législateur nigérien est proche de celle qu'on retrouve dans le lexique des termes juridiques : GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, 21^e édition, Dalloz, 2014, p. 179.

cependant noter que l'expression *collectivité territoriale* est d'abord d'une consécration constitutionnelle et ensuite un choix terminologique du législateur nigérien. En outre, il convient de signaler que, dans la plupart des États d'Afrique de l'Ouest, l'expression *collectivité territoriale* semble être préférée à celle de *collectivité locale*, au regard de plusieurs législations¹³.

Au regard de tout ce qui précède, notre réflexion se limite à analyser le degré de consécration du principe de la libre administration des collectivités territoriales dans les textes juridiques des pays sous études, que Pr Tidjani ALOU qualifie des États inachevés¹⁴, en estimant, en outre, que : « *l'État fort à la capitale s'affaiblit au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la capitale pour le pays profond* »¹⁵.

Précisément, il s'agit d'apporter des éléments de réponse à l'interrogation suivante : dans quelle mesure les textes juridiques de la décentralisation consacrent-ils le principe de la libre administration des collectivités territoriales au Niger et au Mali ?

Sur la base d'une approche méthodologique positiviste et comparatiste, l'examen approfondi du cadre normatif des pays sous étude révèle l'existence d'une consécration formelle du principe de la libre administration des collectivités territoriales (I) ainsi que son opérationnalisation par les actes réglementaires (II).

I- LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UN PRINCIPE FORMELLEMENT CONSACRE

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales au Niger et au Mali est certes d'une consécration constitutionnelle (A), mais que la loi détermine les principes fondamentaux (B).

¹³ On peut ainsi citer l'exemple des législations suivantes, qui utilisent l'expression *collectivité territoriale* : Loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant sur la constitution de la République du Bénin, Titre X, portant sur les collectivités territoriales, Loi n° 55-2004/AN modifiée portant sur le code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant sur le code des collectivités territoriales au Mali, Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant sur le code général des collectivités territoriales de la République du Niger.

¹⁴ Pr Alou TIDJANI lors du « séminaire national sur le management public territorial & la territorialisation des politiques publiques », qu'avait organisé le Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État à Niamey, 2023 : « *La particularité de la décentralisation dans la plupart des pays africains, c'est qu'elle se met en place dans des États inachevés* ».

¹⁵ Haut-Commissariat à la Modernisation de l'État, *Séminaire national sur le management public territorial & la territorialisation des politiques publiques*, Niamey, 2023, p. 22.

A- La consécration constitutionnelle

Les normes constitutionnelles sont celles qui se trouvent au sommet de toutes les autres à l'intérieur d'un État¹⁶. En effet, la Constitution est « *l'acte solennel soumettant le pouvoir étatique à des règles limitant sa liberté pour le choix des gouvernants, l'organisation et le fonctionnement des institutions, ainsi que dans ses relations avec les citoyens* »¹⁷. Dans le cadre de cette limitation des relations entre État et citoyens, les Constitutions du Niger et du Mali consacrent le principe de la libre administration¹⁸. Cette consécration constitutionnelle est, non seulement un rempart pour les collectivités territoriales à l'ingérence de l'État dans la gestion des affaires locales, mais aussi une garantie à l'accomplissement de leur mission de développement économique, social et culturel. Car, de son énoncé par la Constitution (1), y découlent des implications (2).

Page | 157

1- L'énoncé du principe

Depuis l'indépendance, le Niger et le Mali¹⁹ ont toujours prôné le caractère unitaire de l'État : leur souci étant de préserver l'unité nationale et l'intégrité du territoire²⁰. Parce que « *le resserrement de l'unité nationale est considéré comme une condition essentielle de réussite* »²¹ et de la consolidation de la paix. Mais, cette option de l'État unitaire est décentralisée pour, non seulement, renforcer l'efficacité des actions de l'État, mais aussi d'assurer une meilleure administration territoriale. Car « *c'est une évidence que de dire que la décentralisation de la gestion publique perdrait une large part de sa vertu si l'État centralisé ne changeait pas. La réforme de décentralisation ambitionne donc, sans remettre en cause l'existence de l'État, une redistribution équilibrée des responsabilités et des moyens (humains et financiers) de la gestion des affaires publiques* »²². Par exemple, en France, depuis 1852, la vision de la décentralisation

¹⁶ Philippe ARDANT, *Institutionnalisations politiques et droit constitutionnel*, 16^e édition, 2004, p. 54 : « *La Constitution est la norme, la règle suprême. Il n'y a pas d'autre règle au-dessus d'elle* ».

¹⁷ *Ibid.* p. 51.

¹⁸ Constitution du Niger, article 164 : « *L'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. Les collectivités territoriales sont créées par une loi organique. Elles s'administrent librement par des conseils élus.* ». Constitution du Mali, articles 97 et 98 : « *les Collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi* », « *les Collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ».

¹⁹ Il faut souligner, pour le cas du Mali, l'épisode de la Fédération du Mali créée entre le Mali et le Sénégal le 17 janvier 1959, avant son éclatement le 20 août 1960.

²⁰ S'agissant de la limite des bases constitutionnelles de droit des collectivités territoriales, Bertrand FAURE souligne qu'elles « *sont donc indispensables à l'intégrité de l'État qui serait menacée au-delà d'un certain degré de décentralisation où la frontière avec un État régional, voire fédéral, serait franchie* », Bertrand FAURE, *Droit des Collectivités territoriales*, Paris, 4^e Édition, Dalloz-Précis, 14 Septembre 2016, p. 25.

²¹ Maman SALIFOU, « *Historique de la décentralisation au Niger* », mai 2008, p. 4.

²² Direction Nationale des Collectivités Territoriales, *Étude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au mali*, Bamako, octobre 2010, p. 11.

contenue dans un décret dit « *de décentralisation administrative* » signé le 25 mars 1852 par Louis-Napoléon Bonaparte considère : « *qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on administre bien que de près, qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative* ».

Conscients des enjeux, les constituants nigérien et malien ont érigé en principe fondamental, celui de la libre administration des collectivités territoriales. Pour s'assurer de sa respectabilité, ils ont prévu des garanties constitutionnelles pour encadrer les interventions des États, au nombre desquelles :

- *l'obligation d'administrer le territoire sur le principe de la décentralisation ;*
- *l'obligation de créer les Collectivités territoriales par la loi ;*
- *la gestion des affaires locales par des organes élus ;*
- *la détermination par la loi du contenu des principes fondamentaux de la libre administration ;*
- *la détermination des compétences et ressources des Collectivités territoriales par la loi.*

Sur l'administration du territoire sur le principe de la décentralisation²³, le constituant a imposé à l'État une administration décentralisée du territoire²⁴, basée sur la reconnaissance, aux collectivités territoriales, l'autonomie dans la gestion de leurs propres affaires. Ainsi, ces Collectivités tirent l'essentiel de leurs droits sur des bases constitutionnelles, constituant une garantie « *contre l'arbitrage des autorités de l'État auquel elle serait exposée si celles-ci n'étaient liés par aucune règle préétablie* »²⁵.

Sur la création des Collectivités territoriales, la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 dispose que « *les collectivités territoriales sont créées par une loi organique* »²⁶. Une garantie constitutionnelle d'existence du fait que l'adoption d'une loi organique²⁷ obéit à une

²³ Constitution du 25 novembre 2010, op. cit., article 164, alinéas 1 et 2.

²⁴ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, op.cit., p. 19 : « *Il s'ensuit que ce droit n'est plus une libre création de la loi et, lorsque celle-ci entre en conflit avec ces bases, le juge doit le trancher en faveur de ces dernières. Il ne peut donc exister de réforme législative qui ne leur soit pas conforme et qui, au surplus, ne procède pas d'elles* ».

²⁵ *Ibid.* p. 25.

²⁶ Constitution du Niger, op.cit. : Article 164-2

²⁷ René CHAPUS, *Droit administratif général*, 15^e édition, tome 1, 2001, p. 80 : « *La procédure de leur vote – loi organique – par le Parlement, plus lourde que la procédure législative ordinaire, (...) qui prescrit de plus leur*

procédure spéciale, notamment une majorité renforcée ainsi que le contrôle de constitutionnalité avant sa promulgation²⁸. Aussi, faudrait-il souligner que, si les collectivités territoriales sont créées par une loi organique, elles ne sont supprimées que par une autre loi organique. Un principe général du droit selon lequel un acte juridique est défait par un autre acte juridique de la même valeur ou de la valeur supérieure.

Au niveau du Mali, la création des collectivités territoriales se fait dans les conditions définies par la loi, où la Constitution dispose que « *les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi* »²⁹. Le Constituant malien a ainsi laissé au législateur les prérogatives de préciser les conditions dans lesquelles la création des collectivités territoriales intervient. Faisant ainsi, le constituant jette la base d'une stabilité des institutions locales.

Sur la gestion des affaires locales par des organes élus, il ressort des Constitutions que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* ». En effet, administrer les collectivités par les élus locaux est, non seulement, un mécanisme permettant aux populations locales de gérer elles-mêmes leurs propres affaires, mais aussi de garantir une administration territoriale libre en renforçant les initiatives et la participation des communautés³⁰, une façon de promouvoir le développement local.

Sur la détermination du contenu des principes fondamentaux de la libre administration, soubassement d'un développement local, les Constitutions du Niger et du Mali consacrent, par des formules presque identiques, que les principes fondamentaux de la libre administration sont déterminés par la loi³¹.

Sur les compétences et les ressources des Collectivités territoriales, selon les Constitutions, seuls les législateurs les déterminent. Car, « *la libre administration locale est directement liée à la*

soumission de plein droit au contrôle du Conseil constitutionnel. (...) Les lois ordinaires doivent être conformes aux lois organiques. (...) Si elles ne le sont pas, elles sont entachées d'inconstitutionnalité : non parce que les lois organiques auraient valeur constitutionnelle, mais parce qu'elles sont, en vertu de la Constitution, situées à un niveau plus élevé de celui des lois ordinaires ». V. aussi la Constitution malienne, article 70.

²⁸ Philippe ARDANT, « *Institutionnalisations politiques et droit constitutionnel* », op. cit. p. 56 à 57.

²⁹ Constitution du Mali, op. cit. : articles 97 et 98.

³⁰ Au Niger, pour garantir la crédibilité des élections locales, qui est un des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, la Constitution du 25 novembre 2010 consacre la question de l'éligibilité des candidats, de la régularité, de la transparence et de la sincérité des élections locales. Elle désigne aussi les juridictions compétentes pour statuer et proclamer les résultats et donne au Conseil d'État compétence pour recevoir en dernier ressort « *les recours contre les décisions en matière électorale des tribunaux de grande instance* » : article 166, article 100 et 164-2.

³¹ Constitution Niger, op.cit : article 100 ; la Constitution de la République du Mali, op.cit. : Articles 70 et 97.

libre disposition par les collectivités territoriales de leurs ressources. La libre administration se décline dans la reconnaissance d'une autonomie financière »³². Autrement dit, l'autonomie financière des collectivités territoriales est corolaire au principe de la libre administration locale. C'est aussi une garantie et un moyen sine qua non à la réalisation d'un développement local.

De ces garanties constitutionnelles découlent certaines implications.

2- Les implications

La consécration constitutionnelle du principe de la libre administration des Collectivités au Niger et au Mali engendre deux (2) conséquences : il y a, d'une part l'encadrement des interventions du législateur dans la détermination du contenu des principes fondamentaux de la libre administration, concrétisé par l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des lois, d'autre part l'encadrement du contrôle de légalité exercé par les représentants de l'État, limitant leur ingérence dans les initiatives locales.

Concernant les interventions du législateur, les Constitutions disposent que la loi détermine les conditions par lesquelles les collectivités territoriales sont administrées. Cela implique de déterminer leur mode d'organisation et de fonctionnement, de préciser leur capacité juridique et financière. Ces interventions législatives sont encadrées, car la loi doit prévoir les éléments d'opérationnalisation du principe de la libre administration dans le cadre de la gestion des affaires locales. Ainsi, « *la collectivité cesse d'être une simple circonscription administrative de l'État pour devenir une entité relativement autonome. Elle possède ainsi des organes distincts de ceux de l'État (conseil élu, autorité exécutive), dispose de compétences propres, est propriétaire de biens, recrute du personnel, est titulaire d'un patrimoine et établit son propre budget : en bref, elle peut s'administrer librement* ».

Sans quoi, le contrôle de constitutionnalité s'active, au terme duquel le juge constitutionnel, déclarera inconstitutionnelles toutes mesures législatives contraires à la Constitution. En effet, selon Pierre Bodineau et Michel Verpeaux, « *la consécration constitutionnelle des collectivités territoriales a eu une incidence sur les compétences du législateur. En effet, le Conseil constitutionnel, qui exerce depuis la fin des années 70 un contrôle sur la plupart des lois de décentralisation, a été conduit à préciser les bornes de l'intervention de la loi face à la Constitution. Celle-ci, tout en ayant une rédaction sommaire, se révèle riche de sens et le concept*

³² Dossier de presse, « *L'autonomie financière des départements : un principe constitutionnel* », 6 avril 2010.

de la libre administration, parfois préféré à celui de décentralisation parce que plus précis, voit son contenu précisé à chaque nouvelle décision du Conseil constitutionnel »³³. L'on peut aussi citer l'exemple du Mali où, les députés ont saisi le juge constitutionnel pour contrôler la constitutionnalité d'une loi supposée violée la Constitution ; parce qu'elle prévoit la nomination des autorités intérimaires pour gérer les collectivités territoriales³⁴.

Cependant, les hautes juridictions françaises en matière administrative et constitutionnelle, ont posé deux (2) cas sur lesquels elles considèrent qu'il n'y a pas atteinte au principe de la libre administration :

- d'une part, les rapports internes au sein des collectivités territoriales : le juge administratif français, a précisé que « *le principe de la libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière* » ; mais que le refus opposé par un maire aux demandes qui lui avaient été présentées en vue de convoquer le conseil municipal pour que celui-ci délibère sur un sujet, « *ne concerne que les rapports internes au sein de la commune et ne peut être regardé comme méconnaissant ce principe* »³⁵ ;
- d'autre part, le contrôle de proportionnalité : la juridiction constitutionnelle française a estimé que « *le juge constitutionnel reconnaît que le transfert des compétences en matière de titres d'identité a eu pour conséquence d'augmenter les dépenses des communes ; en revanche, il estime que cet accroissement n'est pas tel qu'il puisse être jugé disproportionné et, partant, ne constitue pas une atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales* »³⁶.

Le contrôle de légalité des actes et des organes locaux, qui s'exerce que sur la base d'un texte, est aussi encadré par le constituant. Il vise à garantir le respect des intérêts nationaux et cherche l'équilibre entre l'autonomie des collectivités territoriales, le respect de lois et règlements

³³ Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, *op. cit.* p. 65.

³⁴ Arrêt N° 2016-05/CC relatif à la requête du sieur Seydou DIAWARA et d'autres, tous députés à l'Assemblée nationale du Mali, membres du groupe parlementaire Vigilance républicaine et démocratique (VRD) aux fins de contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi N° 2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 portant modification de la loi N° 2012-007 du 07 février 2012, modifiée par la loi N° 2014-052 du 14 octobre 2014 portant code des collectivités territoriales.

³⁵ Emmanuelle BORNER-KAYDEL, « *Le principe de la libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État* », *Les Annales de droit*, Presses universitaires de Rouen et du Havre, juin 2016, p. 13, citant le CE Français, 18 janvier 2001, Commune de Venelles et Morbelli, considérant 3.

³⁶ *Ibid.*, p. 18.

de l'État et de l'intégrité du territoire³⁷. C'est pourquoi, la constitutionnalisation du principe de la libre administration « traduit la volonté du constituant de faire des collectivités territoriales des véritables institutions décentralisées, libres et autonomes par rapport aux autres administrations de l'État. Il s'agit donc d'une garantie constitutionnelle de la liberté de ces collectivités à l'encontre des ingérences dans leurs propres affaires par les représentants de l'État »³⁸.

De ce qui précède, il ressort que la Constitution confie à la loi la garde de la libre administration des collectivités, car chargé de déterminer les principes fondamentaux.

B- Un principe déterminé par la loi

De prime à bord, retenons qu'il existe deux (2) types de lois :

La loi organique : c'est une loi dont l'adoption est prévue par la Constitution et suivant une procédure particulière. Avant promulgation, elle est soumise au juge constitutionnel et a pour objet de fixer « les modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics, dans les matières limitativement énumérées par la Constitution ».

La loi ordinaire : c'est une règle de droit à caractère général et obligatoire dont l'inobservation est assortie d'une sanction. Initiée, soit par l'exécutif (projet de loi), soit par les parlementaires (proposition de loi), elle est « votée en termes identiques » par le Parlement³⁹.

Ceci étant dit, les règles constitutionnelles ont toujours été énoncées de façon vague. Elles renvoient à la loi la précision de certaines de ses dispositions⁴⁰. En effet, en matière de décentralisation au Niger et au Mali, le législateur est seul compétent pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administrative des Collectivités territoriales, corolaire du développement local : « cette compétence du législateur doit cependant s'exercer dans le respect de ce principe constitutionnel »⁴¹. « L'intérêt de placer sous la garde du législateur la libre administration des collectivités territoriales lui procure deux avantages : le premier est relatif au fait que les libertés locales accèdent au rang de ce que le juge constitutionnel français appelle « droits et libertés que

³⁷ Constitution de la République du Niger, op.cit. : « L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, de la justice sociale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter - régional. Le représentant de l'État veille au respect des intérêts nationaux », article 165.

³⁸ Jawad ABIBI, *Les Collectivités territoriales à la lumière de la Constitution marocaine de 2011*, 2015, p. 32.

³⁹ Patrick COURBE, Jean-Sylvestre BERGE, *Introduction générale au droit*, 14^e édition, Dalloz, 2015.

⁴⁰ Abdoulaye HAMADOU, op.cit. p. 392 à 393 : « La loi fondamentale, avec le caractère très limité des dispositions consacrées au principe, crée les conditions d'une large intervention du législateur pour encadrer l'autonomie locale ».

⁴¹ Marc THOUMÉLOU, op. cit.

la Constitution garantit » ; le second réside dans l'effet protecteur que l'on attend de l'intervention de la loi »⁴².

D'où la définition des principaux fondamentaux guidant la gestion des affaires locales qui se manifestent par la détermination, non seulement, des modes d'élection des organes locaux et leur fonctionnement (1), mais aussi de leurs attributions et ressources (2). Page | 163

1- La détermination des modes d'élection et du fonctionnement des organes municipaux

Au Niger, la décentralisation est régie par le Code général des Collectivités territoriales⁴³, qui fusionne les textes en la matière. L'objectif étant de permettre une vue d'ensemble et cohérente de la décentralisation et de repréciser « le cadre dans lequel s'exerce la libre administration des communes et des régions »⁴⁴. Ainsi, aux termes de son article 1, le CGCT précise qu'il « détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ».

Au Mali, par contre, la détermination des conditions de la libre administration des collectivités territoriales est consacrée par les trois (3) lois de la décentralisation⁴⁵.

Ainsi, les législations en matière de décentralisation consacrent l'élection comme mode du choix des organes décentralisés et définissent les modalités de leur fonctionnement.

Sur le caractère électif des organes décentralisés, en consacrant les règles du choix des élus locaux, le législateur a posé, d'une part les bases d'implication et de participation des populations à la gestion des affaires locales, d'autre part, a garanti leur autonomie. Car, « il en résulte que relève indistinctement du champ d'application du principe de la libre administration tout ce qui regarde les garanties des collectivités dans tous les aspects de leur existence (caractère électif des conseils, ressources suffisantes, liberté contractuelles...). Son empire est donc indispensable à circonscrire a priori : il constitue la protection avancée de toutes les garanties dont les collectivités doivent profiter, à l'image de la sûreté pour l'individu. C'est la liberté de base qui garantit toutes les autres »⁴⁶.

⁴² Abdoulaye HAMADOU, op.cit. p. 390.

⁴³ Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales de la République du Niger (CGCT), modifiée.

⁴⁴ Voir l'exposé des motifs dudit code.

⁴⁵ Il s'agit de la : loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des collectivités territoriales, modifiée ; loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée ; loi N°2017-053 du 02 octobre 2023 portant statut particulier du District de Bamako, modifiée.

⁴⁶ Bertrand FAURE, op.cit., p. 35.

En outre, l'élection comme mode du choix des organes décentralisés leur confère de légitimité et « affermissent leur autorité. Surtout, elle donne plein effet à la libre administration des collectivités territoriales ». Elle est « un symbole de la démocratie locale » et « l'un des facteurs d'unité du droit des collectivités territoriales ».

Au Niger et au Mali, l'élection des conseillers municipaux se font dans les conditions définies par la loi⁴⁷.

Ainsi, au Mali, le conseil municipal est composé de membres élus par les citoyens résidant dans la collectivité. Ils sont élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. Par ailleurs, les listes qui n'ont pas obtenu 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges. Quant aux organes dirigeants, notamment les maires pour les communes et le district de Bamako et les présidents pour les cercles et les régions, leurs élections se font également au suffrage universel direct. Car sont investis maires ou présidents, les conseillers, têtes de listes, ayant obtenu le plus grand nombre de sièges ; en cas d'égalité, ceux ayant le plus grand nombre de suffrages. Dans tous les cas, lorsqu'il y a égalité de suffrage exprimé valable entre des listes, il est investi dirigeant d'un conseil municipal le conseiller, tête de liste, le plus âgé. Toutefois, le suffrage universel indirect est retenu pour les élections des adjoints aux maires des vice-présidents.

Au Niger, « l'élection des membres des conseils régionaux et municipaux a lieu au suffrage universel, direct, libre, égal et secret et au scrutin de liste ouverte avec représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne ». Différemment du Mali, au Niger, l'élection des maires et des présidents des conseils régionaux se fait au suffrage universel indirect. Les adjoints aux maires et les vice-présidents sont également élus parmi les conseillers. En outre, au Niger, il « est élu en même temps un nombre égal de conseillers suppléants, » et « les députés non élus au conseil municipal, les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement sont membres de droit du conseil municipal avec voix consultative ». Il en est de même au niveau du conseil régional⁴⁸.

⁴⁷ Ordonnance N° 2010-54 du Niger, op.cit. : « Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct, libre, égal et secret, conformément aux dispositions du code électoral » et la loi N° 2017-051 du Mali : « Les élections au conseil communal ont lieu dans les conditions fixées par la loi électorale », article 25 et article 4.

⁴⁸ « Les députés non élus au conseil régional sont membres de droit du conseil régional avec voix consultative. Les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement sont membres de droit du conseil régional avec voix consultative. Toutefois, leur nombre ne peut excéder le cinquième (1/5) du nombre des conseillers élus ».

Sur les modalités de leur fonctionnement⁴⁹, les organes décentralisés gèrent les affaires locales à travers de délibérations. Ainsi, par ce mécanisme, sous la direction de l'organe exécutif, les élus locaux déterminent et conduisent librement les affaires locales : ils tiennent régulièrement des sessions ordinaires tous les trois (03) mois, et des sessions extraordinaires qui se tiennent lorsque les circonstances l'exigent. La loi détermine les modalités de la tenue de ces sessions, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires, ainsi que l'exécution par le maire des décisions prises lors de ces sessions. C'est un véritable mécanisme de promotion du développement local, car les décisions assorties de ces sessions acquièrent l'adhésion, au moins, majoritaire et reflètent, en principe, les aspirations des communautés.

Outre, le caractère électif des organes décentralisés et leur mode de fonctionnement, le législateur les a dotés des attributions et des ressources matérialisant, ainsi, le principe de la libre administration.

2- La détermination des attributions et ressources

Dans un État unitaire décentralisé comme le Niger et le Mali, les Collectivités territoriales sont les acteurs principaux du développement local. La loi les a ainsi dotés des attributions et des ressources nécessaires à l'atteinte de cet objectif.

Les attributions dévolues aux organes décentralisés contiennent des domaines propres et des domaines transférés par l'État.

Les domaines propres sont consacrés par la formule suivante : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. À cet effet, il décide des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel de la commune* »⁵⁰. Ces domaines sont de deux ordres, les uns moins précis que les autres⁵¹.

Est entendu par domaines de compétence moins précis, ceux laissant un large pouvoir d'interprétation aux organes décentralisés dans le cadre de leur mise en œuvre. Ils concernent, notamment :

⁴⁹ CGCT de 2010 du Niger, Livre IV : du fonctionnement des organes délibérants des collectivités territoriales, et le CCT de 2017 du Mali, articles 27 et suivants, 99 et suivants et 167 et suivants.

⁵⁰ *Ibid.* : respectivement article 29 et article 22.

⁵¹ *Ibid.* : respectivement article 30 et 22.

- pour le cas du Niger, la politique de développement de la commune et de la région, la gestion administrative et financière de la commune et de la région, la gestion domaniale et foncière, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ;

- pour le cas du Mali, l'on peut citer le schéma d'aménagement du territoire, les plans et programmes de développement économique, social et culturel, la création et le mode de gestion des services publics, l'organisation des interventions dans le domaine économique, les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités maliennes ou étrangères, la fixation des taux des impôts et des taxes communaux dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi, les modalités de gestion du personnel ; la réglementation en matière de police administrative.

Est entendu par domaines de compétence plus précis, ceux relatifs, par exemple, à la création et à la gestion d'équipements collectifs, à l'hygiène publique et à l'assainissement, à l'organisation des activités artisanales et touristiques au niveau communal, etc.

Ainsi, dotées les collectivités territoriales des domaines propres de compétence est une nécessité pour atteindre le développement local : celui-ci ne sera pas évident « pour des collectivités qui ne disposeraient, en droit ou en fait, d'aucune compétence à exercer »⁵².

En outre, les collectivités territoriales délibèrent dans les domaines que les États leur transfèrent⁵³. Une fois que le législateur détermine les domaines à transférer, leur matérialisation s'effectue à travers des décrets.

Aussi, la loi impose-t-elle à l'État l'obligation de consulter les collectivités territoriales, pour d'éventuelle proposition et avis, pour toute décision de celui-ci ayant un intérêt communal, ou engageant leur responsabilité.

En ce qui concerne les ressources, notamment financières, leur détermination par la loi est une preuve du respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Car, ces dernières, pour accomplir leur mission du développement local, supposent qu'elles « disposent de moyens, tout particulièrement financiers, adaptés au bon exercice de leurs compétences. Quantitative. Par leurs montants, les ressources des collectivités territoriales doivent être en adéquation avec les charges qu'elles supportent. Qualitative. Par leur provenance, ces ressources

⁵² Marc THOUMELOU, op. cit.

⁵³ LOI N°2017-052, et l'ORDONNANCE N° 2010-54 : respectivement article 4 et article 31.

doivent être soumises à des règles évitant aux collectivités territoriales de se trouver sous la dépendance financière de l'État ou d'un niveau des collectivités »⁵⁴.

C'est pourquoi les textes en matière de décentralisation, du Niger⁵⁵ et du Mali⁵⁶, garantissent l'autonomie financière aux collectivités territoriales, en les dotant de ressources, qu'elles prélèvent auprès des populations, car « *la mobilisation des ressources locales est la clé du développement économique local* »⁵⁷.

Dans la limite des taux maxima, les collectivités territoriales créent des impôts et des taxes sur les matières propres à elles⁵⁸. Ainsi, conformément aux règles en la matière, les Collectivités territoriales élaborent et votent annuellement leur budget⁵⁹.

Puisque la loi non plus ne peut tout prévoir, aux mesures réglementaires de préciser, dans certains cas, les modalités d'opérationnalisation du principe de la libre administration des Collectivités territoriales.

II-LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UN PRINCIPE OPERATIONNALISE PAR LES ACTES REGLEMENTAIRES

Le règlement est défini comme un « *acte de portée générale et impersonnelle édicté par les autorités exécutives compétentes* ». Au Niger et au Mali, le Premier ministre est l'autorité détentrice du pouvoir réglementaire général, le chef de l'État disposant d'un pouvoir réglementaire d'attribution, qu'il exerce, en général, lors du Conseil des ministres, et « *les ministres et d'autres autorités (préfets, maires...) exercent un pouvoir réglementaire plus limité, en adoptant des arrêtés* ».

⁵⁴ Marc THOUMELOU, op. cit.

⁵⁵ Au Niger, les ressources des collectivités territoriales sont constituées des ressources fiscales, des ressources non fiscales et un *fonds d'appui à la décentralisation*. V. le Code général des collectivités territoriales du Niger : articles 224, 225 et 226.

⁵⁶ Au Mali, les collectivités territoriales disposent des ressources fiscales, des ressources budgétaires, des produits des emprunts autorisés qui sont exclusivement destinés au financement des investissements, des dons et legs, d'autres ressources, notamment les subventions des partenaires extérieurs. V. le Code des collectivités territoriales de 2017 du Mali : article 248.

⁵⁷ François PAUL YATTA, « La gouvernance financière locale », Maroc, 2000, p. a.

⁵⁸ Le législateur nigérien précise que « la loi définit les matières sur lesquelles peuvent porter les impôts et les taxes fiscales propres aux collectivités territoriales. La loi de finances fixe leurs taux maxima. Dans ces limites, le conseil municipal ou le conseil régional peut créer tout impôt ou toute taxe fiscale », article 227 du CGCT du Niger. Quant au législateur malien, il précise que les taux et les tarifs des taxes sont fixés par les délibérations du Conseil communal. Ils ne peuvent excéder les maximums autorisés pour chaque taxe, article 4 de la loi n° 2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

⁵⁹ V. article 245 et suivant du Code des collectivités territoriales du Mali, article 211 et suivant du Code général des collectivités territoriales du Niger.

En général, le règlement est pris en application des lois. Mais, il peut aussi être pris indépendamment de toute autre loi. Il s'agit alors d'un règlement autonome. Le premier est destiné à assurer l'exécution d'une loi, ou la complète. Il ne peut en aucun cas l'enfreindre. En effet, selon René Chapus, « *il y a peu de lois qui ne sont pas prolongées par des règlements précisant leurs modalités d'application ; il y a peu de règlements qui ne sont pas faits pour assurer l'application d'une loi* »⁶⁰. Le second « *est pris spontanément et à titre exclusif dans les matières autres que celles où intervient le législateur* »⁶¹.

Pour le cas spécifique de la libre administration, en paraphrasant Dr Abdoulaye HAMADOU, le gouvernement ne pourra pas directement prendre des mesures par voie de règlement autonome. Il ne pourra prendre des mesures d'exécution des lois en matière de libre administration locale « *que dans la mesure où il a plu au législateur de ne pas descendre lui-même dans les détails de sa mise en œuvre* ». C'est d'ailleurs pour cette raison qu'en légiférant, le législateur « *doit apporter toutes les garanties afin que l'autonomie de décision des collectivités territoriales ne dépende pas des choix du pouvoir central. Par exemple, le pouvoir réglementaire national ne doit pas accorder des avantages que la loi n'a pas prévus et ne doit pas assujettir les collectivités territoriales à des obligations que la loi n'a pas autorisées* »⁶².

N'empêche que dans certains cas, tout en prévoyant de garde-fou, les législateurs nigérien et malien, renvoient au règlement la charge de préciser les modalités d'appliquer les lois, qu'il revient aux autorités centrales d'édicter (A). Aussi, les actes réglementaires est un moyen d'opérationnalisation de la libre administration, que les autorités administratives locales sont appelées à y recourir : d'une part, pour l'exécution d'une loi, d'autre part, pour la mise en œuvre des mesures du gouvernement (B). Car sans eux, plusieurs actes législatifs en matière de décentralisation resteraient sans effet⁶³.

A- Les actes réglementaires des autorités centrales

L'on se consacrera ici sur les trois (3) autorités : le Président de la République, le Premier ministre et le ministre chargé de la tutelle. L'acte réglementaire peut ainsi être un décret (pouvoir réglementaire général), un arrêté ou toutes décisions contraignantes. Au Niger tout comme au

⁶⁰ René CHAPUS, op.cit., p. 67.

⁶¹ Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, Paris, 25^e édition, Dalloz, 2018, p. 1750.

⁶² Abdoulaye HAMADOU, op.cit.

⁶³ Arrêt Meyet de 1992 cité par René CHAPUS, p. 659 : « *De façon remarquable, la jurisprudence reconnaît que le pouvoir réglementaire pour l'exécution des lois peut être exercé régulièrement – parce qu'il y a nécessité de l'exercer – pour étendre des dispositions législatives à une matière à laquelle elles ne se rapportent pas* ».

Mali, l'exercice du pouvoir réglementaire par voie décrétole est l'œuvre soit du Président de la République⁶⁴ soit du Premier Ministre⁶⁵. Ils tirent ces compétences – voire obligations – de la Constitution qui leur impose de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des lois, au bon fonctionnement de l'Administration territoriale (1). Quant au ministre chargé de la tutelle, il prend des arrêtés ou toute autre décision, visant à concrétiser l'opérationnalisation du principe de la libre administration des collectivités territoriales (2).

1- Les cas de hautes autorités de l'État

Bien que déterminer par la loi, la mise en œuvre effective du principe de la libre administration au Niger et au Mali nécessite l'intervention des mesures réglementaires. En effet, dans plusieurs matières⁶⁶, les lois consacrant la libre administration renvoient au décret la détermination des modalités de leur mise en œuvre.

En effet, « *en vertu d'une jurisprudence constante, l'invitation par le législateur à prendre des règlements d'application à un caractère permanent. Elle n'est pas épuisée par l'édiction des premiers règlements. Ceux-ci peuvent ultérieurement être modifiés ou remplacés par d'autres (bien entendu, dans la mesure où les textes législatifs en cause peuvent s'accommoder de dispositions d'application différentes ; v., par exemple, CE 24 novembre 1982, CFDT, p. 393)* »⁶⁷. Ainsi, chaque fois qu'il est nécessaire, des mesures réglementaires générales peuvent être prises pour modifier celles déjà édictées en vue de repréciser les modalités d'application d'une loi, à mesure que cette modification soit conforme à la loi d'application.

Quant à la nature des mesures réglementaires d'application d'une loi en matière de décentralisation, le législateur s'accorde à ce que ça soit par décret pris en Conseil des ministres. Ces prérogatives relèvent donc du Président de la République. Exceptionnellement, des telles mesures relèveront du Premier ministre que lorsqu'ils sont pris alors qu'il assure la suppléance de la Présidence du Conseil des ministres⁶⁸.

⁶⁴ Constitution du Niger : article 46.

⁶⁵ Constitutions du Niger, article 73 et suivants, Constitution du Mali article 55.

⁶⁶ V. les articles 3, 7, 17, 19, du CGCT du Niger.

⁶⁷ La substance de cette jurisprudence est expliquée par René CHAPUS, op.cit. p. 658.

⁶⁸ Sur la question de suppléance par le Premier Ministre du Président de la République en Conseil des ministres, v. la Constitution du Niger de 25 novembre 2010 : article 55 dernier alinéa.

En outre, le Premier Ministre prend des mesures d'application des lois. Il dispose, en ce sens, d'une compétence de principe que lui reconnaît la Constitution⁶⁹.

Le faisant, les actes réglementaires du Président de la République et du Premier Ministre contribuent ainsi au développement local et à la libre administration des collectivités territoriales. Page | 170

Ainsi, bien que la loi ait déterminée les attributions⁷⁰ du Conseil communal, du Conseil du cercle et du Conseil régional, pour que leur transfert soit effectif, des mesures réglementaires de transfert des compétences ont été prises par l'État⁷¹. Il en est de même pour le Niger⁷².

L'opérationnalisation du principe de la libre administration peut aussi se poser, nécessitant l'intervention des mesures réglementaires, alors que la loi n'est pas précise à ce sujet. Il peut s'agir d'une situation de blocage qui peut surgir dans l'exercice du principe de la libre administration. Dans tel cas, l'État est dans l'obligation de prendre les mesures imposées par les circonstances. Une telle possibilité arrangerait les Collectivités territoriales que de se voir bloquer face au silence de droit ; l'État pouvant « *intervenir au nom de sa compétence général d'exécution des lois* »⁷³.

Nous analyserons à présent l'apport des actes réglementaires du ministre chargé de la tutelle dans l'opérationnalisation du principe la libre administration des collectivités territoriales au Niger et au Mali.

2- Les cas du ministre chargé de la tutelle

Les arrêtés ministériels sont aussi pris dans le but de préciser, soit les modalités d'application d'une disposition légale soit d'une disposition décrétable. Ils concrétisent ainsi la

⁶⁹ René CHAPUS, op.cit., p. 208 : « *telles que la Constitution les détermine, les attributions administratives du Président de la République et du Premier ministre sont du même ordre. (...)* ».

⁷⁰ CCT du Mali, op.cit., les articles 22, 95 et 163 qui concernent respectivement le Conseil communal, le Conseil de cercle et le Conseil régional.

⁷¹ Direction Générale des Collectivités Territoriales, *Lois de la Décentralisation et Décrets de Transfert des Compétences*, Edition mars 2018 : Rien que dans ce document, dix-huit (18) décrets d'application ont été pris par l'État malien fixant le détail des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales.

⁷² Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales, *Recueil des Textes sur la Décentralisation*, Édition mars 2018 : on peut citer le Décret 2003-178 du 18 juillet 2003, déterminant les conditions dans lesquelles la région, le département, la commune ou la communauté urbaine peuvent contracter des emprunts ; le Décret 2011-168 du 09 juillet 2011, déterminant le régime indemnitaire et les avantages accordés aux membres des organes délibérants et des organes exécutifs des régions et communes du Niger ; le Décret 2011-364 du 24 août 2011, fixant la nomenclature et les modalités de présentation et d'exécution du budget des Collectivités territoriales ; le Décret 2013- 035 du 1^{er} février 2013, fixant les règles relatives à la déconcentration au Niger.

⁷³ Bertrand FAURE, op.cit., « *au contraire, il était possible de considérer que le gouvernement pouvait toujours intervenir au nom de sa compétence générale d'exécution des lois (...), ou sur autorisation expresse du législateur (...)* ».

volonté du législateur, du Président de la République, du Premier ministre, dans l'opérationnalisation du principe de la libre administration des collectivités territoriales.

En effet, en tant que l'autorité de tutelle, le ministre chargé de la décentralisation agit par arrêté dans des cas suivants : sanction des manquements des organes des collectivités territoriales ; prise en charge de certaines spécificités concernant les collectivités territoriales. En outre, tant que s'est prévu, le ministre est dans l'obligation d'agir. Page | 171

En ce qui concerne la sanction, le ministre chargé de la tutelle prend des mesures suspensives à l'égard des collectivités territoriales pour mauvaise gestion⁷⁴. Par ces mesures, le ministre vise deux (2) objectifs :

- d'une part, que les actions des organes décentralisés s'exercent dans le cadre légal, conformément à leur mission du développement local ;
- d'autre part, d'encadrer la libre administration des collectivités territoriales pour qu'elle s'exerce aussi dans le cadre légal.

Car, n'étant pas synonyme d'indépendance, la libre administration des Collectivités territoriales s'effectue sous le regard de l'État, pour préserver l'intérêt de population contre l'abus des autorités locales⁷⁵.

Pour certaines spécificités en rapport avec les Collectivités territoriales, le décret renvoie leur prise en charge aux arrêtés : l'article 85 du Code des marchés publics et des délégations de service public⁷⁶ dispose qu'« *un arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des collectivités décentralisées fixera les dispositions relatives : aux commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres ; à la détermination de l'autorité de contrôle des procédures de passation au niveau local ; à la détermination de l'autorité d'approbation des marchés au niveau local* ». D'où l'arrêté interministériel⁷⁷ fixant les dispositions particulières relatives à la passation des marchés publics et des délégations de service public ; un instrument

⁷⁴ Ordonnance de 2010 portant CGCT du Niger, article 56.

⁷⁵ Arrêté n°2015-2510/MATD-SG portant suspension du maire de la commune urbaine de Gao, arrêté n°2015-2605/MATD-SG portant suspension de fonction du maire de la commune rurale de N'gabacoro-Droit.

⁷⁶ Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant sur le Code des marchés publics et des délégations de service public, modifié.

⁷⁷ Arrêté interministériel n° 10-0203/MEF/MATCL-SG fixant les dispositions particulières relatives à la passation des marchés publics et des délégations de service public.

qui renforce les mécanismes de passation des marchés publics et la bonne gestion des affaires locales.

Sauf que, dans certains cas, l'absence des mesures réglementaires (arrêtés) d'application d'une norme supérieure rend ineffectif le principe de la libre administration des Collectivités territoriales au Niger et au Mali. Dans l'état actuel de la décentralisation dans ces deux pays, plusieurs dispositions légales sont inapplicables faute des mesures réglementaires. Néanmoins, le juge pourrait contraindre le gouvernement à s'acquitter de ses obligations d'édiction des mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une loi ou d'un décret⁷⁸. Tel est le cas en France. René Chapus⁷⁹ écrit ceci : « en 1962, un arrêt annule, pour la première fois, un refus d'édicter des règlements nécessaires à l'application d'une ordonnance législative⁸⁰. En 1964, un arrêt condamne, pour la première fois, l'État à une « indemnité réparatrice du préjudice causé par la non-intervention des règlements d'application d'un décret »⁸¹.

Page | 172

Puisqu'elles sont au cœur de la décentralisation, du principe de la libre administration, du développement local, les autorités administratives locales sont aussi dotées d'un pouvoir réglementaire, qui leur permet, pour les unes d'administrer les affaires locales, et pour les autres de contrôler les actes et les organes des Collectivités territoriales.

B- La reconnaissance du pouvoir réglementaire aux autorités administratives locales

Les autorités administratives locales sont de deux (2) ordres : autorités décentralisées (l'exécutif local et l'assemblée délibérante) et autorités déconcentrées (gouverneur et préfet au Niger ; gouverneur, préfet et sous-préfet au Mali).

À ces deux catégories d'autorités, d'une part les autorités décentralisées (1), d'autre part les autorités déconcentrées (2), le législateur leur reconnaissent des compétences réglementaires dans l'application des lois et dans la gestion des affaires locales⁸².

⁷⁸ CE, 28 juillet 2000, Assoc. France Nature Environnement, AJ 2000, p. 959, JCP 2000, I, n° 274 : « l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, (...) ».

⁷⁹ René CHAPUS, op. cit. p. 686.

⁸⁰ CE, 13 juillet 1962, Kevers-Pascalis, p. 475, D 1963, p. 606, note J. M. Auby.

⁸¹ CE, Ass. 27 novembre 1964, Vve Renard, p. 590, concl. Y. Galmot, AJ 1964, p. 678, concl.

⁸² Bertrand FAURE, op.cit., p. 468 : « le pouvoir réglementaire local est toujours exercé en exécution des lois. C'est un impératif constitutionnel explicite puisque la libre administration doit s'exercer, non pas directement, mais dans les conditions prévues par la loi et que ce pouvoir réglementaire est reconnu aux collectivités pour l'exercice de leurs compétences qui sont légalement déterminées ».

1- Le pouvoir réglementaire des autorités décentralisées

Dans la limite de leur compétence, les autorités décentralisées prennent des mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois⁸³. Elles le font dans deux (2) cas :

- *administration des affaires locales par les délibérations, relevant du conseil délibérant ;*
- *exécution des décisions prises par le conseil délibérant, relevant de l'exécutif local.*

Page | 173

Sur la gestion des affaires locales, la loi dispose que l'organe délibérant administre par ses délibérations les affaires de la collectivité. Ainsi, le conseil communal, le conseil du cercle, le conseil régional⁸⁴ – *dont au Niger il n'existe que le conseil communal et le conseil régional*⁸⁵ – gèrent librement par des décisions de nature réglementaire, les affaires qui relèvent de leurs compétences, « *notamment de celles relatives au développement économique, social et culturel* ». Dès lors, la reconnaissance à l'organe délibérant d'administrer librement les affaires locales vise le développement local. Car, la participation directe des élus locaux, par les délibérations, à l'administration de leur collectivité favorise la prise des décisions adaptées à la réalité locale et répondant aux besoins de populations. Étant proches d'elles, l'assemblée délibérante pourrait appréhender, plus efficacement, les besoins des habitants. Bertrand Faure dit ceci : « *autant l'histoire que l'actuelle Constitution la désigne comme la clé de voûte de ces pouvoirs publics. Toutes les réformes sont restées fidèles à ce principe de base : l'administration des affaires locales dans les communes, les départements et les régions reste principalement confiée au pouvoir de cette assemblée. C'est une application de la démocratie classique : dans toutes les collectivités, c'est l'assemblée élue au suffrage universel qui est au centre de la vie administrative et politique locale* »⁸⁶. Le Niger et le Mali en ont s'inspirer.

Quant aux décisions de l'organe délibérant, leur exécution⁸⁷ est assurée par l'exécutif local⁸⁸. Ce dernier dispose aussi des attributions propres⁸⁹ dans la gestion des affaires locales qui lui sont reconnues par le législateur, qu'il exerce sous la surveillance du conseil municipal. Ainsi, en confiant à un organe unique, l'exécution des délibérations d'un organe collégial (organe

⁸³ *Ibid.* p. 598-599.

⁸⁴ CCT du Mali, op.cit., articles 22, 95 et 163.

⁸⁵ CGCT du Niger, op.cit., articles 29, 30 et 104.

⁸⁶ Bertrand FAURE, op. cit. p. 85.

⁸⁷ *Ibid.*, articles 61-2, 134-2 et 202-3, et articles 79 et 149.

⁸⁸ L'exécutif local désigne à la fois le maire, le président du conseil de cercle et le président du Conseil régional.

⁸⁹ CCT du Mali, articles 61-1, 134-1 et 202-2, et le CGCT du Niger, articles 78 et 148.

délibérant), le législateur recherche l'efficacité. L'unicité de l'organe exécutif facilite la coordination de la gestion des affaires locales, renforce la rigueur, faisant de cet exécutif le principal responsable de la réussite de la mission du développement local.

Outre la « *fonction d'exécution* », l'exécutif local assure aussi la « *fonction de l'exécutif* » : elle consiste à la convocation, la tenue d'une réunion ou d'une session, à la transmission et/ou à la publication au représentant de l'État la conclusion d'une délibération, à la nomination aux emplois, après leur création par le conseil municipal et inscription au budget⁹⁰, aux sanctions des manquements des agents⁹¹. Tel qu'énuméré par le législateur, sans être exhaustif, la « *fonction de l'exécutif* » concerne la gestion interne de l'administration locale, la mise en œuvre de la politique de développement locale, l'élaboration et l'exécution du budget, l'application de la réglementation en matière de police administrative en vue de prévenir le trouble à l'ordre public et d'en assurer son maintien⁹².

Le législateur a, ainsi, garanti aux organes décentralisés des moyens légaux pour, non seulement administrer les affaires locales par les délibérations, mais également d'assurer leur exécution, preuve d'une consécration de l'autonomie de gestion de l'administration locale⁹³ facilitant l'atteinte des objectifs du développement local.

À présent, l'on analysera le pouvoir réglementaire que disposent les autorités déconcentrées dans leur mission de contrôle de légalité et d'appui-conseil.

2- Le pouvoir réglementaire des autorités déconcentrées

N'étant synonyme d'indépendance, le principe de la libre administration des collectivités territoriales au Niger et au Mali s'exerce sous le regard de l'État. C'est pourquoi, dans le cadre de la gestion des affaires locales, le rôle de l'autorité déconcentrée est essentiel : il s'agit de préserver l'unité territoriale et de l'intégrité nationale, de défendre l'intérêt national et de faire respecter les lois et règlements de la République. Ainsi, l'accomplissement effectif d'une telle mission pourra

⁹⁰ CGCT du Niger, op.cit., articles 87 et 153.

⁹¹ CCT du Mali, op.cit., articles 61 et 202.

⁹² Décision n° 0132/M CIV-BKO du 03 juillet 2019 portant sur l'interdiction de la consommation du narguilé (chicha) et du tramadol et des produits assimilés frauduleux en commune IV du district de Bamako ; et le Communiqué de la Délégation spéciale de la Ville de Niamey du 19 avril 2019 interdisant la mendicité dans les rues, les carrefours, les places publiques.

⁹³ Charles EISENMANN, *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, cité par Benjamin MEUNIER. *Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques*. Droit. Université d'Auvergne – Clermont-Ferrand I, 2006. Français, p. 41 : « *Les autorités locales reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes d'espèce avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumises à aucune volonté d'une autorité administrative d'État* ».

favoriser le développement des collectivités territoriales et permettre l'encadrement du principe de la libre administration. En effet, le représentant de l'État *convoque la réunion au cours de laquelle l'exécutif local est installé ou élu, constate la démission d'un conseiller ou du maire, approuve les actes des Collectivités territoriales, annule des délibérations et régle le budget.*

Page | 175

Sur la convocation : au Mali la réunion se limite à l'installation de l'exécutif local, au Niger elle procède à son élection. Une fois convoquée, la réunion est présidée par le conseiller le plus âgé⁹⁴. Au Niger, le législateur fixe, au représentant de l'État, un délai de quinze (15) jours suivant la proclamation officielle des résultats des élections par la Cour constitutionnelle pour la convoquer⁹⁵.

Sur la constatation de la démission : au Mali, il ressort que l'autorité de tutelle constate la démission d'office d'un conseiller ou de l'exécutif local. Le législateur a prévu des cas qui entraînent d'office la démission⁹⁶. Elle constate également le cas de décès⁹⁷. Au Niger, par contre, la démission d'office est constatée par arrêté ministériel, mais sur rapport du représentant de l'État, et le cas du décès d'un conseiller est constaté par l'exécutif local, entériné par le conseil municipal. Le décès de l'exécutif local, est constaté par son adjoint par ordre de préséance. Dans tous les cas, l'autorité de tutelle est immédiatement informée⁹⁸. Toutefois, tout conseiller et tout exécutif local concernés par des mesures de démission d'office, peut les contester devant le juge administratif.

Sur le pouvoir d'approbation : au Mali, sont concernées les trois (03) matières suivantes : les budgets et le compte administratif ; l'aliénation des biens du patrimoine ; les emprunts de plus d'un an⁹⁹. Au Niger, en revanche, les matières concernées par l'approbation préalable du représentant de l'État sont : les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme ; les opérations domaniales et foncières et toute intervention impliquant la cession de biens ou de ressources de la collectivité ; les subventions, dons, legs et subventions assortis de conditions ; les emprunts et garanties d'emprunts et les actions de coopération entre collectivités¹⁰⁰. Cependant, au Niger tout comme au Mali, l'autorité exécutive locale peut intenter un recours devant le juge administratif contre toute modification ou tout refus d'approbation qu'il estime contraire à la légalité¹⁰¹.

⁹⁴ CCT du Mali, articles 50, 123 et 190.

⁹⁵ CGCT du Niger, op.cit., articles 53, 126.

⁹⁶ CCT du Mali, articles 19, 53, 92, 126, 160, 193 et CGCT du Niger, articles 41, 61, 116, 133.

⁹⁷ CCT du Mali, articles 20, 54, 93, 127, 161, 194.

⁹⁸ CGCT du Niger, articles 39, 59, 114, 131.

⁹⁹ CCT du Mali, articles 23, 96, et 164.

¹⁰⁰ CGCT du Niger, article 316

¹⁰¹ CCT du Mali, article 294 et CGCT du Niger, article 311.

Les autres matières qui ne sont pas concernées par l'approbation préalable sont soumises aux observations du représentant de l'État, sans que les collectivités ne soient obligées de les prendre en compte. Elles peuvent répondre aux observations ; mais au cas contraire, après l'écoulement d'un délai de quinze (15) jours ou en cas de refus de prendre en compte les observations, le représentant de l'État peut déférer l'acte incriminé aux juridictions administratives¹⁰².

Sur le pouvoir d'annulation : ne sont concernées que les délibérations intervenues en dehors de réunions légales ; portant sur un objet étranger aux compétences des collectivités ; prise en violation de la loi et de la réglementation en vigueur ; où « *a pris part un conseiller intéressé soit à titre personnel, soit comme mandataire, ou comme conjoint, ascendant ou descendant direct, à l'affaire qui a fait l'objet de la délibération* »¹⁰³. Contrairement au Niger, Au Mali l'autorité de tutelle n'a pas le pouvoir d'annuler les délibérations jugées illégales ; elle peut les porter devant le juge administratif, seul compétent pour les annuler¹⁰⁴.

Sur la régulation du budget : le représentant de l'État arrête le taux de prélèvement obligatoire annuel sur les recettes ordinaires qui est affecté aux dépenses d'investissement. Lors du contrôle de régularité, en cas de « *l'omission ou inscription insuffisante des dépenses obligatoires ; non inscription ou minoration de l'autofinancement brut local ; non-respect de l'équilibre budgétaire* », il règle de lui-même le budget¹⁰⁵. Au Mali, ce taux est arrêté après consultation de l'exécutif local. Par contre au Niger, la loi réglé la question. Les collectivités, lors de l'élaboration et de l'adoption du budget, doivent affecter au moins 45 % des recettes ordinaires aux dépenses d'investissement¹⁰⁶.

Conclusion

Certes, la décentralisation est toujours un processus inachevé au Niger et au Mali. Toutefois, l'évolution à laquelle sont parvenus ces deux pays, par la consécration du principe de la libre administration, prouve à suffisance leur volonté de la rendre effective. Bien que le Mali connaît une avancée par rapport au Niger.

¹⁰² *Ibid.* articles 295 à 298 et articles 314 et 315.

¹⁰³ CGCT du Niger, articles 318 et 319.

¹⁰⁴ CCT du Mali, article 43, 45, 116, 118, 183, 185, 296.

¹⁰⁵ CCT du Mali, article 260 et CGCT du Niger, article 221.

¹⁰⁶ *Ibid.* article 246 et articles 215 et 221.

Cette avancée concerne le mode d'élection des présidents (maires) des organes exécutifs des collectivités territoriales où, au Mali, sont élus au suffrage universel direct¹⁰⁷. Au Niger, par contre, les présidents des organes exécutifs des collectivités sont élus au suffrage indirect, notamment par les conseillers¹⁰⁸.

Page | 177

En outre, la dotation des collectivités territoriales du Mali d'une fonction publique locale par la loi datant de 1995¹⁰⁹ a fortement amélioré la qualité de leurs ressources humaines. Alors qu'au Niger, il a fallu attendre fin 2019 pour qu'une loi sur le statut de la fonction publique territoriale soit adoptée, toujours pas applicable¹¹⁰.

Une autre distinction est relative à la nouvelle réforme décentralisatrice en cours au Mali qui prône l'opérationnalisation de la régionalisation, considérée comme la pierre angulaire de la « *refondation de l'État* », un chantier de réforme institutionnelle lancé par l'État et qui a conduit, après des Assises Nationales, à l'adoption des nouveaux textes, la Constitution y compris¹¹¹. Au Niger, les Assises Nationales pour la Refondation ont eu lieu, et ont recommandé de « *réorganiser le schéma de la décentralisation pour avoir des entités viables* »¹¹². Cette recommandation sera concrétisée à travers l'adoption des textes législatifs et réglementaires.

S'agissant de la nouvelle Constitution malienne, comparée à celle de 1992 qui n'a consacré que deux articles sur la question de la décentralisation, elle en consacre cinq (5)¹¹³. Comme nouveauté, elle dispose que :

- d'une part « *l'organisation du territoire de la République repose sur les principes de déconcentration et de décentralisation. Le territoire est subdivisé en circonscriptions administratives et en collectivités territoriales* » ;

¹⁰⁷ CCT du Mali : article 50, 123.

¹⁰⁸ CGCT du Niger : article 51 et 125.

¹⁰⁹ Loi n° 95-022 du 20 mars 1995 portant sur le statut des fonctionnaires des collectivités territoriales. Cette loi a fait l'objet d'une abrogation par la loi n° 2018-035 du 27 juin 2018.

¹¹⁰ Loi N° 2019-26 Du 17 juin 2019, portant sur le statut autonome du personnel des collectivités territoriales.

¹¹¹ Les Assises nationales ont eu lieu en deux phases : « *les phases communales, locales, régionales ainsi qu'à celles ayant concerné les Maliens établis à l'extérieur et les réfugiés, phases qui se sont tenues du 11 au 23 décembre 2021* » et la phase nationale, tenue à Bamako, les 27, 28, 29 et 30 décembre 2021.

¹¹² Commission nationale chargée de la conduite des travaux des Assises nationales, « Rapport final des Assises Nationales pour la Refondation », Niamey, 2025, p. 30.

¹¹³ Constitution du Mali du 22 juillet 2023, titre VII, intitulé de l'Organisation du territoire, articles 174 à 178.

- d'autre part les circonscriptions administratives « *constituent le cadre territorial de représentation et d'intervention de l'État* », les collectivités territoriales « *constituent le cadre territorial de participation des populations à la gestion de leurs propres affaires* ».

Aussi, la nouvelle Constitution que les collectivités territoriales et les circonscriptions administratives sont créées et supprimées que par la loi. C'est une avancée significative aux principes de la libre administration que les collectivités territoriales soient créées et supprimées par la loi. Alors que l'ancienne Constitution dispose que la loi détermine les conditions de leur création et de leur suppression.

En outre, elle charge l'État de veiller « *au développement harmonieux des collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale. À cet effet, il peut attribuer, par la loi, pour une durée limitée, des compétences et des ressources exceptionnelles à un ou plusieurs niveaux de collectivités territoriales, dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire* ».

En fin, la nouvelle Constitution consacre des évolutions sur les questions des « *autorités et légitimités traditionnelles* ». Désormais, leur champ d'actions dans la consolidation de la paix est bien précisé, consistant à contribuer « *au renforcement du vivre-ensemble et de la cohésion sociale, à la prévention et à la gestion des conflits* ». La loi est chargée de déterminer « *les différentes catégories d'autorités et de légitimités traditionnelles, leurs rôles et les modalités de leur intervention* » sur les questions de paix, de sécurité et de cohésion sociale¹¹⁴.

Sur les nouveaux textes, trois (3) observations majeures se dégagent.

La première est relative au niveau des CT qui sont dorénavant deux au lieu de trois¹¹⁵ : niveau commune et niveau région, le niveau cercle étant supprimé. Ce qui entraîne comme conséquence l'exercice d'appui-conseil et de contrôle de légalité du niveau commune, urbaine tout comme rurale, par le Représentant de l'État au niveau cercle¹¹⁶.

La deuxième est relative au contrôle des actes des CT qui consiste, outre la vérification de leur légalité, à « *l'appréciation de leur cohérence avec les orientations et les stratégies de développement définies par l'État* »¹¹⁷. Ce qui ressemble à un recul au principe de la libre

¹¹⁴ *Ibid.* Titre VIII : des autorités et légitimités traditionnelles, article 179.

¹¹⁵ Loi n°2023-003 du 13 mars 2023 portant modification de la loi no 217-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, article 1 nouveau.

¹¹⁶ C'est ce qui ressort de l'article 227 du nouveau CCT qui dispose que « *le représentant de l'État dans le cercle contrôle la légalité des actes des communes de son ressort* ». Alors que l'ancien code prévoit que le représentant de l'État dans l'arrondissement participe au contrôle de légalité des actes des communes relevant de son ressort.

¹¹⁷ Loi n° 2023-004 1 du 13 mars 2023 portant sur le code des collectivités territoriales, article 226.

administration des collectivités territoriales lorsqu'on compare à l'ancien Code qui exclut toute appréciation d'opportunité lors du contrôle, mais uniquement la vérification de la légalité des actes¹¹⁸.

La troisième concerne, le transfert par l'État aux Collectivités, d'une part des ressources et des moyens concomitamment à tout transfert des compétences, d'autre part l'allocation des ressources additionnelles, « conditionnée à une évaluation annuelle de performance des collectivités territoriales effectuée par les autorités de contrôle de légalité ». En effet, il est prévu de conclure « des contrats de performance (...) entre le représentant de l'État et les collectivités territoriales de son ressort territorial » sur la base duquel l'évaluation annuelle de performance interviendra¹¹⁹.

Eu égard de tout ce qui précède, le processus de la décentralisation au Niger et au Mali a pris de la maturité et devient irréversible¹²⁰. C'est le système choisi par ces pays pour leur développement, privilégiant l'implication de tous les acteurs locaux dans l'identification de leurs besoins, l'élaboration des actions de développement et leur mise en œuvre, favorisant ainsi le sentiment d'appartenance des communautés dans les actions publiques. Et par là, en faire des alliés de l'État dans la prévention et la lutte contre l'insécurité ainsi que la préservation et consolidation de la paix.

Dans le cadre de la *Refondation de l'État*, le Mali semble choisir la régionalisation comme principale réforme institutionnelle¹²¹. Toutefois, dans sa mise en œuvre, la nouvelle réforme devrait être conduite avec prudence à cause, *d'une part des défis sécuritaires, d'autre part des risques qui lui sont propres*¹²². L'État doit donc chercher à assurer l'équilibre entre la nouvelle réforme décentralisatrice et la préservation de l'intégrité territoriale, en adoptant des nouveaux

¹¹⁸ CCT du Mali de 2017, article 292.

¹¹⁹ Loi n° 2023-003 du 13 mars 2023 portant modification de la loi no 217-052, article 4 nouveau.

¹²⁰ Direction générale de la décentralisation et de la déconcentration (DGDD), « Document cadre de politique nationale de décentralisation », mars 2012, p. 23.

¹²¹ Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation, « Document Cadre de Politique nationale de décentralisation 2015-2024 », 2015, p. 6 : « La crise politique et sécuritaire que le Mali a connue en 2012 a remis en avant la dimension politique de la décentralisation ainsi que la nécessité de renforcer le processus afin de relever, dans le cadre de la refondation de l'État, les défis liés au développement, à l'unité nationale et à l'intégrité du territoire. Le consensus politique pour une « décentralisation renforcée », dégagé par les États généraux de la décentralisation tenus en octobre 2013, met la régionalisation au centre de la décentralisation et du développement institutionnel au Mali ».

¹²² Moussa DJIRÉ, Amadou KEÏTA, *Régionalisation au Mali, regards croisés*, Éditions Tombouctou, Collection " L'Afrique se raconte ", novembre 2015, p. 65 à 68.

textes juridiques qui pourraient rendre effectif la décentralisation, sans compromettre ni menacer le caractère unitaire des États du Niger et du Mali.



Protection de la rivière Kwilu : étude juridique et environnementale dans le contexte de l'interdépendance des provinces du Grand-Bandundu

Protection of the Kwilu River: Legal and Environmental Study in the Context of
Interdependence of the Grand Bandundu Provinces

Page | 181

Par :

Israël NGUNGU LEBU

Juriste et étudiant en Master 2 de Droit Public Approfondi à l'Université de Bretagne
Occidentale (France)

Résumé :

La décentralisation en République démocratique du Congo (RDC) a des implications importantes dans de nombreux domaines, notamment la gestion de l'eau. Cette étude examine les défis et les opportunités liés à la décentralisation et à la gestion de l'eau dans les provinces du Grand-Bandundu (Kwilu, Mai-Ndombe et Kwango), en se concentrant sur le cas de la rivière Kwilu et en mettant en lumière l'interdépendance entre ces provinces. L'étude analyse comment la coopération et la coordination entre les provinces peuvent contribuer à une gestion efficace de l'eau et à l'autonomie financière des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD). Elle souligne l'importance de prendre en compte les implications financières de la décentralisation et de trouver des solutions pour garantir l'autonomie financière des provinces et des ETD. Elle contribue à sensibiliser les acteurs concernés et à trouver des solutions pour améliorer la gestion de l'eau et l'autonomie financière des provinces et des ETD en RDC.

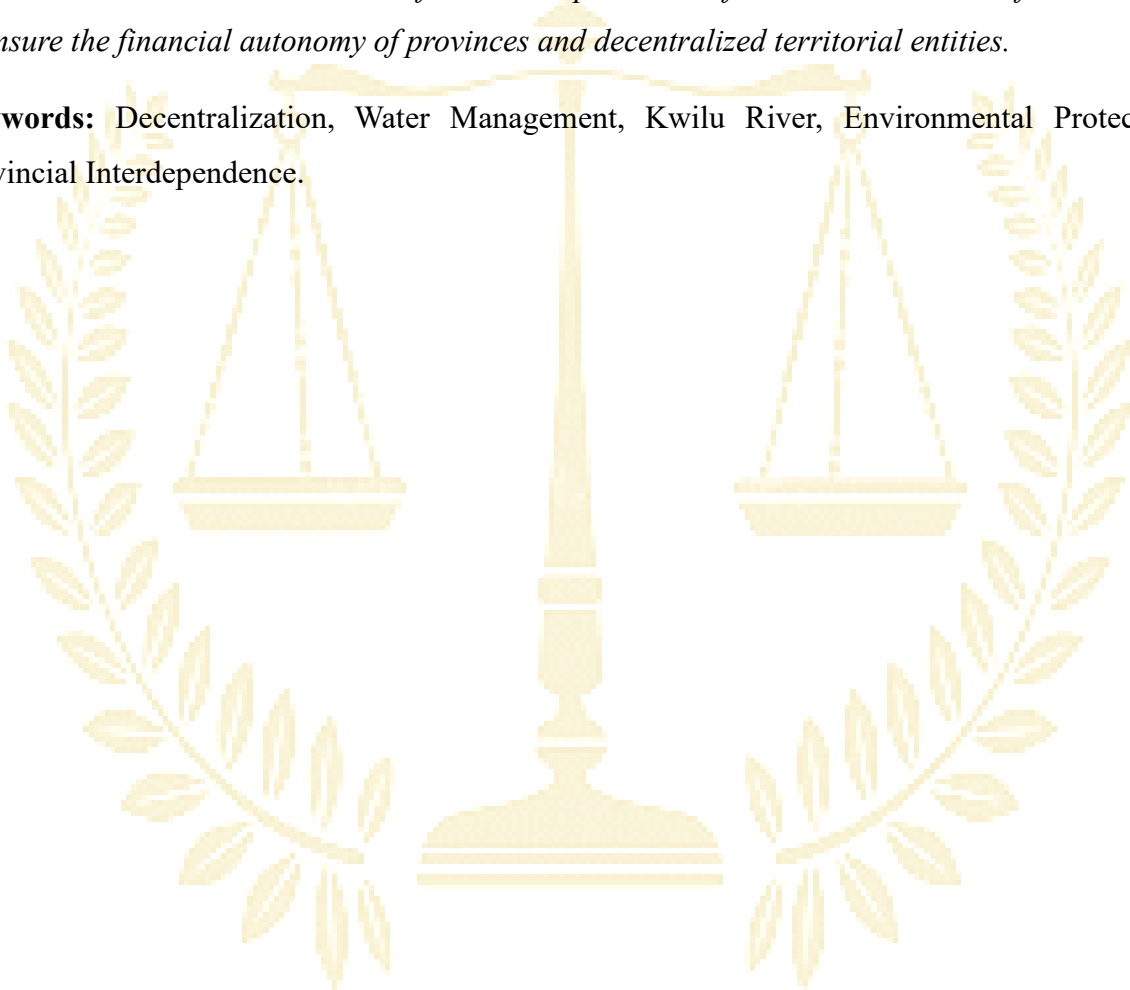
Mots-clés : Décentralisation, Gestion de l'eau, Rivière Kwilu, Protection de l'environnement, Interdépendance des provinces

Abstract:

This study explores the implications of decentralization on water management in the Kwilu, Mai-Ndombe, and Kwango provinces of the Democratic Republic of Congo, focusing on the Kwilu River. It highlights the interdependence between provinces and examines how cooperation and coordination can contribute to effective water management and financial autonomy. The study emphasizes the need to consider the financial implications of decentralization and find solutions to ensure the financial autonomy of provinces and decentralized territorial entities.

Page | 182

Keywords: Decentralization, Water Management, Kwilu River, Environmental Protection, Provincial Interdependence.



Introduction

L'eau, c'est la vie, car l'eau est essentielle à l'homme, à l'environnement et à la société¹. La Constitution répartit dans ses articles 2, 202, 203, 204 et 205 les compétences entre l'Etat et les provinces et détermine les compétences concurrentes entre les deux niveaux d'exercice du pouvoir de l'Etat congolais (compétences importantes dans le domaine de la gestion de l'eau, notamment en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de développement économique). La mise en œuvre de cette décentralisation est l'œuvre du législateur (art. 123 chif.1 et 3 al.1)². La Constitution de la RDC prévoit une augmentation du nombre de provinces de 11 à 26 (art.2), ce qui entraîne des coûts importants pour le gouvernement central. À ce jour, le transfert de 40% des recettes nationales aux provinces n'a pas encore été pleinement mis en œuvre³. Dans ce contexte de décentralisation et d'interdépendance des provinces du Grand-Bandundu, comment la protection de la rivière Kwilu peut-elle être assurée de manière efficace, compte tenu des compétences partagées entre l'État et les provinces en matière de gestion de l'eau et de protection de l'environnement ? La coopération interprovinciale entre les provinces du Grand-Bandundu (Kwilu, Mai-Ndombe et Kwango) pourrait être un levier essentiel pour renforcer la protection de la rivière Kwilu, en permettant une gestion coordonnée et durable des ressources en eau dans un contexte de décentralisation.

Page | 183

Aux termes de l'article 199 de la Constitution, deux ou plusieurs provinces congolaises peuvent coopérer en créant et en gérant des services communs dans des domaines relevant de leur compétence, notamment dans les matières environnementales et hydriques. Les articles 203 et 204 de la Constitution identifient en effet ces domaines comme des compétences exclusives ou concurrentes entre les provinces et le pouvoir central. La coopération interprovinciale peut ainsi porter sur la gestion de l'eau et la protection de l'environnement, comme le prévoient les articles 203 (chif. 1, 16, 18) et 204 (chif. 18, 20, 26). Elle est une collaboration entre provinces pour atteindre des objectifs communs. L'association nationale des pouvoirs locaux⁴ facilite cette coopération décentralisée en servant de cadre d'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les provinces et les collectivités locales étrangères et congolaises⁵. Dans cette perspective, le

¹ B. Mélissa, « Les collectivités et leurs groupements au cœur de l'adaptation de la gestion quantitative et qualitative de l'eau au changement climatique », p. 42, disponible sur <https://www.anales.org/edit/re/2023/>, consulté le 13 juin 2025 à 9h10'.

² Journal Officiel RDC, n° spécial 47^{ème} année, 20 juin 2006.

³ Il y a des accords selon lesquels les revenus de gaz devront être utilisés pour payer la dette nationale.

⁴ *Ministère de l'intérieur, la décentralisation en bref*, Kinshasa 2013, p.126.

⁵ *Idem*.

Gouvernement de la RDC a organisé les premières assises de la coopération décentralisée à Kinshasa du 28 au 31 juillet 2012, marquant ainsi une étape importante dans la promotion de la coopération entre les provinces et les collectivités territoriales étrangères⁶.

Cette étude analyse les implications de la décentralisation sur la gestion de l'eau dans les provinces du Grand-Bandundu, en se concentrant sur la rivière Kwilu. Selon l'article 53 de la Constitution⁷, l'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations. Les provinces du Grand-Bandundu, dont le Kwilu, la Mai-Ndombe et le Kwango, ont l'obligation de respecter le droit de l'environnement et l'accès à l'eau potable. La décentralisation comme un processus visant à donner plus d'autonomie aux provinces et aux ETD (l'art.3 de la Constitution), est confrontée à des défis, notamment en matière d'autonomie financière. En effet, Les provinces et ETD bénéficient d'une autonomie financière, qui constitue un principe fondamental⁸ et un droit qu'elles peuvent faire valoir en cas de violation. La coopération interprovinciale apparaît comme une solution potentielle pour renforcer l'autonomie financière des provinces et protéger la rivière Kwilu.

Page | 184

Après avoir présenté le contexte et les enjeux de la gestion de l'eau dans les provinces du Grand-Bandundu, examinons les implications de la décentralisation sur la gestion de l'eau(I), le cadre juridique qui la régit et recommandations pour une gestion durable (II).

I- DECENTRALISATION ET GESTION DE L'EAU DANS LES PROVINCES DU GRAND-BANDUNDU EN RDC

Pour comprendre les implications de la décentralisation sur la gestion de l'eau dans les provinces du Grand-Bandundu, il faut examiner le contexte et les enjeux de la décentralisation (A) ainsi que ses implications concrètes sur la gestion de l'eau (B).

A- Contexte et enjeux de la décentralisation

La décentralisation peut renforcer la gestion de l'eau au niveau local en donnant plus de pouvoirs et de responsabilités aux autorités locales.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Journal Officiel RDC, n° spécial 47^{ème} année, 20 juin 2006.

⁸ P. MABIALA, *le processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo*, Fondation Konrad Adenauer, Kinshasa 2009, p.16, disponible sur [www.hamann-leganet.de>upload](http://www.hamann-leganet.de/upload), consulté le 13juin 2025 à 20h.

1- Définition de la décentralisation et de la gestion de l'eau

Les provinces et les ETD sont dotées de la personnalité juridique⁹. La province, en tant qu'entité politique administrative, jouit de l'autonomie de gestion (art. 2 de la portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces)¹⁰. En revanche, le conseil urbain joue également un rôle important, notamment en délibérant sur les matières urbaines telles que l'aménagement des sources et forages des puits d'eau (art.11 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces)¹¹. La Constitution ne définit pas expressément la décentralisation, mais elle utilise l'adjectif « *décentralisée* » et des dispositions spécifiques (art. 3) qui laissent entrevoir un processus de partage des pouvoirs et des ressources de l'État central vers des ETD, notamment les articles 1, 2, 3, 4, 123 chif. 1), 194, 200-204. Elle dépasse ainsi le simple cadre géographique pour revêtir une portée juridique fondamentale, à savoir la reconnaissance de pouvoirs locaux, où le fond l'emporte sur la forme¹². La RDC, en effet est passée d'un Etat unitaire décentralisé (1960-1964), à un Etat fédéral (1964-1967), puis à un Etat fortement centralisé (1967 à 1994) pour revenir à la décentralisation (1994 à nos jours) en passant une tentative de centralisation¹³ et démembrement¹⁴ (1997-2003).

Dans le contexte de la gestion de l'eau, la décentralisation peut améliorer la gestion des ressources en eau au niveau local en tenant compte des spécificités provinciales. Chaque province élabore un plan provincial adapté au plan national¹⁵, permettant ainsi une gestion efficace des infrastructures hydrauliques (barrages, réseaux d'adduction d'eau, etc.) au niveau provincial. Tandis que l'État central définit les politiques nationales de l'eau¹⁶. Cette répartition des responsabilités pourrait ainsi renforcer l'efficacité et l'efficience de la gestion de l'eau.

⁹ Journal officiel de la RDC, n° spécial 47^{ème} année.

¹⁰ La loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, in JORDC, n° spécial 49^{ème} année, 31 juillet 2008.

¹¹ A. NZOVU LUVUJI, *Les acteurs de l'eau en Droit Congolais*, Éditions universitaires européennes, 2018, p.101.

¹² P-Y. Chicot, *Décentralisation et proximité : territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Dalloz, Coll. Thème te commentaires, 1^{ère} éd., Décembre 2013, p.6.

¹³ Sous le règne du président Laurent-Désiré Kabila.

¹⁴ Pendant l'occupation rwandaise et ougandaise et l'émergence des plusieurs mouvements rebelles-écrans de ces puissances régionales occupantes.

¹⁵ Art. 17 loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau.

¹⁶ Articles 14, 15-16 et Ss, loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau.

2- Contexte de la décentralisation et de la gestion de l'eau dans les provinces du Grand-Bandundu

Selon Jean-Claude Bruneau¹⁷, « *l'ex-Bandundu est scindé en trois provinces* » avec des identités distinctes, avec des groupes ethniques spécifiques, notamment le Kwango, le Kwilu et le Maï-Ndombe. En effet, le Kwango est peuplé de Yaka, Pelende et Suku, tandis que le Kwilu est plus peuplé avec des groupes comme les Pende, Mbala et Mbun. Le Maï-Ndombe a un peuplement composite, avec des Teke le long du fleuve.

Page | 186

De plus, la décentralisation dans ces provinces vise à améliorer la gestion des services publics, notamment la gestion de l'eau (Art. 2 de loi n° 15/026 relative à l'eau). Les autorités locales ont été dotées de pouvoirs et de responsabilités pour gérer les ressources en eau de manière plus efficace (articles 203 chif.1,16,18 ; 204 chif.18,20, 26, ...de la Constitution).

Cependant, la gestion de l'eau dans les provinces du Grand-Bandundu est confrontée à plusieurs défis, notamment : faible couverture en eau potable, pollution des eaux, gestion des déchets, contraintes financières et techniques pour gérer les infrastructures hydrauliques. La décentralisation a permis aux autorités locales de prendre des décisions plus éclairées en matière de gestion de l'eau, mais elle a également créé des défis en termes de coordination et de coopération entre les différents acteurs impliqués (Art. 10-12 loi relative à l'eau).

Les autorités locales doivent donc relever ces défis pour améliorer la gestion de l'eau dans ces provinces, en tenant compte des dispositions de la loi foncière¹⁸ et des autres textes législatifs pertinents. Ainsi, la décentralisation a un impact dans le domaine de l'environnement, tel qu'en gestion de l'eau.

B- Implications de la décentralisation sur la gestion de l'eau

La décentralisation peut avoir des implications importantes sur la gestion et l'utilisation des ressources en eau (1), comme le montre l'exemple de la rivière Kwilu (2).

¹⁷ J-C. BRUNEAU, « L'État en Afrique Les nouvelles provinces de la République Démocratique du Congo : construction territoriale et ethnicités », *Revue Espace Politique*, 2009-1, DOI : 10.4000/espacepolitique.1296.

¹⁸ Articles 53-56 de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

1- Analyse des implications de la décentralisation sur la gestion de l'eau

La plupart de grandes questions environnementales, dont l'eau, sont de la compétence de l'État (articles 9, 48, 123 chif.15 et ss constitution). Cependant, la décentralisation précisée par la législation, notamment la loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces¹⁹ ; loi organique n°16/001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées²⁰ et loi n° 15/026, donne compétence en matière de l'eau aux entités locales (art.16 al.2 15/026 sur l'eau). Le souci du constituant dans la consécration de la décentralisation au niveau local, c'est l'octroi de l'autonomie dans toutes ses couches²¹.

En effet, la décentralisation peut avoir des implications positives et négatives sur la gestion de l'eau. D'une part, elle peut permettre une gestion plus efficace et plus efficiente des ressources en eau, car les collectivités locales sont mieux placées pour comprendre les besoins et les priorités de leur communauté. Par exemple, aux termes des articles 3 et 123 chif.1, 203-24 Constitution, les provinces et les ETD sont autonomes et qu'elles exercent leurs compétences dans les matières qui leur sont attribuées par la Constitution et la loi. Ainsi, les provinces ont des pouvoirs et des responsabilités en matière de gestion des ressources en eau.

D'autre part, la décentralisation de la gestion de l'eau peut également présenter des défis, à savoir :

- Des capacités institutionnelles et techniques limitées au niveau local pour gérer efficacement les ressources en eau²². Si une province a moins des ressources financières importantes pour embaucher le personnel expert, afin de gérer les infrastructures de traitement de l'eau. Il y a risque de mauvais traitement de l'eau, ce qui peut entraîner des problèmes de qualité de l'eau.

¹⁹ Journal Officiel de la RDC, n° spécial 49^{ème} année, 31 juillet 2008.

²⁰ Journal Officiel de la RDC, n° 11, 1^{er} juin 2016, col.11.

²¹ I. NGUNGU LEBU, « Confusion et contradiction de l'adjectif « local » dans la décentralisation de la RDC et redondance de la Constitution du 18 février 2006 », disponible sur <https://doseco.cd/2023/04/07/confusion-et-contradiction-de-ladjectif-local-dans-la-decentralisation-de-la-rdc-et-redondance-de-la-constitution-du-18-fevrier-2006-tribune/>, consulté le 12 juin 2025 à 10h15'.

²² Selon l'art. 3 al. 3 de la Constitution, l'autonomie locale a aussi la dimension organique et technique. Dans cette disposition, le Constituant congolais fait une articulation entre le principe de la libre administration et l'autonomie des gestion.

- Des risques de disparités et d'inégalités dans la gestion de l'eau entre les différentes régions ou communautés. En effet, le découpage territorial a porté le nombre de provinces de 11 à 26²³. Bien qu'elles soient toutes égales sur le plan juridique, des inégalités financières et économiques subsistent. Ainsi, une entité rurale aura souvent moins de ressources et d'infrastructures pour la gestion de l'eau qu'une entité urbaine plus riche. Car elle pourrait être plus vulnérables aux pénuries d'eau et aux problèmes de santé liés à l'eau.

- Des défis en termes de coordination et de coopération entre les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'eau, notamment entre les collectivités locales et l'État central. En effet, L'article 205 de la Constitution, prévoit une solution pour résoudre les conflits entre les provinces et l'État, mais les priorités divergentes et le manque de coopération peuvent néanmoins entraîner des conflits et des retards dans la gestion de l'eau²⁴.

Pour une meilleure illustration de l'implication de la décentralisation en gestion de l'eau, prenons l'exemple de la rivière Kwilu.

2- Étude de cas de la rivière Kwilu

Les ressources en eau de la RDC sont abondantes, mais leur protection et leur gestion nécessitent des stratégies adaptées aux enjeux du développement durable²⁵. Elle a un réseau hydrographique de 25 000 km, dont 15 000 km de voies navigables catégorisées et 10 000 km non catégorisées²⁶, avec des rivières importantes comme la rivière Kwilu. Le Kwilu, également connu sous le nom de Cuilo en portugais, est une rivière importante qui traverse le Mayombe en Angola et en RDC, constituant un affluent notable du fleuve Congo. Longue de 965 km et avec un débit moyen de 3 299 m³/s, elle est une ressource vitale pour la région²⁷. En RDC, elle traverse la province du Kwilu du sud vers le nord, passant par les localités de Gungu, Kikwit, Bulungu,

²³ Art. 2 de la Constitution et la loi 2015 sur le découpage territorial.

²⁴ Les projets de gestion de l'eau peuvent être retardés ou inefficaces en raison d'un manque de coordination et de coopération entre les différents acteurs. Le constituant prévoit la coopération entre les acteurs locaux par exemple, mais sa mise en œuvre est problématique (Art. 204.2 Constitution).

²⁵ Voir par exemple, l'exposé des motifs de la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau

²⁶ RDC, Ministère des Transports. (Mai 2024). Rapport national de l'hydrographie. Direction de la Marine et des Voies Navigables. Présenté par Patrick Musitumbu Itakala, p.3, disponible sur https://iho.int/uploads/user/Inter-Regional%20Coordination/RHC/EAtHC/EAtHC18/EAtHC18_2024_06.3A_FR_Republique_Democratique_du_Congo_Rapport_National.pdf. Consulté le 7 juin 2025 à 10h 27'.

²⁷ H. Lemma et al., « Mesures de transport de charriage dans la rivière Gilgel Abay, Bassin du lac Tana, Éthiopie », in *Revue d'hydrologie*, vol. 577, 2019, p. 123968.

Djuma, Tshimbane et Bagata, avant de se jeter dans la rivière Kasai à la ville de Bandundu²⁸. Cette situation géographique fait d'elle un élément essentiel pour les populations locales. Ainsi, elle est soumise aux lois et réglementations congolaises relatives à la gestion des ressources en eau. Elle est un bien public appartenant à l'État congolais (articles 7-8 loi relative à l'eau).

Page | 189

En outre, la rivière Kwilu est protégée par des lois et réglementations spécifiques visant à préserver sa qualité et son débit. La loi n° 15/026²⁹ interdit, en effet, les rejets de déchets et substances susceptibles de polluer ou de dégrader la qualité des eaux (art.19). De plus, elle joue un rôle crucial dans l'économie locale, car elle permet la pêche, la pisciculture l'irrigation des cultures et le transport de marchandises (art. 64, 67). Ainsi, l'État garantit l'accès égal aux ressources en eau et aux espèces aquatiques pour tous les Congolais. Les autorités publiques locales sont responsables de la conservation, de l'utilisation et de la protection de ces ressources. (art.5-6). Cependant, selon Malonga Kulibali³⁰, les rivières de la province du Kwilu (Kwilu, Kwango, Kasai, Inzia, Kwenge) sont menacées de pollution en raison de la mauvaise gestion des déchets et des pratiques sanitaires des populations riveraines. Cela peut causer des maladies hydriques, la mutation des poissons et des problèmes de circulation sur les rivières.

Kwilu : transformées en poubelles et latrines, les rivières sont menacées de pollution

Publié le mer, 16/03/2022 - 17:40 | Modifié le mer, 16/03/2022 - 17:40

share

tweet

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

linkedin

whatsapp

telegram

signal

email

print

share / save

facebook

twitter

gestion, répartie entre le pouvoir central, la province et l'ETD (art.70). Une gestion durable peut contribuer au développement économique et social de l'ex-province du Bandundu. L'étude de cas de la rivière Kwilu montre que la décentralisation peut améliorer la gestion de l'eau si des mécanismes de coordination efficaces sont mis en place, nécessitant ainsi un examen du cadre juridique et des recommandations pour une meilleure gestion de l'eau dans le Grand-Bandundu.

II- CADRE JURIDIQUE ET RECOMMANDATIONS POUR UNE GESTION DURABLE

Après avoir étudié le contexte, nous examinons le cadre juridique qui régit la protection de la rivière Kwilu (A), afin de formuler des recommandations pour une gestion durable de l'eau (B).

A- Cadre juridique de la protection de la rivière Kwilu

Le cadre juridique est crucial pour protéger la rivière Kwilu, et analyser les textes pertinents est essentiel pour une gestion efficace de l'eau.

1- Analyse des textes internationaux, régionaux et nationaux

L'analyse des textes internationaux, régionaux et nationaux permettra d'identifier les dispositions pertinentes pour la protection de la rivière Kwilu.

a- Textes internationaux et régionaux sur la protection de la rivière Kwilu

Les conventions internationales et régionales jouent un rôle crucial dans la protection de l'environnement et la gestion des ressources en eau, et pourraient s'appliquer à la rivière Kwilu :

1. Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001)³¹: Elle vise à éliminer ou à réduire les polluants organiques persistants (POP) qui peuvent avoir des impacts néfastes sur l'environnement et la santé humaine, notamment en interdisant ou en restreignant l'utilisation de POP (art. 3 et 5) ;
2. Convention sur le patrimoine mondial, culturel et naturel (1972)³²: Elle pourrait encourager la protection des sites naturels exceptionnels le long de la rivière Kwilu, notamment ceux qui abritent des espèces rares ou menacées ;

³¹ Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, adoptée le 22 mai 2001 à Stockholm (Suède), entrée en vigueur le 17 mai 2004.

³² Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée le 16 novembre 1972 à Paris, entrée en vigueur le 17 décembre 1975.

3. La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux (1997)³³ promeut une gestion coopérative et durable des cours d'eau internationaux, basée sur des principes d'utilisation équitable et raisonnable (art. 5 et 7) ;

4. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982)³⁴ pourrait s'appliquer à la rivière Kwilu pour protéger la biodiversité aquatique et prévenir la pollution, en vertu de ses dispositions sur la protection de l'environnement marin.

5. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992)³⁵: Elle met en avant des principes pour un développement durable, notamment la gestion intégrée des ressources en eau et la protection de l'environnement (principes 1, 3, 4 et 27) ;

6. Convention de Ramsar sur les zones humides (1971)³⁶: la rivière Kwilu et ses zones humides associées pourraient être considérées comme des zones humides importantes qui nécessitent une protection et une gestion durable (art. 2-5) ;

7. Protocole de la SADC sur les cours d'eau partagés (2000)³⁷: bien que la rivière Kwilu ne soit pas un cours d'eau partagé avec d'autres pays de la SADC, les principes de gestion rationnelle et d'utilisation durable des ressources en eau pourraient s'appliquer à la gestion de la rivière Kwilu (art.2-7) ; etc.

La RDC intègre les instruments internationaux et régionaux de protection de l'environnement et de gestion durable de l'eau dans son droit interne, justifiant ainsi l'analyse des textes nationaux pertinents pour la gestion de la rivière Kwilu.

b- Textes nationaux sur la protection de la rivière kwilu

La gestion de la rivière Kwilu est régie par la Constitution et les lois de la RDC, notamment la loi sur l'eau et la loi sur la décentralisation.

1° Constitution de la RDC (2006)³⁸

³³ Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, adoptée le 21 mai 1997 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

³⁴ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque), entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

³⁵ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée le 14 juin 1992 à Rio de Janeiro (Brésil) lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED).

³⁶ Convention de Ramsar sur les zones humides, adoptée le 2 février 1971 à Ramsar (Iran), entrée en vigueur le 21 décembre 1975

³⁷ Protocole de la SADC sur les cours d'eau partagés (2000).

³⁸ Journal Officiel RDC, n° spécial 47^{ème} année, 20 juin 2006.

L'arsenal juridique du secteur de l'eau en RDC a connu une métamorphose fulgurante fondée sur les articles 9 et 48 de la Constitution³⁹. Elle garantit le droit à un environnement sain (art.53 Constitution) et attribue aux provinces des compétences en matière de gestion des ressources en eau (art. 2, 3, 123 Chif.1, 203 chif.16) et de protection de l'environnement (art 204 chif.20, 26). L'État assure une gestion rationnelle des ressources en eau (art.9) et garantit l'accès à l'eau potable par une gestion durable (art.48), protégeant la rivière Kwilu et ses écosystèmes pour les communautés riveraines.

2°. Textes légaux sur la protection des rivières en RDC

Les lois sur la protection de l'environnement (2011)⁴⁰ et sur l'eau (2015)⁴¹ exigent une gestion durable des ressources en eau. La rivière Kwilu est concernée par ces lois pour préserver l'environnement et garantir l'accès à l'eau. La législation congolaise intègre les principes internationaux de protection de l'environnement. Cela vise à assurer une gestion rationnelle et durable des ressources en eau de la rivière Kwilu.

Les lois sur la décentralisation en RDC permettent aux provinces d'appuyer les initiatives de protection de l'environnement, notamment pour la rivière Kwilu, et de requérir l'aide des organismes étatiques ou provinciaux pour des projets locaux⁴². Les provinces peuvent également fixer des règles spécifiques pour la production et la gestion de l'eau, contribuant ainsi à préserver la qualité et la quantité de la rivière Kwilu⁴³.

La Loi foncière de 1973⁴⁴ établit que l'État est propriétaire des ressources en eau, dont la rivière Kwilu, et en assure la gestion et la protection (art.18), pour préserver l'eau et les espèces aquatiques.

³⁹ K. Kihangi Bindu, *Traité de droit de l'environnement : Perspectives congolaises*, African Law Séries 12, Genève, 2022, pp.292-293.

⁴⁰ Lire utilement, l'article 15 de la Loi sur la protection de l'environnement.

⁴¹ Voir en ce sens, les articles 3, 5 et Ss de la Loi sur l'eau.

⁴² Articles 102 chif. 6 et 103 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, in JO RDC, n° spécial 49^{ème} année, 10 octobre 2008.

⁴³ Articles 35 chif.10-11, la loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, in JO RDC, n° spécial 49^{ème} année, 31 juillet 2008

⁴⁴ Loi 20 juillet 1973 n°73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

L'Ordonnance-loi n°66-98 portant code de navigation maritime⁴⁵ pourrait s'appliquer à la gestion de la rivière Kwilu si elle est navigable, en régissant la navigation et en prévoyant des mesures pour prévenir la pollution et protéger l'environnement aquatique.

L'efficacité des lois dépend de leur application concrète, pour protéger la rivière Kwilu.

Page | 193

2- Évaluation de l'efficacité des lois et réglementations sur la protection de la rivière kwilu

La mise en œuvre effective des textes juridiques est cruciale pour une gestion positive de la rivière Kwilu. Le cadre juridique présente des faiblesses potentielles, notamment :

a- Manque de coordination entre les différents niveaux de réglementation et les autorités compétentes

La gestion de la rivière Kwilu peut être entravée par des conflits potentiels dus à des normes de qualité de l'eau divergentes entre la loi nationale et les accords internationaux ratifiés par la RDC. Cela peut créer des incohérences, notamment dans le cadre de la compétence partagée entre l'État et les provinces (art.2, 201, 204-205 Constitution). De plus, le manque de coordination entre les ministères⁴⁶ en charge de l'environnement, de l'agriculture et des ressources en eau peut entraîner des décisions contradictoires et des retards. Au niveau provincial, la coordination est assurée par le chef de division provincial qui assure la liaison avec l'Administration centrale de l'environnement et développement durable⁴⁷. Cependant, l'absence de mécanismes efficaces de coordination entre les différents niveaux de gouvernance et l'absence d'une loi organique sur la coopération interprovinciale (art.204.2 Constitution) aggravent ces problèmes de coordination, malgré le rôle potentiellement clé du Secrétariat Général au Ministère de l'Environnement et Développement Durable, censé planifier, organiser, coordonner, superviser, contrôler et évaluer les activités des Directions⁴⁸.

b- Insuffisance des ressources financières et humaines

Le manque de ressources peut entraver la gestion efficace de la rivière Kwilu. Si l'agence en charge de l'eau et les collectivités locales ne disposent pas de personnel qualifié, de ressources

⁴⁵ Ordonnance-loi n°66-96 du 14 mars 1966 portant code de la navigation fluviale et lacustre.

⁴⁶ Voir en sens, l'Ordonnance n° 22/002 du 07 janvier 2022 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement.

⁴⁷ K. Kihangi Bindu, *Op. Cit.*, p.198.

⁴⁸ *Idem*,

financières ou d'infrastructures adéquates⁴⁹, cela peut entraîner des problèmes de pollution et de dégradation de l'environnement, aggravant ainsi la situation de la rivière. Dans le cadre de la gestion de la rivière Kwilu, la création de l'Office Congolais des Eaux (OCE) vise à assurer une gestion efficace des ressources en eau⁵⁰. L'OCE aura pour rôle d'exercer des missions et attributions permanentes pour protéger et préserver les ressources en eau de la rivière Kwilu⁵¹.

c- Faiblesse des mécanismes de suivi et de contrôle

La protection de la rivière Kwilu est compromise par la faiblesse des mécanismes de suivi et de contrôle⁵², ainsi que par l'ignorance des administrés quant aux recours possibles contre l'administration. Selon l'Article 224 Constitution, les Cours d'appel assurent temporairement les fonctions des Cours administratives d'appel, mais cette disposition reste méconnue, ce qui pousse les administrés à croire que l'administration ne peut pas engager sa responsabilité en cas de silence ou d'inaction, entravant ainsi la protection efficace de la rivière Kwilu.

d- Manque de participation effective des communautés locales et des parties prenantes

La gestion de la rivière Kwilu est régie par la loi sur l'eau en RDC, qui impose des études d'impact environnemental et social et interdit l'immersion de substances nocives⁵³. Les pouvoirs publics ont la responsabilité administrative d'agir conformément aux exigences pour éviter des incidences néfastes sur l'environnement⁵⁴. La protection de la rivière Kwilu est cruciale pour les communautés locales et est garantie par la Constitution, qui exige une consultation référendaire pour tout transfert d'eau hors du territoire national (art. 214 Constitution). Le pouvoir judiciaire, notamment la section du contentieux du Conseil d'État⁵⁵ (art. 53, 150 Constitution), joue un rôle

⁴⁹ Aux termes de l'article 3 de la Cst., les provinces et les ETD disposent de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

⁵⁰ Art.1 Décret n° 22/06 du 1er mars 2022 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé Office Congolais des Eaux, en sigle « OCE », in JORDC, n° spécial 63^{ème}:24 mars 2022.

⁵¹ Art.2, 43 et Ss du Décret n° 22/06 du 1er mars 2022, in JORDC, n° spécial 63^{ème}:24 mars 2022.

⁵² En vertu de l'article 16, 63 de la loi sur l'eau, le Ministre de l'Environnement et Développement Durable a pris une note circulaire le 18 décembre 2020, obligeant les usagers à obtenir un avis favorable de la Direction des Ressources en Eau avant toute exploitation, pour garantir la disponibilité qualitative et quantitative des eaux et prévenir l'exploitation abusive en RDC

⁵³ Lire en sens, les articles 30, 51, 53, 54 de la loi sur l'eau, cité par S. F. MAKIEDIKA, « Analyse de la législation environnementale de la RDC : Etude d'impact environnemental et social et audit environnemental, limites et perspectives d'avenir », *Revue Internationale du chercheur* « Volume 5 : Numéro 4 », 2024, p.1359.

⁵⁴ P. Michel, *Droit de l'environnement*, 6^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011, p. 886.

⁵⁵ Voir l'art. 85 loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016, portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, in J.O.RDC., n° spécial, col. 1, 18 octobre 2016.

clé dans l'application des lois environnementales et peut sanctionner les pollueurs⁵⁶. Des recommandations spécifiques sont nécessaires pour renforcer la protection de la rivière Kwilu.

B- Recommandations pour une gestion durable de l'eau

La gestion locale de la rivière Kwilu est cruciale pour sa protection, selon la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015, qui souligne également les implications financières de cette gestion (1). Des recommandations spécifiques seront formulées pour améliorer sa gestion durable (2).

Page | 195

1- Impact de la protection de la rivière Kwilu sur l'autonomie financière des provinces des provinces du Grand-Bandundu

La gestion de la rivière Kwilu peut générer des revenus pour les provinces grâce à la taxation et aux redevances, et contribuer à l'autonomie financière en réduisant les coûts de traitement de l'eau et en améliorant la productivité agricole (art. 6 loi n° 15/026). La Loi n° 15/026 fournit un cadre juridique pour une gestion équitable et durable des ressources en eau, soutenant ainsi le développement économique et social de la rivière Kwilu (art.1 al.1).

2- Recommandations pour renforcer le cadre juridique

Afin de préserver les ressources en eau et les écosystèmes de la rivière Kwilu, les recommandations suivantes sont formulées pour améliorer la gestion de cette ressource vitale :

- *Renforcer la coordination entre les différents niveaux de réglementation et les autorités compétentes*

La coopération interprovinciale est un élément clé pour une gestion efficace des ressources en eau de la rivière Kwilu. La Constitution (art. 204.2) prévoit d'ailleurs la mise en place d'une loi organique pour encadrer cette coopération. Malheureusement, malgré les dispositions de la Constitution et des lois telles que la loi n° 13/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008⁵⁷, la mise en œuvre de la coopération interprovinciale pose problème en raison de l'absence d'une loi organique claire. La création d'un cadre de coordination

⁵⁶ Voir le titre IX de la loi relative à l'eau.

⁵⁷ Art.2 de la Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, cité par YAV & ASSOCIATES, « Cadre juridique de la Coopération interprovinciale en République Démocratique du Congo », octobre 2017, disponible sur <https://www.legavox.fr/blog/yav-associates/cadre-juridique-cooperation-interprovinciale-republique-23938.htm#>, consulté 13 juin 2025 à 11h 5'.

interministériel solide⁵⁸, avec des protocoles d'accord clairs et des réunions régulières entre les autorités compétentes, est donc essentielle pour renforcer la coordination entre les provinces et assurer une gestion harmonisée des ressources en eau de la rivière Kwilu.

- *Augmenter les ressources financières et humaines pour la gestion des ressources en eau et la protection de l'environnement*

Page | 196

L'OCE peut renforcer ses capacités en s'appuyant sur les articles 39 et 45 du Décret n° 22/06. Il est recommandé d'allouer des fonds supplémentaires, de recruter et former du personnel qualifié, et de fournir des équipements nécessaires pour la surveillance et le contrôle de la qualité de l'eau de la rivière Kwilu.

- *Mettre en place des mécanismes de suivi et de contrôle efficaces pour détecter les infractions environnementales*

L'OCE peut employer des personnes qualifiées (art. 45 Décret n° 22/06) pour⁵⁹ : créer un système de surveillance de la qualité de l'eau, établir des protocoles de contrôle et de suivi, et former du personnel pour mener des inspections et des contrôles réguliers afin de détecter les pollutions et les dégradations de l'environnement

- *Favoriser la participation effective des communautés locales et des parties prenantes dans la prise de décision pour la gestion durable de la rivière Kwilu*

Pour une gestion durable de la rivière Kwilu, il est recommandé de : Mettre en œuvre de manière effective les mécanismes de participation existants, tels que l'étude d'impact environnemental (art. 30, 51, 53 de la loi n° 15/026) ; Renforcer la sensibilisation et la formation des communautés locales et des parties prenantes pour une participation plus éclairée.

Ainsi, ces recommandations peuvent contribuer à améliorer la gestion des ressources en eau et la protection de l'environnement dans le contexte de la rivière Kwilu.

Pour une gestion durable de la rivière Kwilu, il est essentiel de favoriser la participation effective des communautés locales et des parties prenantes dans la prise de décision. À cet effet, il est recommandé de mettre en œuvre de manière effective les mécanismes de participation

⁵⁸ Voir en sens, l'ordonnance n° 22/002 du 07 janvier 2022 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement

⁵⁹ Décret n° 22/06 du 1er mars 2022 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé Office Congolais des Eaux, en sigle « OCE », in JORDC, n° spécial 63^{ème}, 24 mars 2022.

existants, tels que l'étude d'impact environnemental (art. 30, 51, 53 de la loi n° 15/026), et de renforcer la sensibilisation et la formation des communautés locales et des parties prenantes pour une participation plus éclairée.

Ces efforts s'inscrivent dans le respect des droits fondamentaux, notamment le droit à un environnement sain (art.53 Constitution), et plus précisément dans le cadre de la protection de l'environnement et des droits de l'homme, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'impose aux pouvoirs publics et à toute personne (l'art.60 Constitution). Ainsi, la protection de la rivière Kwilu, élément essentiel de l'environnement, est une responsabilité partagée par tous, à l'image de la mission confiée à l'homme selon la Genèse 2 : 15, de « *cultiver et garder le jardin* », symbolisant la responsabilité de protéger et de préserver l'environnement pour les générations futures.

Conclusion

Cette étude sur la protection de la rivière Kwilu a mis en évidence les défis et les opportunités liés à la gestion de l'eau dans les provinces du Grand-Bandundu. Les recommandations formulées visent à renforcer la coordination, augmenter les ressources financières et humaines, et mettre en place des mécanismes de suivi et de contrôle efficaces. La mise en œuvre de ces recommandations pourrait améliorer la gestion des ressources en eau et la protection de l'environnement. Cependant, il est essentiel de prendre en compte les implications financières et environnementales de la décentralisation et de garantir l'autonomie financière des provinces et des collectivités locales. En somme, la protection de la rivière Kwilu est cruciale pour les populations locales et le développement économique et social de la région.

The Protection of Medical Units and Personnel in Armed Conflicts: The Case of the North West and South West Regions of Cameroon

La Protection des Unités et Personnels Médicaux dans les Conflits armés: Le cas des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun

Page | 198

Par:

Yebit Georgiette Nahbila,

Public Law Research Scholar, Faculty of Law and Political Science, University of Bamenda - Cameroon

Professor **Lukong Kenneth Mendjo,**

Associate Professor of Political Science, Faculty of Law and Political Science, University of Bamenda - Cameroon.

Professor **Yves Victor Tsala,**

Associate Professor of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Ebolowa - Cameroon.

Abstract:

In conflict-ridden regions like Cameroon's North West and South West, the safety of medical personnel and facilities is imperilled, threatening essential healthcare delivery to civilians. This study focuses on protecting healthcare providers in these areas to maintain services and uphold humanitarian principles during conflict. It explores strategies to enhance protection measures, seeking practical solutions to ensure healthcare continuity and adherence to standards in armed conflicts. By reinforcing security and compliance with humanitarian laws, this paper aims to significantly improve the safeguarding of medical entities, supporting healthcare access and neutrality. In these regions, safeguarding medical personnel is crucial to mitigate conflict impacts on civilians and uphold the right to healthcare. Urgent action is required to address healthcare needs, emphasizing the critical role of protecting medical personnel amid the prolonged crisis. This study highlights the importance of upholding humanitarian principles, protecting lives, and contributing to international peace efforts in Cameroon's conflict zones.

Keywords: conflict zones, healthcare protection, humanitarian principles, Cameroon, medical personnel

Résumé :

Dans des régions en proie à des conflits comme le Nord-Ouest et le Sud-Ouest du Cameroun, la sécurité du personnel médical et des installations est menacée, compromettant la fourniture essentielle de soins de santé aux civils. Cette étude se concentre sur la protection des prestataires de soins de santé dans ces zones pour maintenir les services et respecter les principes humanitaires en période de conflit. Elle explore des stratégies pour renforcer les mesures de protection, recherchant des solutions pratiques pour assurer la continuité des soins de santé et le respect des normes en temps de conflits armés. En renforçant la sécurité et la conformité aux lois humanitaires, cet article vise à améliorer significativement la protection des entités médicales, soutenant l'accès aux soins de santé et la neutralité. Dans ces régions, la protection du personnel médical est cruciale pour atténuer les impacts des conflits sur les civils et garantir le droit aux soins de santé. Une action urgente est nécessaire pour répondre aux besoins en matière de santé, soulignant le rôle critique de la protection du personnel médical en période de crise prolongée. Cette étude met en lumière l'importance du respect des principes humanitaires, de la protection des vies et de la contribution aux efforts de paix internationaux dans les zones de conflit au Cameroun.

Mots-clés: zones de conflit, protection des soins de santé, principes humanitaires, Cameroun, personnel médical

Introduction

In conflict-ridden regions like the North West and South West of Cameroon, the safety and effectiveness of medical personnel and facilities are under severe threat, imperilling the delivery of essential healthcare services to civilian populations. These challenges not only endanger the lives of healthcare workers but also compromise the well-being of those in need of medical attention. The problem statement underscores the critical nature of protecting medical personnel and units in these regions to maintain the continuous provision of healthcare services and to uphold fundamental humanitarian principles during times of conflict. The research question of this paper delves into; what are the strategies and mechanisms to be implemented to bolster the protection of medical personnel and units in the North West and South West regions of Cameroon? By addressing this question, the study aims to identify practical solutions that can safeguard healthcare provision and ensure adherence to humanitarian standards even amidst armed conflicts. The hypothesis posits that by bolstering security measures and ensuring compliance with international humanitarian laws, the protection afforded to medical personnel and facilities can be significantly improved. This hypothesis suggests that enhancing security protocols and adhering to established legal frameworks will contribute to the continuity of healthcare services and the upholding of humanitarian principles in these conflict-affected regions.

Page | 200

The importance of protecting medical personnel and units in conflict zones cannot be overstated. It is essential for ensuring that healthcare services remain accessible to all individuals, regardless of their affiliations, and for maintaining the neutrality of healthcare facilities as spaces dedicated to healing and care¹. By safeguarding medical personnel and units, the ethical imperative to provide healthcare during crises is upheld, aligning with the principles of international humanitarian law².

In the specific context of the North West and South West regions of Cameroon, where armed conflicts have disrupted healthcare provision for almost a decade, the safety and security of medical personnel and facilities play a pivotal role in mitigating the adverse impacts of conflict on civilian populations. By safeguarding the right to healthcare through the protection of medical

¹ Smith, J. (2021). *Protecting Medical Personnel in Armed Conflicts: Challenges and Strategies*. Journal of Humanitarian Health, 8(2), 115-130.

² Brown, L., & Johnson, A. (2022). *Healthcare in Conflict Zones: The Case of Cameroon's North West and South West Regions*. International Journal of Conflict Medicine, 15(3), 210-225.

entities, the study seeks to contribute to the broader goal of upholding humanitarian standards and ensuring that healthcare remains a fundamental right even in the midst of armed conflicts.

The North West and South West Regions of Cameroon have been embroiled in a protracted conflict, leading to a severe humanitarian crisis. The significance of this study lies in the urgent need to address the humanitarian needs of the affected populations, including access to essential healthcare services. The conflict has resulted in widespread displacement, loss of lives, and a breakdown in basic services, highlighting the critical importance of protecting medical personnel and units to mitigate the impact on civilian populations³. The conflict in the North West and South West Regions of Cameroon has garnered international attention due to reports of human rights abuses, violence against civilians, and disruptions to healthcare services⁴. The significance of this study extends to its implications for international peace and security, as well as the responsibility of the international community to uphold humanitarian principles and protect civilian lives in conflict zones.

1. Mechanisms for the Protection of Medical Units and Personnel during Armed Conflict

During armed conflicts, safeguarding medical units and personnel is paramount to uphold humanitarian principles and ensuring continuous healthcare provision. Mechanisms for their protection include implementing legal frameworks like the Geneva Conventions, establishing safe zones for medical facilities, and promoting awareness of the rights of healthcare workers under international law. Training military personnel on the importance of respecting medical neutrality and enforcing accountability for violations are crucial steps. Additionally, engaging with local communities to garner support for the protection of healthcare facilities can enhance safety. International organizations play a vital role in monitoring compliance with humanitarian law and providing assistance in conflict zones to bolster the protection of medical units and staff.

1.1 International Humanitarian Law (IHL)

International Humanitarian Law (IHL) serves as a crucial framework in regulating armed conflicts and protecting individuals who are not or are no longer participating in hostilities. It encompasses principles that aim to limit the effects of war and safeguard the dignity and rights of

³ Brown, K., & Smith, T. (2023). *Humanitarian Crisis in the North West and South West Regions of Cameroon: Challenges and Responses*. *Journal of Conflict Studies*, 28(2), 75-89.

⁴ Patel, R., & Williams, S. (2022). *International Response to the Conflict in Cameroon: A Focus on Humanitarian Assistance*. *Global Affairs Review*, 15(4), 120-135.

those affected by conflict. IHL governs the conduct of parties involved in conflicts, emphasizing the protection of civilians, medical personnel, and facilities, as well as ensuring humane treatment for prisoners of war. The Geneva Conventions and their Additional Protocols form the core of IHL, providing guidelines for the humane treatment of individuals during wartime.

a. Geneva Conventions and Additional Protocols

The Geneva Conventions and their Additional Protocols stand as bedrock documents in the realm of International Humanitarian Law (IHL), wielding significant influence in protecting individuals amidst the horrors of armed conflicts⁵. Originating in the aftermath of World War II, these treaties were crafted to establish a set of regulations aimed at shielding civilians, prisoners of war, and the wounded from the brutalities of warfare. They also enshrined principles to guarantee humane treatment for those not actively involved in combat, emphasizing the sanctity of life and dignity during times of conflict⁶.

The Additional Protocols, introduced in 1977, bolstered the initial Conventions by extending protections to victims in both international and non-international armed conflicts⁷. This expansion notably emphasized crucial principles such as distinction, proportionality, and humanity, essential in safeguarding the rights and well-being of individuals caught up in the chaos of war. By delineating the responsibilities of parties embroiled in conflicts, these legal frameworks play a pivotal role in mitigating the suffering endured by civilians and combatants alike. They serve as guiding lights, mandating actions that alleviate human distress and uphold the core tenets of humanitarianism. Compliance with the Geneva Conventions and Additional Protocols is therefore indispensable in curbing the adverse impacts of armed confrontations on civilian populations and ensuring that the rights of all individuals are respected and protected even in the tumult of warfare.

⁵ Pictet, J. (1958). *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary*. International Committee of the Red Cross.

⁶ Sandoz, Y., Swinarski, C., & Zimmermann, B. (Eds.). (1987). *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. International Committee of the Red Cross.

⁷ Dinstein, Y. (2016). *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge University Press.

i. Geneva Convention I (1949)⁸ - Protection of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field:

Article 19: "Fixed establishments and mobile medical units of the Medical Service may in no circumstances be attacked, but shall at all times be respected and protected by the Parties to the conflict." Page | 203

Article 21: "Personnel exclusively engaged in the search for, collection, transportation, or treatment of the wounded or sick, or in the prevention of disease, staff exclusively engaged in the administration of medical units and establishments, as well as chaplains attached to the armed forces, shall be respected and protected in all circumstances."

Article 22: "Subject to the provisions of Article 24, the personnel designated in Article 21 are not combatants and shall not be attacked, but shall at all times be respected and protected."

ii. Geneva Convention II (1949)⁹ - Protection of Wounded, Sick, and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea:

Article 27: "Hospital ships entitled to the protection of the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick at Sea of August 12, 1949, shall not be attacked from the land."

Article 28: "The protection to which hospital ships are entitled shall not cease unless they are used to commit, outside their humanitarian duties, acts harmful to the enemy."

Article 29: "The same protection shall be accorded to small craft employed by the Medical Service for coastal rescue operations."

iii. Geneva Convention III (1949)¹⁰ - Treatment of Prisoners of War:

Article 24: "Medical personnel of the armed forces shall be respected and protected."

Article 25: "The protection to which medical personnel of the armed forces are entitled shall not cease unless they are engaged in hostilities."

⁸ Geneva Convention I (1949).

⁹ Geneva Convention II (1949).

¹⁰ Geneva Convention III (1949).

iv. Geneva Convention IV (1949)¹¹ - Protection of Civilians in Time of War:

Article 18: "Civilian hospitals organized to give care to the wounded and sick, the infirm and maternity cases, may in no circumstances be the object of attack but shall at all times be respected and protected by the Parties to the conflict."

Page | 204

Article 19: "The protection to which civilian hospitals are entitled shall not cease unless they are used to commit, outside their humanitarian duties, acts harmful to the enemy."

b. Additional Protocol I (1977)¹² to the Geneva Conventions:

Article 12: "Medical units and transports shall be respected and protected at all times and shall not be the object of attack."

Article 15: "The protection to which medical units and establishments are entitled shall not cease unless they are used to commit, outside their humanitarian duties, acts harmful to the enemy."

c. United Nations Security Council Resolutions

United Nations Security Council Resolutions focusing on the protection of civilians in armed conflict are crucial components of the international legal framework aimed at safeguarding vulnerable populations during times of war. These resolutions serve to underline the obligations of parties involved in armed conflicts to abide by international humanitarian law and human rights principles, ensuring the safety and well-being of civilians caught in the crossfire. Resolution 1894¹³ exemplifies the Council's commitment to addressing the plight of civilians in conflict zones by emphasizing the importance of compliance with international humanitarian law, the avoidance of civilian casualties, and the facilitation of humanitarian assistance to those in need. Such resolutions typically stress the need for increased protection of civilians, the prevention of human rights abuses, and the provision of humanitarian aid to affected populations. They also highlight the importance of ensuring safe and unimpeded access for humanitarian organizations and workers to deliver critical assistance to those most in need. By endorsing these resolutions, the Security Council reinforces the international community's collective responsibility to mitigate the impact

¹¹ Geneva Convention IV (1949)

¹² Additional Protocol I (1977)

¹³ United Nations Security Council. (2009). *Resolution 1894 (2009) on the Protection of Civilians in Armed Conflict*. Retrieved on the 1/08/2024, from UN Security Council Resolution 1894.

of armed conflict on civilians and uphold the principles of humanity and compassion in times of crisis¹⁴.

1.2. Resolutions Specific to the Situation in Cameroon:

UNSC Resolutions tailored to address the specific challenges and dynamics of conflicts in countries like Cameroon play a vital role in shaping international responses to local crises. Resolutions concerning Cameroon focus' on promoting peace, stability, and respect for human rights within the country, addressing issues such as the protection of civilians, the promotion of dialogue and reconciliation among conflicting parties, and the facilitation of humanitarian assistance to vulnerable populations. Resolution 2476 United Nations Security Council¹⁵ regarding the situation in Cameroon address the unique complexities of the conflict in the region, calling for measures to protect civilians, support peace-building efforts, and ensure the delivery of essential humanitarian aid to those affected by the crisis¹⁶. These resolutions provide a framework for international cooperation and action, guiding efforts to resolve conflicts, protect civilians, and promote stability and security in the regions affected by violence and instability. By addressing the specific challenges faced in Cameroon, these resolutions contribute to the broader goal of fostering peace, security, and respect for human rights in conflict-affected areas.

Page | 205

a. Cameroon's Domestic Laws Regarding the Protection of Medical Personnel and Units

In Cameroon, the protection of medical personnel and units in armed conflicts is typically governed by a combination of international humanitarian law and policies. Here are some key points regarding Cameroon's approach:

International Humanitarian Law Adoption: Cameroon is a party to the Geneva Conventions and Additional Protocols, which provide a framework for the protection of medical personnel and units in armed conflicts.

Domestic Legislation: Cameroon adheres to international laws that incorporate provisions from international humanitarian law to protect medical personnel and units during armed conflicts.

¹⁴ Williams, P. D., & Bellamy, A. J. (2018). *Understanding Peacekeeping*. Polity Press.

¹⁵ United Nations Security Council. (2019). *Resolution 2476 (2019) on the Situation in Cameroon*. Retrieved on the 1/08/2024, from UN Security Council Resolution 2476.

¹⁶ Roberts, A., & Zaum, D. (2015). *Selectivity and the United Nations Security Council: Resolutions on the Use of Force and the Protection of Civilians*. *Global Governance*, 21(2), 197-217.

These laws outline the rights and responsibilities of medical personnel, the protection of medical facilities, and the consequences for attacks on medical units as observed above.

Policies and Guidelines: The government of Cameroon has specific policies and guidelines gotten from the Geneva conventions supra suited to ensure the protection of medical personnel and units during armed conflicts. These policies include protocols for the safe passage of medical personnel, the protection of medical facilities, and the provision of medical care to all in need, regardless of affiliation.

1.3 Implementation Challenges:

The implementation of laws and policies protecting medical personnel and units in armed conflicts can face various challenges in Cameroon:

Security Concerns: In conflict zones like the North West and South West regions, ensuring the safety and security of medical personnel and units is a significant challenge due to the volatile nature of the environment especially in the suburbs like in in Balikumbat community where the arm conflict had escalated for years making the protection of both the health units and the health personnels seriously challenging.

Lack of Awareness: Some individuals and groups involved in armed conflicts are not fully aware of or disregard the protections afforded to medical personnel and units under international humanitarian law and domestic policies as easily seen in the arm conflict affecting the two regions.

Resource Constraints: Limited resources, including funding, medical supplies, and personnel, has hinder the ability to provide adequate protection and support to medical units and personnel in conflict-affected areas in zones like in Mamfe where the district health unit was burnt down by unknown gun men in April 2021.

Lack of Enforcement: Weak enforcement mechanisms or a lack of accountability for violations undermine the protection of medical personnel and units in armed conflicts, in the North West and South West regions, arm separatists are not actually known and identified given they operate mostly in hidden strategies, therefore enforcing the protection of health units and personnels actually becomes a huge challenge.

Infrastructure Damage: Attacks on infrastructure, including medical facilities, has disrupted the delivery of healthcare services and endanger medical personnel working in conflict

zones of the North West and South West regions like the case of Mamfe in South West the 2021 and Balikumbat North West.

2 Attacks on Medical Personnel and Units in the North West and South West Regions

2.1 Analysis of the Types of Attacks

Page | 207

Attacks on medical personnel and units in the North West and South West Regions of Cameroon include:

Direct Targeting: Deliberate attacks on medical personnel, facilities, and ambulances, which are in violation of international humanitarian law. In February 2020, armed individuals attacked a hospital in the North West Region in Batibo, resulting in the injury of several medical staff members and severe damage to medical equipment. This incident directly targeted the healthcare facility, violating international humanitarian law for the protection of health units and health personnels¹⁷.

Obstruction of Medical Assistance: Preventing or obstructing medical personnel from providing care to the wounded and sick. Within the conflict in the South West Region, armed groups barricaded roads leading to a remote village called Mudemba¹⁸, preventing medical personnel from reaching the area to provide critical care to injured civilians. This obstruction of medical assistance endangered the lives of those in need of urgent medical attention in the zone.

Harassment and Intimidation: Threats, harassment, or intimidation of medical personnel, hindering their ability to carry out their duties. A local clinic in the North West Region in Balikumbat received threats from a militia group, warning medical staff to cease treating individuals from opposing factions. This on-going intimidation tactics created a hostile environment for healthcare workers, impeding their ability to fulfil their duties and risking the lives of patients¹⁹.

Looting and Pillaging: Theft of medical supplies, equipment, and facilities, impacting the provision of healthcare services. In a series of attacks on medical facilities across both regions, armed groups looted pharmacies, hospitals, and clinics, stealing essential medical supplies,

¹⁷ International Committee of the Red Cross. (2020). *Attacks on Health Care*.

¹⁸ Human Rights Watch. (2021). *Report on Cameroon*.

¹⁹ Amnesty International. (2022). *Annual Report on Cameroon*.

equipment etc. The looting significantly disrupted the healthcare system, depriving communities of vital medical services and medications²⁰.

2.2 Factors contributing to the Attacks

Various factors contribute to attacks on medical personnel and units in conflict-affected regions like the North West and South West Regions of Cameroon:

Page | 208

Conflict Dynamics: The on-going conflict between government forces and armed separatist groups in these regions creates a volatile environment where medical personnel and units may become targets on either side without knowledge. In the North West Region, clashes between government forces and armed separatist groups have intensified, leading to an increase in attacks on medical personnel and facilities as they are caught in the crossfire of the conflict²¹.

Lack of Security: Insufficient security measures and the inability to provide adequate protection for medical personnel and facilities make them vulnerable to attacks. A clinic in a remote area of the South West Region in Ekondo Titi was attacked due to the lack of security measures in place to protect medical staff and facilities, highlighting the vulnerability of healthcare workers in such conflict zones.²²

Perceived Bias: Medical personnel are sometimes perceived as supporting one side of the conflict, leading to their targeting by opposing parties²³.

Breakdown of Law and Order: The breakdown of law and order in conflict zones has resulted in a lack of respect for international humanitarian law principles protecting medical personnel and units. In the North West and South West Regions, the breakdown of law and order has resulted in a disregard for international humanitarian law principles protecting medical personnel and facilities, leaving healthcare workers exposed to targeted and untargeted attacks²⁴.

Misinformation and Propaganda: Misinformation, propaganda, and the spread of false narratives have contributed to the targeting of medical personnel and units. False narratives spread by various factions in the conflict have demonized medical personnel, portraying them as aligned

²⁰ Amnesty International. (2022). *Annual Report on Cameroon*.

²¹ Human Rights Watch. (2021). Op. cit.

²² Amnesty International. (2022). Op. cit.

²³ Médecins Sans Frontières. (2023). Op. cit.

²⁴ Ibid.

with specific groups and thus justifying attacks on healthcare facilities, illustrating how misinformation can contribute to violence against medical units²⁵.

2.3 Specific cases of attacks of Medical Units and Personnel in the North West and South West Regions

Page | 209

Killings In January 2019, a pregnant nurse was shot and killed on her way to work in the North West Region. While it is difficult to verify, locals accused Cameroonian soldiers of carrying out the act.

Again, in June 2019 still a pregnant nurse was shot and killed by suspected Cameroonian military forces alongside her two children and Sister's child.

Also, on August 15, 2018, a couple all nurses were killed by members of the Cameroons defense forces in Tad, Nyen near Mbengwi Momo Division in the North West Region. The couples were both heading to health units in Kob and Njaretu were returning from work and board their motorbike when military stopped them. Surrounding residents have confirmed they were shot by military who accused them of treating Amazonian fighters.

In addition, on Friday February 25th 2022, a team of 16 health workers from various departments of Nkwen Baptist hospital left for Ashong and Bali to offer health services to the sick for a 2 day assignment after spending the night in Ashong, they left on Saturday and attended to patients in Bali before returning to Bamenda. When they got to mile 90 close to Bamenda, they were asked to stop and descend from the car. on descending one of the armed men pulled out his trigger about 100m from the hospital car and fired the bullet which penetrated through the windscreen and caught Jeanette Swayeh Shey, a nurse at the Nkwen Baptist hospital and two other colleagues (a doctor and a nurse) who received scattered bullets in their shoulders while Mrs. Jeanette died in the hospital after being rushed to the hospital.

Most recently in June 2024, a nurse by name Hansel originally from Bamumkumb, was shot and killed while on duty in a small hospital in Bafut. Local sources say he was killed by the Amazonian defense forces.

²⁵ Human Rights Watch. (2021). Op. cit.

2.3.1 Burning of medical units

In February 2019, suspected separatists raided and burnt down the kumba District hospital in the South West Region killing at least 4 people including 2 patients and leaving most of the buildings in ashes. This incident completely destroyed the surgical and male wards of the hospital as well as nearby homes and many cars belonging to the hospital staffs.

Page | 210

Again, on the night of 08. January 2022, suspected separatist fighters set fire to the Mamfe District Hospital in the South West Region. The entire structure was completely burnt down but for the pharmacy which was spared by the fire. According to reliable sources, 47 patients were present at the hospital but fortunately none of them lost their lives.

2.3.2 Direct attacks on medical units and personnel

Still in February 2019, Soldiers looking for wounded separatists entered the Shishong Baptist hospital in the North West Region, fired shots in the air and threatened to kill health workers. The troops attacked BBH, killed a fighter and arrested 3 other fighters.

2.3.3 Abduction of medical personells

Still in Shishong, in February 2019, armed separatists abducted 5 medical staff members from the hospital and one priest who were accused of collaborating with the rebels.

3 Challenges in Implementing Protective Mechanisms

3.1 Lack of Awareness and Understanding of IHL

In conflict zones, the absence of comprehensive training programs on IHL for military personnel, armed groups, and humanitarian actors leads to a lack of understanding about the protections offered to medical personnel and facilities. Misinterpretation of IHL due to limited awareness or misconceptions result in violations, as parties involved in conflicts may not fully comprehend the safeguards provided to healthcare workers.

3.2 Weak Enforcement and Accountability Measures

a. Impunity: In regions with weak governance structures due the impact of the conflict on government structures, the absence of effective mechanisms to enforce IHL and hold attackers of medical personnel accountable fosters a culture of impunity, where perpetrators face almost no consequences for their actions.

b. Inadequate Legal Frameworks: The lack of robust legal frameworks or mechanisms to prosecute individuals or groups responsible for assaults on medical personnel contributes to a deficiency in accountability, allowing attacks to occur without repercussions.

3.3 On-going Armed Conflict and Insecurity

Page | 211

a. Fragmented Control: In conflict-affected areas, the presence of multiple armed groups with disparate goals controlling various territories makes it difficult to uniformly implement protective measures for medical personnel and facilities.

b. Displacement and Inaccessibility: On-going insecurity and armed conflict in the North West and South West regions has resulted in population displacement and restricted access to healthcare services, heightening the vulnerability of medical personnel and facilities to attacks.

c. Resource Constraints: Scarce resources and damaged infrastructure resulting from conflict has impeded the implementation of protective measures and the provision of adequate security for medical personnel, exposing them to risks in volatile environments.

4 Impacts on the Delivery of Healthcare Services

4.1 Damage to Medical Facilities

During armed conflicts, medical facilities often become targets or collateral damage, resulting in their destruction or severe damage. This not only hampers the immediate healthcare services they provide but also has long-term implications for the community's health infrastructure. The destruction of hospitals, clinics, and medical warehouses in the North West and South West regions lead to a significant reduction in the capacity to deliver essential healthcare to the affected population within and after the crisis²⁶.

4.2 Interruption of Medical Supplies

In conflict zones, the supply chain of medical equipment, drugs, and other essential medical supplies is often disrupted due to insecurity and logistical challenges. This interruption has a severe impact on the ability of healthcare facilities to operate effectively²⁷. Shortages of crucial

²⁶ ICRC. (2020). Attacks on healthcare. International Committee of the Red Cross. Retrieved on the 28/08/2024 from ICRC Attacks on Healthcare

²⁷ WHO. (2019). Impact of interruptions in the supply of essential medicines and medical supplies in conflict-affected areas. World Health Organization. Retrieved on the 28/08/2024 from WHO Impact of Interruptions

medications, surgical equipment, and other supplies compromise the quality of care provided to patients, exacerbating the already dire healthcare situation in the conflict-affected areas.

4.3 Displacement of Medical Personnel

a. Safety Concerns for Medical Staff: The on-going armed conflict and insecurity in conflict zones pose serious safety concerns for medical personnel. Healthcare workers are pruned to threats, attacks, or forced to flee their workplaces due to the dangers they face. This displacement of medical staff creates critical gaps in healthcare provision, leaving the local population without access to vital medical services when they are most needed²⁸.

b. Loss of Expertise: The displacement of experienced medical professionals further compounds the challenges faced by the healthcare system in conflict-affected areas. The loss of skilled personnel not only diminishes the quality of care available but also disrupts the training and mentoring of junior staff²⁹. This loss of expertise has long-lasting repercussions on the healthcare infrastructure and the overall health outcomes of the population in the conflict zones.

4.4 Reduced Access to Healthcare for the Population

a. Restricted Movement: In the conflict-affected zones of the North West and South West regions, insecurity and conflict-related restrictions on movement impede the population's ability to reach healthcare facilities for essential medical services. Checkpoints, road closures, and armed conflicts create physical barriers that hinder people from accessing healthcare, particularly in remote or conflict-prone areas³⁰.

b. Fear and Intimidation: The presence of armed groups and frequent attacks instil fear in the local population, discouraging them from seeking medical assistance when needed. The pervasive sense of intimidation and insecurity deter individuals from accessing healthcare services, even in life-threatening situations, leading to delayed treatment and exacerbation of health conditions³¹.

²⁸ ICN. (2018). Protecting healthcare workers in conflict zones. International Council of Nurses. Retrieved 28/08/2024 from ICN Protecting Healthcare Workers

²⁹ WMA. (2020). Retaining medical expertise in crisis situations. World Medical Association. Retrieved on the 28/08/2024 from WMA Retaining Medical Expertise

³⁰ Oxfam. (2019). Impact of conflict-related movement restrictions on healthcare access. Oxfam International. Retrieved on the 28/08/2024 from Oxfam Impact of Movement Restrictions

³¹ (2021). Attacks on healthcare workers and access to medical services in conflict zones. Amnesty International. Retrieved on the 28/08/2024 from Amnesty Attacks on Healthcare Workers

c. Overwhelmed Healthcare System: The influx of internally displaced persons (IDPs) and refugees fleeing conflict zones overwhelms the already fragile healthcare system, straining resources and services. The sudden increase in demand for healthcare, coupled with limited resources and infrastructure, leads to overcrowded facilities, inadequate care, and a breakdown in the quality of services provided³². The healthcare system struggles to cope with the additional burden, resulting in compromised health outcomes for the affected population.

5 Recommendations

1. Enhancing Awareness and Training on IHL

a. Training Programs: Implementing comprehensive training programs on International Humanitarian Law (IHL) is crucial for military personnel, healthcare workers, and humanitarian organizations working in conflict zones. These programs should educate individuals on their rights and responsibilities under IHL, emphasizing the protection of medical personnel and facilities during armed conflicts.

b. Awareness Campaigns: Conducting awareness campaigns is essential to educate all parties involved in the conflict about the rights and protections guaranteed to medical personnel and healthcare facilities under IHL. These campaigns help in preventing attacks on healthcare workers and facilities by promoting a better understanding of the rules of war and humanitarian principles.

2. Improving Monitoring and Reporting Mechanisms:

a. Establish Reporting Channels: Creating confidential and secure reporting mechanisms for incidents of attacks on medical personnel and units is crucial. Timely documentation and investigation of violations are essential to hold perpetrators accountable and ensure the protection of healthcare workers in conflict zones.

b. Strengthen Coordination: Enhancing coordination among local authorities, humanitarian agencies, and international organizations is vital for monitoring the situation of healthcare services in conflict-affected areas. Improved coordination helps in promptly addressing protection concerns, provide assistance where needed, and advocate for the safety of medical personnel.

³² UNHCR. (2020). Strain on healthcare systems due to influx of refugees and IDPs. United Nations High Commissioner for Refugees. Retrieved on the 28/08/2024 from UNHCR Strain on Healthcare Systems

3. Ensuring Adequate Resources and Support for Medical Services

a. **Resource Allocation:** Allocating sufficient resources and funding is necessary to support the functioning of medical facilities in conflict zones. Adequate funding ensures the availability of essential medical supplies, maintenance of healthcare services, and the overall sustainability of medical operations in areas affected by conflict.

Page | 214

b. **Psychosocial Support:** Providing psychosocial support and mental health services for medical personnel working in high-stress environments is essential. This support helps healthcare workers cope with the challenges they face, including traumatic experiences and stress related to their work in conflict-affected areas.

c. **Community Engagement:** Engaging with local communities is important to build trust and enhance understanding of the importance of healthcare services. Community engagement initiatives will aid the promotion and respect for medical personnel and facilities, foster cooperation between healthcare providers and the community, and strengthen the overall resilience of healthcare systems in conflict affected zones.

Conclusion

The protection of medical units and personnel in armed conflicts, specifically examining the case of the North West and South West regions of Cameroon, it is evident that the challenges faced in ensuring the safety and security of healthcare providers and facilities are significant and multifaceted. The on-going armed conflict in the North West and South West regions of Cameroon has had devastating impacts on the delivery of healthcare services. Medical activities have been disrupted, medical personnel have been displaced, and the population has experienced reduced access to essential healthcare services. These challenges have been exacerbated by a lack of awareness and understanding of International Humanitarian Law (IHL), weak enforcement and accountability measures, and the volatile security situation in the regions.

To address these issues and strengthen the protection of medical personnel and units in conflict-affected areas like the North West and South West regions of Cameroon, a multi-faceted approach is essential. This includes enhancing awareness and training on IHL to ensure all parties understand and respect the rules governing the protection of medical personnel, improving monitoring and reporting mechanisms to document violations effectively, and ensuring adequate resources and support for medical services to maintain the delivery of healthcare in challenging

environments. Efforts are also be made to engage with local communities, build trust, and promote respect for healthcare workers and facilities. By strengthening coordination among relevant stakeholders, allocating resources effectively, and providing psychosocial support for medical personnel, with such, it is possible to enhance the protection of healthcare providers and facilities in conflict zones in the North West and South West regions of Cameroon.



Les séances d'échanges et d'informations et la plénière spéciale dans le contrôle informatif à l'assemblée nationale du Cameroun

Exchange and information sessions and special plenary session on information control at the national assembly of Cameroon

Par : Page | 216

HABIB ABAKAR

Doctorant en Droit Public à l'Université de Maroua

habibibnoabakar@gmail.com

Résumé :

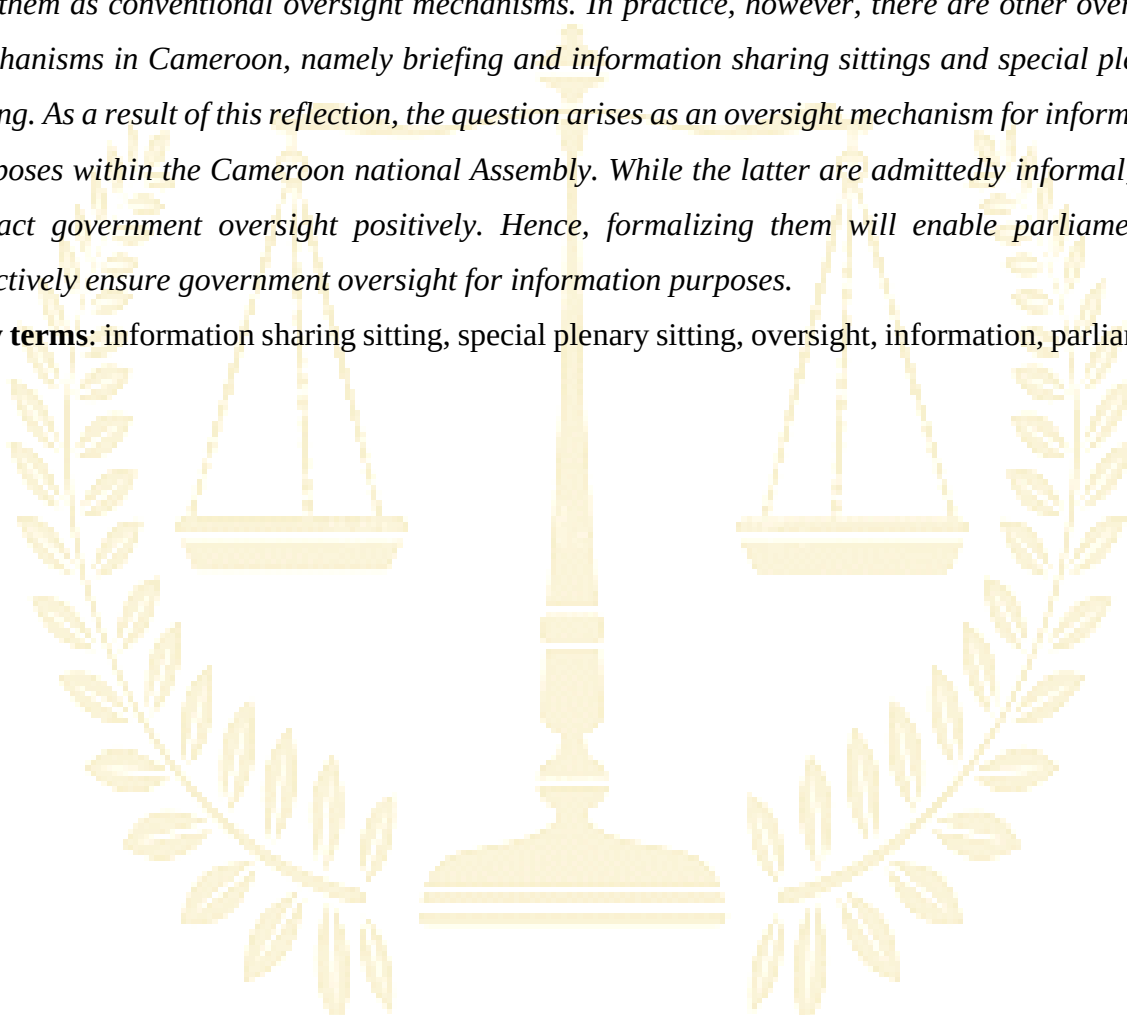
Le contrôle de l'action gouvernementale au Cameroun se décline comme suit : le contrôle avec mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement et le contrôle sans mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, encore appelé contrôle informatif. Ce dernier se caractérise par les mécanismes tels que les questions orales ou écrites et la constitution des commissions d'enquêtes sur des objets déterminés. Ils sont formellement indiqués à l'article 35 alinéa 1 de la Constitution de la République du Cameroun du 18 janvier 1996, mais le Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, en son chapitre 14, section 2, va plus loin en ajoutant les pétitions comme moyen d'information parlementaire. Ces mécanismes ont été qualifiés de moyens classiques du contrôle parlementaire. Cependant, il existe dans la pratique camerounaise, d'autres mécanismes de contrôle, à l'instar des séances d'échanges et d'informations ainsi que la plénière spéciale. Cette réflexion pose le problème de la place desdits mécanismes au sein du contrôle informatif de l'Assemblée Nationale camerounaise. Certes, ils ne sont pas codifiés, mais ont un impact positif lors de leur exercice. Toutefois, leur formalisation contribuerait efficacement au contrôle informatif du Parlement.

Mots clés : Séance d'échanges, plénière spéciale, contrôle, information, parlement.

Abstract:

Government oversight in Cameroon is ensured by holding government accountable and through commissions of enquiry and field trips for information purposes. The latter methods of enquiring government oversight are enshrined in Article 35 (1) of the 18 January 1996 Constitution of Cameroon and chapter 14 of the Standing Orders of the national Assembly which see them as conventional oversight mechanisms. In practice, however, there are other oversight mechanisms in Cameroon, namely briefing and information sharing sittings and special plenary sitting. As a result of this reflection, the question arises as an oversight mechanism for information purposes within the Cameroon national Assembly. While the latter are admittedly informal, they impact government oversight positively. Hence, formalizing them will enable parliament to effectively ensure government oversight for information purposes.

Key terms: information sharing sitting, special plenary sitting, oversight, information, parliament.



Introduction

Les institutions organes sont étudiées au sein de trois pouvoirs¹ constitutionnels qui remontent à la séparation des pouvoirs théorisée par John LOCKE, puis reprise et systématisée par Montesquieu². La théorie de la séparation des pouvoirs est perçue comme un principe d'organisation politique selon lequel une même autorité publique ne doit pas exercer toutes les fonctions étatiques³ ; raison pour laquelle le pouvoir législatif est exercé par le Parlement. Ce dernier peut être entendu selon Michel De Villiers et Armel Le Divellec, comme une institution représentative et délibérative. Représentative par sa composition, délibérative par son mode de travail⁴. Il a pour rôle de voter les lois, contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques. Il peut être composé d'une ou de deux chambres connues sous les noms de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Page | 218

Par ailleurs, le Parlement camerounais, conformément à l'article 14 de la Constitution du 18 janvier 1996, est composé de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il a pour rôle de voter les lois et contrôler l'action du Gouvernement. Bien que l'Assemblée nationale ait exercé ce rôle de façon exclusive pendant plusieurs années, depuis 2013 l'architecture institutionnelle du Parlement a été complétée par la mise en place effective du Sénat comme deuxième chambre, laquelle depuis 2022 est à sa troisième législature. Parmi les rôles énoncés ci-dessus, seul le contrôle de l'action du Gouvernement, encore appelé contrôle parlementaire fera l'objet de notre réflexion.

Avant de définir le contrôle parlementaire, il est important de clarifier le mot contrôle dans le langage courant. Le contrôle est d'abord une vérification, c'est-à-dire une opération matérielle que le droit encadre en fixant sa procédure et ses conséquences⁵, à l'instar du contrôle d'une caisse ou le contrôle d'un produit fabriqué. *Le vocabulaire juridique* de Gérard CORNU, définit le mot contrôle comme une vérification de la conformité à une norme d'une décision, d'une situation ou d'un comportement⁶. C'est aussi une opération consistant à vérifier si un organe public, en

¹ Il s'agit des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

² Cité par BARTHELEMY (J.) et DUEZ (P.), *Traité de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., 1933, (rééd) Economica, 1985, p. 139.

³ GICQUEL (J.) et GICQUEL (J-E), *Droit constitutionnel et institution politique*, 21^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2007, pp 114-115.

⁴ De Villiers (M.) et Le Divellec (A.), *Dictionnaire constitutionnel*, SIREY, 7^{ème} éd., 2009, p. 241.

⁵ Avril (P.), « l'introuvable contrôle parlementaire », *Jus-Politicum, autour de la notion de constitution*, n°3-2009, p. 4.

⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 11^{ème} éd., 2017, p. 267.

particulier ou un acte respecte ou a respecté les exigences de sa fonction ou les règles qui s'imposent à lui⁷.

Toutefois, dans le cadre de cette réflexion, le contrôle parlementaire, pour reprendre Michel De VILLIERS et Armel Le DIVELLEC, est « *une fonction traditionnelle du Parlement constituant à se faire rendre compte par l'exécutif de son action politique et administrative* »⁸. Le Professeur DELCAMP à son tour, désigne le contrôle parlementaire comme « *l'ensemble des moyens juridiques ou non, mis en œuvre par les assemblées pour amener le gouvernement à s'expliquer sur les choix qu'il propose, l'adéquation des moyens affectés aux fins qu'il dit poursuivre, le mode d'emploi des fonds qui sont accordés par les assemblées, l'examen du fonctionnement dont ils peuvent être le théâtre et qui justifieraient des investigations particulières, les conditions dans lesquelles il met en œuvre la législation* »⁹. Ainsi entendu, le contrôle parlementaire est l'une des fonctions du Parlement qui permet aux élus du peuple de vérifier les activités politiques et administratives du Gouvernement. A cet effet, l'on distingue deux types de contrôle parlementaire : le contrôle avec mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement et le contrôle sans mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, encore appelé contrôle informatif.

En outre, au Parlement camerounais, le contrôle informatif est caractérisé par des moyens d'informations parlementaires à savoir les questions orales, écrites, les pétitions et les commissions d'enquêtes parlementaires¹⁰. En dehors de ces techniques, l'Assemblée Nationale a mis en place d'autres mécanismes de contrôle notamment, les séances d'échanges et d'informations et les plénières spéciales. Dans le cadre du rapport entre Parlement et Gouvernement, le contrôle est exercé par les parlementaires à travers ces mécanismes afin d'obtenir des informations sur les activités politiques et administratives du Gouvernement. Raison pour laquelle l'Assemblée Nationale camerounaise a mis en place les nouvelles techniques qui viennent renforcer le contrôle informatif de cette chambre. Cependant, il se dégage le problème de l'incidence de ces mécanismes dans le contrôle informatif. Car, ce sont des mécanismes qui ne sont pas codifiés, mais qui sont efficaces du fait de leur adaptabilité au fil du temps. A cet effet, l'on s'interroge sur la question de savoir, quelle est la place des séances d'échanges et d'informations et de la plénière spéciale au sein du contrôle informatif de l'Assemblée Nationale du Cameroun ? De cette interrogation, il

⁷ Ibid.

⁸ De VILLIERS (M.) et Le DIVELLEC (A.), *Dictionnaire constitutionnel*, op.cit., p. 89.

⁹ Voir étude menée par l'Union parlementaire sur 88 parlements nationaux, *les outils du contrôle parlementaire*, 2007, www.ipu.org. Consulté le 11 octobre 2024 à 8 heures 23 minutes.

¹⁰ Cf. chapitre XIV, sections I, II et III du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

ressort un intérêt capital qui nous permet non seulement de mieux appréhender le rôle de ces techniques de contrôle sachant que celles-ci sont reconnues au Parlement par la pratique parlementaire, mais aussi l'initiative de ces moyens d'informations est exclusivement reconnue aux députés et pourraient avoir des impacts positifs dans la recherche d'informations parlementaires.

Pour éviter tout risque de confusion, il est nécessaire de préciser une méthode. Dans le cadre du présent travail, l'on fera usage du positivisme juridique¹¹. Ce dernier consiste à analyser le droit à travers les textes et la jurisprudence, il se divise en deux approches à savoir : la dogmatique et la casuistique.

Toutefois, s'il est vrai que les séances d'échanges et d'information ainsi que la plénière spéciale sont perçues comme des moyens d'informations parlementaires au sein du contrôle informatif de l'Assemblée Nationale camerounaise (I), il n'en demeure pas moins que la procédure d'organisation et de déroulement de ces mécanismes reste informelle (II).

I- LES SEANCES D'ECHANGE ET D'INFORMATION ET LA PLENIERE SPECIALE, MOYENS D'INFORMATION PARLEMENTAIRE

Dans l'optique de renforcer le contrôle de l'action gouvernementale, le Parlement camerounais en général et l'Assemblée Nationale en particulier, a mis sur pied de nouvelles techniques qui permettent aux Députés de mieux s'outiller afin d'obtenir des informations lors de l'exercice de leur mandat. Pour mieux appréhender ces mécanismes d'informations parlementaires, il est nécessaire d'identifier leurs organes (A) et leurs domaines de compétence (B).

A- L'identification des organes de la séance d'échanges, d'information et de la plénière spéciale

L'identification des organes de la séance d'échanges et d'informations ainsi que de la plénière spéciale est une condition préalable pour mieux appréhender ces techniques d'informations parlementaires.

Au sens général, le mot organe renvoie à un instrument d'une fonction ; rouage d'une organisation ; éléments qui, liés à la structure d'une institution, en assurent le fonctionnement par

¹¹ Notamment dans son versant sociologique.

leurs actions combinées¹². En droit, il existe trois types d'organes à savoir : organe-norme, organe-institution et organe-personne. C'est ce dernier type d'organe qui nous intéresse ici car il renvoie à une personne ou un service chargé de remplir une fonction constitutionnelle, administrative ou internationale déterminée¹³. En l'occurrence, le maire est l'organe exécutif et le conseil municipal, l'organe délibérant de l'administration de la commune. Ainsi, l'organe-personne peut être entendu comme un individu ou un groupe d'individus, investis du pouvoir d'assurer, avec ou sans représentation, le fonctionnement d'une personne morale¹⁴. Alors, au regard de ces explications, il est important de présenter d'une part, les organes des séances d'échanges et d'informations (1) et d'autre part, ceux de la plénière spéciale (2).

1- Les organes des séances d'échanges et d'informations

Les séances d'échanges et d'informations sont des séances organisées à l'Assemblée Nationale par les membres de l'une des Commissions Générales dans l'optique d'avoir des informations idoines auprès des membres du Gouvernement ou ceux de la société civile¹⁵. En effet, il convient de rappeler qu'il existe au sein de l'Assemblée Nationale trois (03) types de Commissions consacrées par le Règlement intérieur de ladite institution¹⁶ à savoir : les Commissions Générales, les Commissions Spéciales et les Commissions Mixtes Paritaires¹⁷. A cet effet, les organes susceptibles de mettre en œuvre cette technique d'informations ou participer aux séances d'échanges et d'informations sont : les Commissions Générales, les membres du Gouvernement et les acteurs de la société civile.

Selon l'article 21 alinéa 1 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du Cameroun : *« chaque année, après l'élection du Bureau définitif, l'Assemblée nationale constitue neuf (09) Commissions Générales composées en nombre égal de députés, pour l'étude des affaires qui lui sont soumises »*¹⁸. Les Commissions Générales ont pour rôle d'examiner au fond les projets ou

¹² CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op.cit.*, p. 721.

¹³ *Ibid.*, p. 722.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ En l'absence de la définition formelle, telle est définie à travers les éléments qui entre dans ces séances d'échanges et d'information.

¹⁶ Lire les sections I, II et III du chapitre VI du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun du 09 septembre 2014.

¹⁷ Cette commission est créée généralement en cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat afin de statuer sur le texte querellé.

¹⁸ Les neuf Commissions générales sont : a- Commission des Lois Constitutionnelles, des Droits de l'Homme et des Libertés, de la Justice, de la Législation et du Règlement, de l'Administration ; b- Commission des Finances et du Budget ; c- Commission des Affaires Etrangères ; d- Commission de la Défense Nationale et de la Sécurité ; e- Commission des Affaires Economiques, de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire ; f- Commission de

propositions de lois qui leur sont soumis par la Conférence des Présidents¹⁹. Outre, les séances d'échanges et d'informations qui n'interviennent pas directement dans la procédure législative, leur mission est d'assurer une veille juridique et technique sur des questions spécialisées pouvant faire l'objet d'un examen suivi par ces différentes Commissions. Elles sont également le lieu de discussions et d'échanges pertinents entre les députés, membres desdites Commissions et les membres du Gouvernement ou les autres acteurs de la société civile.

Le Gouvernement, au sens large, est un ensemble d'organes investis du pouvoir politique²⁰. Au sens étroit, notamment en régime parlementaire, c'est un organe collégiale, dirigé par un Premier Ministre, Chef du Gouvernement, chargé, avec le Chef de l'Etat, de la fonction exécutive²¹. De cette définition, il se dégage que le pouvoir exécutif est composé du président de la République et le Gouvernement avec un chef à sa tête. Cette configuration est identique à celle du Cameroun²². Dans ce contexte, le Gouvernement se présente comme un organe des séances d'échanges et d'informations susceptible d'être convié auxdites initiatives. Il prend part à travers ses membres qui sont, soit acteur de la séance, soit un simple invité. Il est acteur de la séance, lorsque l'un des membres du Gouvernement est convié par la Commission qui initie la séance et qui apporte des informations crédibles en rapport avec la thématique de l'ordre du jour de ladite séance. En revanche, il est simple invité, lorsque c'est la société civile qui est acteur de la séance et que le domaine que celle-ci présente ce jour, concerne son département ministériel.

Par ailleurs, Gérard CORNU définit la société civile comme un groupe d'individus identiques soumis à un statut légal particulier et à toutes les règles non contraires du droit commun des sociétés que la loi ; par opposition aux sociétés commerciales, définit comme un genre résiduel, en reconnaissant un caractère civil à toutes les sociétés auxquelles une disposition légale n'attribue pas un autre caractère en raison de leur forme, de leur nature ou de leur objet²³. Ainsi, elle désigne également l'ensemble des associations non gouvernementales qui agissent comme groupe de pression pour défendre les intérêts des individus collectifs qu'elle représente. Elle complète souvent, le rôle joué par le Gouvernement et travaille en collaboration avec ce dernier. A cet effet, il convient de dire que c'est à travers le rôle qu'elle joue et la place qu'elle occupe que la société

l'Education, de la Formation Professionnelle et de la Jeunesse ; g- Commission des Affaires Culturelles, Sociales et Familiales ; h- Commission de la Production et des Echanges ; i- Commission des Résolutions et des Pétitions.

¹⁹ Art. 24 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

²⁰ GUINCHARD (S.) et DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 25^{ème} éd. 2017, p. 556.

²¹ *Ibid.*

²² Lire les chapitre I et II du titre II de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

²³ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 972.

civile se présente ici comme un organe de la séance d'échanges et d'informations. Elle peut être initiatrice de ladite séance en se rapprochant de la Commission compétente qui peut statuer sur le domaine dont elle exerce ses activités.

Au regard de ce qui précède, il ressort que les organes de la séance d'échanges et d'informations sont les Commissions Générales, les membres du Gouvernement et les acteurs de la société civile. Quid des organes de la plénière spéciale ?

2- Les organes de la plénière spéciale

La plénière spéciale contrairement à la séance d'échanges et d'informations, est une séance publique organisée par l'Assemblée Nationale à l'initiative d'un ou plusieurs députés et regroupe toute la Représentation Nationale ainsi que les membres du Gouvernement ou acteurs des organismes publics afin de débattre sur un sujet bien précis qui ne sera pas sanctionné par un vote à la fin²⁴. Son caractère spécial vient du fait qu'il n'y a pas délibération lors de cette plénière. De cette définition, il ressort que les organes de la plénière spéciale sont donc : les Députés, les membres du Gouvernement et les acteurs des organismes publics ou non gouvernementaux.

S'agissant des Députés, ils sont généralement appelés les élus de la nation ou du peuple et, par ce titre, occupent une place au sein de l'Assemblée nationale²⁵. De par leur statut et leur fonction de contrôle, ils sont les principaux organes de la séance plénière spéciale. En effet, ils sont les initiateurs de la séance plénière spéciale. Il suffit de cibler le domaine où les informations sont capitales pour tous les députés afin de voir comment structurer la thématique de cette séance autour d'une politique publique à définir ou à implémenter. Ces informations sont, par nature, orientées puisqu'elles défendent un objectif particulier²⁶. Mais, il revient au parlementaire de faire l'analyse des données qui lui sont transmises et de les confronter à d'autres pour en vérifier la véracité et la cohérence²⁷. Cette séance est également utile pour permettre aux décideurs publics de mieux connaître les attentes de la société civile²⁸.

Pour ce qui est des membres du Gouvernement, ils sont aussi des acteurs de la séance plénière spéciale parce qu'ils sont, constitutionnellement, des donateurs des informations à la

²⁴ En l'absence d'une définition formelle, nous avons définis la plénière spéciale à travers les critères qui composent cette plénière.

²⁵ Au Cameroun, le député est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq (05) ans.

²⁶ L'Assemblée nationale dans les institutions françaises, Fiches de synthèse, Paris, 5^{ème} éd., 2014, p. 447.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

Représentation Nationale. Ce sont évidemment les premières personnes vers qui les Députés se tournent pour demander des informations. De plus, la majorité des thèmes dédiés pour ces plénières spéciales sont en droite ligne avec les activités des départements ministériels de la République. Ainsi, il faut préciser que, lors desdites plénières, plusieurs ministres peuvent y assister ou se faire représenter, compte tenu de la thématique inscrite à l'ordre du jour. A titre d'illustration, le 30 mars 2023 s'est tenue à l'Assemblée Nationale une plénière spéciale dont le thème était structuré sur l'amélioration des performances du secteur de l'éducation au Cameroun²⁹. Cette plénière avait connu la présence du Ministre d'Etat, Ministre de l'Enseignement Supérieur, du Ministre des Enseignements Secondaires et du Ministre de l'Education de Base³⁰.

En ce qui concerne les organismes publics, on peut citer entre autres la Commission Nationale Anti-corruption (CONAC) et l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF)³¹.

En effet, la CONAC est un organisme public indépendant chargé de contribuer à la lutte contre la corruption³². Quant à l'ANIF, elle est un service public de renseignement financier qui est dotée de l'autonomie financière ainsi que d'un pouvoir de décision sur les matières de sa compétence³³. Au regard de ces définitions, ces organes peuvent apporter des informations utiles aux Députés dans les domaines de la corruption et des finances. C'est ce qui justifie leur présence lors des travaux de la séance plénière spéciale respectivement organisé sous les thèmes tels que : « *la présentation aux députés des avancées de la lutte contre la corruption et des attentes de la CONAC* » et sur le « *forum d'échange et d'information sur la lutte contre la corruption* ». Ce dernier thème avait regroupé, lors de cette séance, le Ministre d'Etat, Ministre de la Justice Garde des Sceaux, le Ministre délégué à la Présidence de la République chargé du Contrôle Supérieur de l'Etat, la CONAC et l'ANIF³⁴.

En outre, les organismes non gouvernementaux sont également des acteurs que les Députés peuvent interpeller pour obtenir des informations. *A contrario*, ces organismes peuvent aussi profiter de la circonstance pour présenter des plaidoyers aux élus du peuple afin que ceux-ci améliorent leur secteur par un texte législatif. A titre d'illustration, le 05 avril 2022, une séance

²⁹ Archives de l'Assemblée nationale du Cameroun.

³⁰ *Idem*.

³¹ Il est à noter que ces derniers ne sont pas les seuls organismes pouvant être sollicités pour une séance plénière spéciale. Cependant, ils sont le plus souvent conviés au regard de leur impact dans la société.

³² Art. 2 al. 1 du décret n° 2006/088 du 11 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale Anti-corruption.

³³ Art. 2 al. 1 du décret n° 2005/187 du 31 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale d'Investigation Financière.

³⁴ Archives de l'Assemblée nationale du Cameroun.

plénière spéciale était organisée sur le thème : « deuxième édition du forum sur l'entrepreneuriat³⁵ ».

Au demeurant, il y a lieu de retenir que les organes de la séance plénière spéciale étaient classifiés avec à la tête les Députés, les membres du Gouvernement, les organismes publics et non gouvernementaux. Il reste l'identification de domaines d'information. Page | 225

B- L'identification des domaines d'information parlementaire

Du latin « dominium » qui signifie propriété. Le domaine dans son sens général, renvoie au territoire ou à l'ensemble de parcelles de terrain tels que sol, immeuble, fonds de terre, propriété, tènement³⁶. Au sens strict du terme, le domaine renvoie au champ d'activité d'une personne. Dans le cadre de cette réflexion, le domaine renvoie plutôt au champ d'activité d'une Commission Générale et d'une personne. A cet effet, chaque Commission Générale a un domaine de compétence bien défini par la Constitution³⁷ et le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale³⁸.

Par ailleurs, l'identification des domaines de compétence pour l'organisation d'une séance d'échanges et d'informations ou la plénière spéciale est la toute première condition. Elle est faite généralement par le président d'une Commission ou par un député et parfois par l'un des membres de ladite Commission. Elle consiste à cibler un domaine d'activité à caractère public ou privé afin d'envisager une séance d'échanges et d'informations ou une plénière spéciale.

Toutefois, ce travail parlementaire interpelle en premier lieu les membres du Gouvernement (1) et en second lieu les représentants des services publics étatiques, les organismes non gouvernementaux ou la société civile (2).

1- Le domaine gouvernemental

Dans le cadre de contrôle de l'action gouvernementale, les membres du Gouvernement sont les seuls acteurs à fournir des réponses à la Représentation Nationale. Les parlementaires peuvent les saisir par les différents moyens indiqués dans le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale. A cet effet, ils deviennent les principales cibles des députés car, ils sont à la tête d'un

³⁵ *Idem.*

³⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p. 366.

³⁷ Art. 26 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

³⁸ Art. 21, al. 1 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du Cameroun.

département ministériel et gèrent la politique publique définie par le Chef de l'Etat³⁹ et mise en œuvre par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement⁴⁰.

En dehors du Premier Ministre⁴¹, les autres membres du Gouvernement peuvent être conviés à la séance⁴² si leur département ministériel intéresse l'une des Commissions Générales⁴³ de l'Assemblée nationale. Dans ce cas, le président de la Commission saisit, par une lettre, le ministre dont le département est concerné. Certes, cette démarche n'est pas inscrite dans les textes réglementaires de l'auguste chambre, mais il est absolument nécessaire de rencontrer le ministre avant de se lancer dans la suite de la procédure. C'est dans cette perspective que la Présidente de la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et Familiales (CACSF) avait saisi le ministre de la Santé Publique par une lettre en date du 20 juin 2022 souhaitant l'accueillir au cours de la session de juin 2022, pour une séance d'échanges et d'informations sur *les problématiques inhérentes au secteur santé publique*⁴⁴. Ainsi, la même Commission avait saisi le même ministre à travers le secrétaire général de l'auguste chambre, par une lettre d'invitation en date du 16 novembre 2023, pour la participation à la journée d'échanges et d'information sur les thèmes : « *le paludisme et la santé communautaire* » et « *l'apport de la médecine traditionnelle dans le système de santé publique au Cameroun*⁴⁵ ».

Dans la même perspective, le Ministre de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) avait donné des informations à la Représentation Nationale sur « *la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30)*⁴⁶ » lors d'une plénière spéciale du 12 novembre 2021. En plus de son exposé, le MINEPAT avait mis à leur disposition un document intitulé : « *Stratégie Nationale de Développement 2020-2030, pour la transformation structurelle et le développement inclusif*⁴⁷ ». Malgré les explications détaillées du ministre, les députés avaient souhaité connaître les mécanismes mis en place pour l'évolution de ce projet.

³⁹ Art. 5, alinéa 2 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

⁴⁰ *Ibid.* Article 11, alinéa 1.

⁴¹ Toutefois, le Premier ministre peut être convié si le thème porte sur l'intérêt général de la nation ou sur la politique définie par le Président de la République.

⁴² Elle peut être une séance d'échanges et d'information ou une plénière spéciale.

⁴³ Il faut rappeler que l'une des commissions générales peut aussi initier une plénière spéciale.

⁴⁴ Lettre n° 2022/001/L/AN/CACSF du 20 juin 2022, archives de l'Assemblée nationale du Cameroun.

⁴⁵ Lettre n° 2023/1628/AN/SG/DAP du 16 novembre 2023.

⁴⁶ Archives de l'Assemblée nationale du Cameroun.

⁴⁷ *Idem.*

A la lecture de ce qui précède, ces mécanismes de contrôle ont pour objectif de faire venir les membres du Gouvernement à l'Assemblée nationale afin d'éclairer les Députés sur les thématiques relevant de leurs départements ministériels. L'avantage de cette technique d'information parlementaire est que le débat est centré sur un thème et d'autres questions peuvent être suscitées, contrairement aux moyens classiques tels que les questions écrites et orales qui sont rigides et apportent moins d'informations.

A ce stade, la condition est l'identification du domaine gouvernemental suivie de la saisine du chef de Département ministériel faisant l'objet de la rencontre d'échanges et d'information ou d'une plénière spéciale, avec l'une des Commissions générales ou la chambre entière.

Quid des autres domaines qui peuvent intéresser la Représentation Nationale ?

2- Le domaine extragouvernemental

Les membres du Gouvernement ne sont pas les seuls à donner des informations aux élus de la nation. Il y a aussi d'autres acteurs tels que les organismes publics ou les organismes non gouvernementaux (ONG) et les établissements parapublics. Ici, ce sont ces acteurs cités qui saisissent les Commissions Générales afin d'organiser des rencontres sur un sujet précis⁴⁸.

En effet, le 18 novembre 2022, l'ONG Cameroon Youths and Students Forum For Peace (CAMYOSFOP) a saisi le président de la Commission de la Défense Nationale et de Sécurité par une lettre, lui proposant l'organisation d'un séminaire de sensibilisation avec les parlementaires de ladite Commission sur le thème : « *intégration de la dimension genre dans les politiques relative aux Armes Légères et de Petit Calibre (ALPC)* »⁴⁹. Après réception de cette lettre, le contact a été établi entre le directeur exécutif de l'ONG et le président de ladite Commission. Le séminaire a eu lieu le mardi 29 novembre 2022 à la salle des Commissions « B » du palais de congrès de Yaoundé⁵⁰.

Par ailleurs, la délégation du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) pour l'Afrique Centrale avait saisi le président de l'Assemblée nationale à travers la présidente de la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et Familiales (CACSF), par une lettre en date du 21 novembre 2022, pour l'organisation d'une rencontre sur *la restitution de l'étude de*

⁴⁸ Les différentes commissions générales peuvent aussi inviter ces acteurs de la vie sociale en commission ou en plénière spéciale afin de les informer sur leurs activités.

⁴⁹ Lettre rédigée par monsieur NGALIM Eugene NYUYDINE, Directeur Exécutif de CAMYOSOP, situé au carrefour warda, Yaoundé, Immeuble HAJAL, 6^{ème} étage, porte 605, BP : 3873 Yaoundé-Cameroun.

⁵⁰ Archives de l'Assemblée nationale.

compatibilité entre les cadres normatifs et institutionnels camerounais relatifs aux personnes disparues en relation avec un conflit armé ou autre situation de violence et le droit international⁵¹.

Après réception de la lettre et la prise de contact avec la présidente de la Commission, la rencontre a eu lieu en novembre 2022 à la salle des Commissions A du palais de congrès de Yaoundé⁵². Avant cette rencontre, un atelier de sensibilisation des parlementaires de la CACSF sur la connaissance du Comité International de la Croix Rouge (CICR) et la mise en œuvre nationale de la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance des personnes déplacées internes en Afrique s'est tenu le 29 juin 2022 dans la même salle⁵³.

Page | 228

En outre, il faut signaler que la CACSF avait organisé une séance d'échanges et d'informations se rapportant aux domaines du Ministère de la Santé Publique et de l'ONG Impact Santé Afrique (ISA) sur le thème : « *Gaps du paludisme et la Couverture Santé Universelle (CSU)*⁵⁴ ». C'est pour dire que les deux secteurs peuvent apporter des informations idoines dans le domaine de la santé dont les parlementaires de la CACSF ont des préoccupations qui méritent d'être éclairées.

Il est clair que cette technique renforce le contrôle informatif du Parlement camerounais, car ces échanges sont toujours fructueux et c'est aussi le moment où les députés sont motivés à entendre les éclaircis de ces acteurs dans leurs domaines respectifs.

A l'évidence, l'identification des domaines était la condition préalable que les principaux organes de séance d'échanges et d'information ainsi que la plénière spéciale doivent respecter pour organiser leur rencontre. Ces domaines étaient donc celui du Gouvernement et ceux des organismes publics et non gouvernementaux. Alors, pour mieux organiser les séances d'échanges et d'informations et la plénière spéciale, il faut absolument respecter un certain nombre de procédures qui, jusque-là restent informelles.

⁵¹ Lettre rédigée par Stéphane Bonamy, Chef de délégation régional, Comité international de la Croix-Rouge, Délégation régionale pour l'Afrique centrale, Rue 1805, derrière l'Ambassade de Russie, BP : 6157, Yaoundé-Cameroun.

⁵² Compte rendu de la journée de rencontre entre le CICR et la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et Familiales de l'Assemblée nationale en novembre 2022, archives de l'Assemblée Nationale.

⁵³ Compte rendu de la journée de rencontre entre le CICR et la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et Familiales de l'Assemblée nationale le 29 juin 2022, archives de l'Assemblée nationale.

⁵⁴ Compte rendu de la journée d'échanges et d'informations entre la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et Familiales de l'Assemblée nationale, le Ministère de la Santé Publique et l'ONG Impact Santé Afrique (ISA), le 21 novembre 2023, archives de l'Assemblée nationale.

II- LES SEANCES D'ECHANGES ET D'INFORMATION ET LA PLENIERE SPECIALE, MOYENS D'INFORMATION PARLEMENTAIRE NON FORMELS

Il faut rappeler de prime à bord que les séances d'échanges et d'informations ainsi que la plénière spéciale sont des techniques de contrôle informatif qui sont informelles, mais utilisées par les députés de l'Assemblée Nationale du Cameroun. Page | 229

En effet, le mot informel désigne quelque chose sans solennité ni déroulement rigide, dégagé de tout formalisme⁵⁵. En d'autres termes, il fait allusion à un acte qui n'est pas soumis à des règles strictes ou officielles. Dans le cadre de cette réflexion, le mot informel renvoie beaucoup plus à un acte qui n'est pas codifié au préalable, mais qui est fonctionnel. C'est donc le cas des séances d'échanges et d'informations et la plénière spéciale. Ces mécanismes d'informations parlementaires qui existent depuis la neuvième et dixième législature ne sont pas textuellement consacrés (A) et obéissent à une procédure d'organisation et de déroulement non codifiés (B).

A- L'absence de la codification textuelle

Au sens général, la codification est une action de faire un code qui peut renvoyer à deux opérations différentes⁵⁶ : l'élaboration d'un code issu d'un mouvement de réforme et la codification purement formelle dite à droit constant⁵⁷. Dans cette réflexion, c'est la première opération qui nous intéresse. Celle-ci renvoie à la codification dite réelle donnant naissance à une œuvre nouvelle, destinée à rassembler, fixer, clarifier, rénover, systématiser, unifier les règles relatives à une matière en les ordonnant en un nouveau corps de droit ayant valeur de loi⁵⁸. Cependant, la séance d'échanges et d'informations et la plénière spéciale ne sont ni codifiées par la Constitution (1) encore moins par les textes réglementaires (2).

1- L'inexistence de la consécration constitutionnelle

Au regard de la définition de la codification ci-dessus, la Constitution peut être perçue comme une loi fondamentale d'un Etat, établie par un pouvoir constituant, qui définit les droits et libertés des citoyens, l'articulation des pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire) ainsi que leur organisation et leur fonctionnement, les modes de désignation des membres des principales

⁵⁵ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p. 548.

⁵⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p. 548.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

institutions de l'Etat et les attributions respectives de celles-ci⁵⁹. C'est par cette codification que certaines règles ont été établies soit à la base, soit lors d'une révision constitutionnelle. Il faut donc dire que cette action conduit *ipso facto* à l'insertion de certaines matières dans la loi fondamentale.

En effet, la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 dispose en son article 35 alinéa 1 que « *le Parlement contrôle l'action gouvernementale par voie des questions orales ou écrites et la constitution des commissions d'enquêtes sur des objets déterminés* ». Il ressort de cette disposition que les moyens par lesquels les parlementaires⁶⁰ peuvent exercer le contrôle sur les activités gouvernementales sont : les questions orales ou écrites et les commissions d'enquêtes parlementaires. Il y a lieu de constater donc, l'absence de séance d'échanges et d'information de même que la plénière spéciale dans ce document sacré de la République ; autrement dit, elles ne sont pas formellement reconnues par la Constitution⁶¹ mais, sont usitées par les députés.

Cependant, une partie du droit parlementaire est constituée de règles non écrites⁶² que l'on rassemble sous le vocable de « *précédent*⁶³ ». En effet, en droit parlementaire, les précédents sont des pratiques répétées, acceptées aussi bien par le Parlement que par le Gouvernement et généralement tolérées ou ignorées par le Conseil Constitutionnel lorsqu'il est appelé à se prononcer sur leur valeur juridique⁶⁴. Dès lors, au regard de cette définition, la séance d'échanges et d'informations ainsi que la plénière spéciale peuvent être considérées comme des mécanismes d'informations parlementaires au sein de l'Assemblée nationale. Car, certains éléments admis comme pratiques répétées par le Parlement et le Gouvernement, justifient leur employabilité de manière constante et qui date de plusieurs années. Il est vrai qu'à l'épreuve de la pratique de ces mécanismes qui impliquent notamment l'Assemblée Nationale et le Gouvernement, le Conseil Constitutionnel camerounais ne s'est pas intéressé à cette pratique qui n'est pas formellement consacrée par la Constitution ; certainement à cause de leur impact positif dans la vie professionnelle de la Représentation Nationale, mais aussi cette dernière ne viole pas la Constitution en les pratiquant. Certes, ils ne sont pas formellement reconnus par la Constitution, néanmoins leur utilisation constante a permis aux députés de découvrir d'autres moyens d'informations parlementaires plus efficaces.

⁵⁹ KAMTO (M.), *Droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, Yaoundé, PUC, 2021, p. 97.

⁶⁰ Dans le Parlement comme celui du Cameroun, les parlementaires renvoient aux députés et aux sénateurs.

⁶¹ Certes, la Constitution ne peut pas citer tout pour que les lois complètent ce manquement, mais le texte qui organise l'Assemblée nationale n'en fait pas aussi mention.

⁶² NGAYAP (P-F), *le droit parlementaire au Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2017, p. 23.

⁶³ Avril (P.) et Gicquel (J.), *Droit parlementaire*, 4^{ème} éd., 2010, Paris, Montchrestien, p. 17.

⁶⁴ NGAYAP (P-F), *le droit parlementaire au Cameroun, op.cit.*, p. 23.

Toutefois, que dit le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale sur ces outils d'informations parlementaires ?

2- L'absence de la codification réglementaire

Le Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale est le produit d'une proposition de loi qui peut être initiée par les députés en vertu du principe de l'autonomie réglementaire de la chambre. Après avoir suivi la procédure législative classique, elle abouti à une loi. Une fois adoptée et après un éventuel contrôle de constitutionnalité par le Conseil Constitutionnel, la loi portant Règlement Intérieur de la chambre est promulguée par le Président de la République. Ce Règlement intérieur fixe donc l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale.

Page | 231

Après plusieurs modification, la loi n° 2014/4/016 du 09 septembre 2014 portant Règlement intérieur de ladite chambre consacre les questions orales et écrites, la commission d'enquête parlementaire et la pétition comme moyens d'informations parlementaires⁶⁵, mais ne reconnaît pas la séance d'échanges et d'informations encore moins la plénière spéciale. Curieusement, la pétition qui n'est pas consacrée par la Constitution camerounaise figure pourtant dans le Règlement intérieur de cette auguste chambre⁶⁶.

En guise de rappel, la Constitution du 18 janvier 1996 pose les principes concernant la composition et les pouvoirs du Parlement, la durée des pouvoirs de chaque chambre, le nombre de ses membres, le régime des sessions, la composition et les pouvoirs de la Conférence des Présidents ainsi que les règles du parlementarisme rationalisé. Elle précise par ailleurs que chaque chambre du Parlement fixe elle-même ses règles d'organisation et de fonctionnement sous forme de loi portant Règlement Intérieur⁶⁷. Cette dernière a pour objet d'organiser le fonctionnement interne de la chambre. De ce fait, l'Assemblée Nationale pourrait donc modifier son Règlement Intérieur en respectant les dispositions de l'article 123 dudit Règlement afin d'insérer les nouvelles techniques d'informations parlementaires sus-citées.

Au demeurant, il ressort que les séances d'échanges et d'informations de même que la plénière spéciale ne sont pas consacrées par la Constitution encore moins par le Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, mais elles sont mises en œuvre depuis plusieurs années par les députés. Autrement dit, elles sont importantes et méritent d'être insérées dans ledit Règlement.

⁶⁵ Lire chapitre XIV du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

⁶⁶ Lire section II du chapitre XIV du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

⁶⁷ Article 17, al. 2 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

Cependant, la procédure d'organisation et de fonctionnement de ces mécanismes de contrôle n'est pas du reste.

B- L'absence d'une procédure formelle d'organisation et de déroulement des séances

Les séances d'échanges et d'informations ainsi que la plénière spéciale sont similaires aux travaux en Commission et en plénière, énoncés et édictés par la procédure législative tant dans leur organisation que leur déroulement. Bien qu'elles ne soient pas formellement édictées par le Règlement intérieur de l'auguste chambre, elles s'organisent mieux (1) pour un déroulement d'activités adaptées (2).

Page | 232

1- Une organisation informelle

Dans le langage courant, l'organisation désigne la manière dont un ensemble ou un groupe est structuré et agencé. *Le vocabulaire juridique* définit l'organisation comme une action d'organiser, d'établir des structures en vue d'une activité, d'instituer des organes en les dotant d'une fonction ; par extension, de pouvoir et de régler le déroulement d'une opération⁶⁸. A titre d'exemple : organisation d'une réunion ou d'un colloque.

Par ailleurs, l'organisation d'une séance d'échanges et d'informations de même que la plénière spéciale entrent en droite ligne avec les éléments de définition ci-dessus. Elles impliquent également certains organes de l'administration parlementaire et ceux du département ministériel ou des autres acteurs de ladite séance cités un peu plus haut. A cet effet, l'organisation de ces activités parlementaires obéit à un certain nombre de conditions.

L'autorisation préalable du Président de l'Assemblée Nationale est l'une des conditions indéniables à la tenue d'une séance d'échanges et d'informations ou encore d'une plénière spéciale. A ce titre, l'autorisation peut être perçue comme une permission accordée par une autorité qualifiée (juge, parents, administration) à une personne d'accomplir un acte juridique que celle-ci ne pourrait normalement faire seule, soit en raison d'une incapacité d'exercice, soit en raison des limites de ses pouvoirs ordinaires ou de sa compétence⁶⁹. C'est aussi un acte par lequel une autorité administrative permet à un bénéficiaire d'exercer une activité ou de jouir de droits dont l'exercice ou la jouissance sont subordonnés à son obtention. Au regard de l'appréhension de l'expression « *autorisation* » qui est transposée dans cette réflexion scientifique, seul le Président de

⁶⁸ Cornu (G.), *Vocabulaire juridique*, op.cit., p. 722.

⁶⁹ *Ibid.*

l'Assemblée nationale peut autoriser la tenue d'une séance d'échange et d'informations ou la plénière spéciale. Pour ce faire, une demande est adressée au Président de l'Assemblée Nationale par le président de l'une des Commissions Générales ou par un député, qui sollicite organiser une séance d'échange et d'informations ou une plénière spéciale ; de ce fait, la date, le thème et les invités sont éventuellement précisés dans la demande.

A titre d'illustration, la présidente de la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et Familiales (CACSF) avait adressé une demande d'autorisation pour l'organisation d'une séance d'échange et d'information avec les ministres de la Communication, du Tourisme et des Loisirs ainsi que celui des Sports et de l'Education Physique, en date du 25 octobre 2022. Le Président de l'Assemblée Nationale a répondu favorablement⁷⁰ et l'activité s'est déroulée le 17 novembre 2022⁷¹. Ainsi, la même présidente de la Commission avait introduit une demande auprès du Président de l'Assemblée nationale pour l'organisation d'une plénière spéciale afin d'écouter le Ministre des Arts et de la Culture (MINAC) sur la « *Contribution des Arts et de la Culture dans le développement du Cameroun*⁷² ». La demande a connu une suite favorable et la plénière s'est tenue le 1^{er} juillet 2021⁷³. Après l'obtention de l'autorisation, la préparation des séances d'échanges et d'informations ainsi que la plénière spéciale connaîtra une organisation technique et matérielle par les services de l'Assemblée nationale.

Sur le plan technique, l'on procède par l'identification de la salle, la sonorisation et la programmation. A cet effet, elle mobilise plusieurs personnes⁷⁴. Sur le plan matériel, l'organisation se manifeste par l'échange au préalable, entre les points focaux des deux administrations⁷⁵, la mise en place de la salle et la documentation. Toutefois, il y a lieu de constater que cette organisation n'est nullement inscrite dans le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

Qu'en est-il du déroulement de la séance d'échanges et d'informations et de la plénière spéciale ?

⁷⁰ Toutefois, les séances d'échanges et d'information ou encore des plénières spéciales, peuvent ne pas avoir l'accord du Président de l'Assemblée nationale. Donc, c'est une autorisation subjective.

⁷¹ Archives de l'Assemblée Nationale.

⁷² Archives de l'Assemblée nationale.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ Ce sont les personnes des différents services du Secrétariat général de l'Assemblée nationale qui s'occupent de cette organisation.

⁷⁵ L'administration de l'Assemblée nationale et celle du département ministériel ou autre structure conviée.

2- Un déroulement adapté

Le déroulement de la séance d'échanges et d'informations et la plénière spéciale est adapté selon le déroulement des travaux en Commission et la discussion générale en plénière.

En effet, la tenue d'une séance d'information s'inspire du déroulement des travaux en Commission. Elle s'ouvre par le discours du président de la Commission suivi de l'allocation du membre du Gouvernement ou du représentant de la société civile conformément à la thématique du jour.

Après cette phase, l'échange entre les membres de la Commission et leurs invités peut normalement commencer. A ce stade, le président de la commission recense les noms des députés qui veulent prendre la parole et la passe à tour de rôle pour que chacun exprime sa préoccupation.

Au terme de ce procédé, le membre du Gouvernement ou le représentant de la société civile reprend la parole afin d'apporter des réponses idoines aux questions posées par les membres de ladite Commission. Il faut signaler que c'est la partie la plus importante de la séance où l'échange est interactif et chaque député peut prendre la parole séance tenante, car les informations qui sortiront de cette séance sont, non seulement avérées mais aussi productives. Par contre, lors de la séance plénière des questions orales, seuls le membre du Gouvernement interpellé et l'auteur de la question disposent de la parole. De plus, les orateurs doivent limiter strictement leurs explications au cadre fixé par le texte de leurs questions⁷⁶.

Cependant, la séance d'échanges et d'informations est généralement clôturée par le discours du président de la Commission, éventuellement par des recommandations et la lecture des résolutions. Cette dernière étape ne figure pas dans la procédure législative, plus précisément, lors de l'examen au fond des projets ou propositions de lois en Commission.

En outre, le déroulement de la plénière spéciale n'est pas identique avec la plénière ordinaire. Celle-ci se manifeste par la vérification du quorum⁷⁷, la présentation des excuses des parlementaires absents et la lecture de leurs procurations⁷⁸ ; la lecture du rapport de la Commission, la discussion générale, la discussion des articles et l'adoption du texte par la chambre entière⁷⁹. En revanche, la plénière spéciale ne connaît pas toutes ces procédures. Elle se matérialise

⁷⁶ Art. 78 al. 3 et 4 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du Cameroun.

⁷⁷ *Ibid.* art. 47.

⁷⁸ *Ibid.* art. 49.

⁷⁹ Il s'agit ici de la procédure législative.

simplement par la présentation de l'exposé suivi des questions des députés et les réponses des membres du Gouvernement ou celles des autres structures interpellées.

En effet, dès l'ouverture de la plénière spéciale par le président de l'Assemblée Nationale ou le Premier Vice-Président, ou encore par l'un des vice-présidents de l'Assemblée Nationale, il donne parole à la personnalité interpellée pour la circonstance. Celle-ci la prend et déroule brièvement les différents axes de la thématique arrêtée à cet effet. Ces axes sont des informations que la représentation nationale aimerait connaître afin d'améliorer le fonctionnement des différents secteurs d'activités gouvernementales. Après cette étape, ils posent leurs questions à tour de rôle au niveau du pupitre dans l'attente des réponses du Gouvernement ou de l'organisme public.

Page | 235

La séance plénière spéciale est à la fois informative et une instance où les problèmes du Gouvernement sont posés devant les députés. A cet égard, les débats de cette séance sont interactifs. En d'autres termes, si un député n'est pas satisfait d'une réponse, il peut continuer de saisir le Ministre dans la même séance jusqu'à ce qu'il obtienne satisfaction, contrairement à la séance de discussion et d'adoption d'un texte où un député est, non seulement limité par le temps, mais ne peut revenir poursuivre sa question en cas d'insatisfaction de la réponse du ministre. Il en est de même pour les questions orales. C'est cette différence qui participe à la survie de la séance plénière spéciale à l'Assemblée nationale.

Toutefois, force est de constater que la Constitution encore moins le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale ne fait mention des séances d'échanges et d'informations ainsi que la plénière spéciale. Ainsi, la procédure d'organisation et de déroulement de ces moyens de contrôle n'est pas formelle, elle est juste adaptée aux travaux de l'examen des textes au fond en Commission et la discussion générale en plénière. C'est ce qui implique, l'absence totale d'un texte qui organise ces mécanismes de contrôle informatif.

Conclusion

En définitive, il ressort que les séances d'échanges et d'informations ainsi que les plénières spéciales sont des moyens d'informations parlementaires dont l'Assemblée Nationale du Cameroun se sert depuis plusieurs années. Bien que n'étant pas codifié par les textes normatifs de l'Etat, elles renforcent le contrôle informatif du Gouvernement. Cela est justifié par l'identification de leurs organes, leur organisation et leur déroulement. A ce stade, il sied de dire que les séances d'échanges et d'informations ainsi que la plénière spéciale sont le prolongement des séances des questions au Gouvernement. Ce sont des occasions idoines d'échanges Assemblée Nationale-

Société Civile sur des sujets variés de la vie sociale et des politiques publiques. C'est la raison pour laquelle, depuis le début de la dixième législature, le président de l'Assemblée nationale a jugé nécessaire de les programmer lors de chaque session ordinaire afin de renforcer les missions parlementaires relatives au contrôle informatif du Parlement. Mais, ces mécanismes rencontrent des bémols au niveau de la procédure d'organisation et de fonctionnement qui reste jusque-là non formalisée, alors qu'ils sont efficaces. Le constituant camerounais ferait mieux de consacrer ces mécanismes de contrôle afin que leur exécution par la représentation nationale soit judicieuse. Aussi, le Parlement, en l'occurrence l'Assemblée nationale ne peut pas rester passif, peut prendre des initiatives et modifier son Règlement intérieur pour améliorer ses moyens d'informations et mieux contrôler le Gouvernement.

Toutefois, au vu de la pratique camerounaise observée dans le domaine de contrôle de l'action gouvernementale, n'existe-t-il pas d'autres moyens non formels dont l'impact pourrait améliorer la qualité du contrôle informatif du Parlement sur l'action du Gouvernement ?

L'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun : réflexion à partir de la reformé législative du 24 décembre 2019

The executive of the urban community in Cameroon: reflection based on the legislative reform of

2019 Page | 237

Par :

MAS-OUDOU YAOUBA

Doctorant Ph/D en Droit Public

Université de Maroua (Cameroun)

Mail : masoudyaouba@gmail.com

Résumé :

La promulgation de la loi de 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées a conduit à la consolidation du statut de l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun. En effet, cette réforme a modifié l'organisation de la communauté urbaine en créant de nouveaux organes au sein de la communauté urbaine. Il s'agit du Maire de la Ville et ses adjoints. Ces derniers représentent désormais l'organe exécutif de la communauté urbaine, en remplaçant le délégué du gouvernement et ses adjoints sous l'ancienne réforme. De ce fait, la réforme actuelle a consacré un principe de l'élection au profit non seulement du chef de l'exécutif de la communauté urbaine mais également en faveur des adjoints au Maire de la Ville. Le nouvel organe exécutif de la communauté urbaine est élu par un collège constitué de l'ensemble des conseillers municipaux des communes d'arrondissement de la Ville. Cependant, l'on a pu constater les insuffisances de cette réforme sur les compétences de l'exécutif de la communauté urbaine. Le législateur camerounais de 2019 a choisi de maintenir les dispositions du droit antérieur relatives aux compétences de l'exécutif de la communauté urbaine. Cette constance, démontre à suffisance les limites de l'actuelle réforme. Ce qui fait effectivement l'objet d'une transposition des règles relatives aux compétences du Maire de la Ville et ses adjoints. Nonobstant, les avancées induites, la réforme législative de 2019 n'a pas fini d'épuiser ses effets sur l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun.

Mots clés : Exécutif de la communauté urbaine- Maire de la Ville -réforme législative-Cameroun.

Abstract :

The promulgation of the 2019 law on the general code of decentralized local authorities led to the consolidation of the status of the executive of the urban community in Cameroon. Indeed, this reform modified the organization of the urban community by creating new bodies within the urban community. These are the mayor of the city and his deputy assistants. The latter now represent the executive body of the urban community, replacing the government delegate and his deputies under the old reform. As a result, the current reform has established a principle of election for the benefit not only executive of the urban community but also of the city. The new executive body of the urban community is elected by a college made up of all the councilors of the district municipalities of the city. However, the inadequacies of this reform on the powers of the executive of the urban community were noted. The Cameroonian legislator of 2019 chose to maintain the provisions of the previous law relating to the powers of the executive of the urban community. This consistency sufficiently demonstrates the limits of the current reform. This is effectively the subject of a transposition of the rules relating to the powers of the city and his deputies. Notwithstanding the progress made, the legislative reform of 2019 has not yet exhausted its effects on the executive of the urban community in Cameroon.

Key-words: Executive of the community urban- mayor of the city- legislative reform-Cameroon.

Introduction

Selon M. Jean-Marie Pontier : « *La décentralisation ne peut être pensée, et surtout appliquée que par rapport au temps, faute de temps suffisant, un certain nombre de régimes ont échoué dans les réformes qu'ils voulaient réaliser (...). Le temps apparaît toujours comme un facteur important de la réforme de l'organisation locale. Donc, quelle que soit la volonté d'aller vite, tout ne peut être fait en même temps. Il faut toujours renvoyer dans l'avenir une partie de la tâche* »¹. De cette affirmation, il en résulte que la décentralisation ne peut faire abstraction temporelle c'est-à-dire, détachée du temps raison pour laquelle « *Pour réussir, une politique de décentralisation doit s'inscrire dans la durée et se donner, tant sur le plan des réformes fiscales, économiques et financières, que sur le plan des ressources humaines, les moyens pour aboutir au développement* »².

Page | 239

Qui veut s'en tenir au présent ne comprendra pas l'actuel droit des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun. En effet, il importe de réitérer les différentes réformes législatives de la décentralisation. La loi n°74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale est la première réforme législative du droit des Collectivités Territoriales Décentralisées. Cette réforme est poursuivie par la loi n°87/015 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines. Ensuite, la réforme législative de 92 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux³. Quoiqu'il en soit, la réforme constitutionnelle de 1996 est le fondement actuel du Droit des Collectivités Territoriales Décentralisées au Cameroun⁴. Sans toutefois oublier les réformes législatives de 2004⁵ ayant conduit la mise en œuvre de la loi constitutionnelle de 1996. À cet effet, M. ALIOU SALI ne manque pas de souligner que : « *Les textes juridiques pris en application de la réforme constitutionnelle avaient favorisé l'opérationnalisation de la décentralisation territoriale en 2010 avec le transfert effectif des compétences aux collectivités territoriales décentralisées* »⁶. La réforme de l'exécutif de la communauté urbaine s'est poursuivie en 2019

¹PONTIER (J-M.), « La décentralisation et le temps », *RDP*, 1991, pp. 1229-1230. Cité par ALIOU (S.) p. 106.

²BADIANE (A.), Coordonnateur régional du programme de gestion urbaine, Bureau régional pour l'Afrique, « Processus de décentralisation et gouvernance locale en Afrique », exposé présenté à l'occasion des rencontres *Africités* tenues du 26 au 31 janvier 1998 à Abidjan (Côte d'Ivoire) au cours d'une table ronde sur l'évolution des collectivités locales.

³Voir la loi n°92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux.

⁴Voir la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 modifiée par la loi n°2008/001 du 14 avril 2008. Elle détermine les nouveaux principes de la décentralisation territoriales.

⁵ Il s'agit en réalité de la loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation ; loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ; loi n°2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

⁶À ce propos lire ALIOU (S.), *Le transfert de compétences aux collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph. D en Droit Public, Université de Dschang, juin 2016, 765 p.

avec la promulgation de la loi du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités territoriales Décentralisées⁷. C'est ce qui justifie effectivement le choix de notre réflexion sur l'exécutif de la communauté urbaine sous la réforme actuelle.

Réfléchir sur l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun à partir de la réforme législative du 24 décembre 2019 portant Code Général des CTD importe la clarification des concepts tels que « exécutif de la communauté urbaine » et « réforme législative ». En effet, conformément à l'article 243 alinéa (2) du Code Général des CTD « l'organe exécutif de la communauté urbaine est constitué du Maire de la Ville et des adjoints au Maire de la Ville ». Contrairement à l'ancienne réforme, l'exécutif de la communauté urbaine est composé de Délégué du Gouvernement nommé par le Décret du Président de la République. Le Maire de la Ville est le chef de l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun. Il est élu en son sein par le conseil de communauté. Ainsi, il est chargé de manière non exhaustive de la préparation et de l'exécution des délibérations du conseil de communauté ; de l'organisation et de la gestion des services de la communauté ; de la gestion des ressources et du patrimoine de la communauté. Il dispose les pouvoirs de police administrative⁸ au sein de la communauté urbaine. En tout état de cause, le Maire de la Ville est appréhendé comme l'une de figures les mieux établies tant sur le plan politique que sur le plan administratif.

S'agissant du concept réforme législative, il faut d'emblée souligner que la réforme législative du 24 décembre 2019 est une réponse longtemps attendue aux revendications fédéralistes et sécessionnistes dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest⁹. Sur cette base, le législateur camerounais de 2019 a choisi de revoir l'organisation et fonctionnement de la communauté urbaine afin de renforcer la décentralisation territoriale. En tout état de cause cette réforme a sans doute contribué non seulement à l'accélération de la décentralisation, mais aussi et surtout au renforcement du statut des élus locaux en général et de l'exécutif de la communauté urbaine en particulier. Concrètement, cette réforme est une correction apportée en vue d'une amélioration¹⁰. En matière juridique, elle est la modification du droit existant soit par une nouvelle

⁷Cette réforme est l'aboutissement d'un processus entamé en 2018 caractérisé par la création du Ministère de la Décentralisation et du Développement Local (MINDDEVEL) en passant par la ratification de la Charte Africaine des Valeurs et des Principes de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale et du Développement Local.

⁸OWONA (J.), *La décentralisation camerounaise*, Paris, l'Harmattan, 2011, *op. cit.*, p. 183.

⁹Face à ces revendications, le Cameroun a voulu garantir l'unité et l'indivisibilité de la République telle proclamée par la constitution du 18 janvier 1996.

¹⁰Dictionnaire Universel, Paris, Hachette, 4^e édition, 2002, p.1024. Cité par ALIOU (S.) in « La Réforme du Droit des Collectivités Territoriales Décentralisées au Cameroun », *RAMReS*, n°2, juillet 2020, p.107.

loi, soit par un décret¹¹. Dans le cadre de cette réflexion, elle s'entend comme « Un changement important, radical, apporté à quelque chose, en particulier à une institution en vue de l'améliorer »¹². En d'autres termes, elle est une modification des lois antérieures relatives à la décentralisation par une nouvelle loi de 2019 portant Code Général des CTD. C'est dire que la réforme législative de 2019 a amélioré le droit de la décentralisation au Cameroun.

L'étude sur l'exécutif de la communauté urbaine intervient quelques temps après la promulgation de la loi de 2019 portant Code Général des CTD. En effet, cette étude présente intérêt scientifique certain. Si de nombreuses études sont intervenues sur la décentralisation camerounaise sous la nouvelle réforme, aucune d'elles ne l'a abordé sous le prisme de l'organe exécutif de la communauté urbaine. L'actualité de cette étude ajoute à l'intérêt d'une réflexion centrée sur la suppression de la fonction de Délégué du gouvernement à la tête de la communauté urbaine. Cette étude pourrait également contribuer au renforcement du statut et à la dévolution des compétences de l'organe exécutif de la communauté urbaine. Il s'agit tout simplement d'examiner l'impact issu de l'actuelle réforme législative de 2019 sur ce dernier. De surcroît, tout impact ne pourrait être pris en compte. Raison pour laquelle, nous ne tiendrons compte que de quelques aspects de la réforme législative de 2019 sur l'exécutif de la communauté urbaine. Dès lors, l'on est en droit de se poser la question de savoir : quel est l'impact de la réforme législative du 24 décembre 2019 sur l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun ? En effet, une hypothèse s'impose selon laquelle : l'impact de la réforme législative du 24 décembre 2019 sur l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun est limité.

Pour comprendre l'amélioration apportée à l'exécutif de la communauté urbaine, nous avons fait recours tout d'abord à la méthode juridique dans ses deux variantes notamment la dogmatique¹³ et la casuistique¹⁴. Ensuite, accessoirement, à la méthode comparative¹⁵ qui a permis de comparer la réforme antérieure et la réforme actuelle. Cette comparaison a aidé à mieux comprendre l'impact de cette réforme. Il sied de démontrer la consécration législative du principe

¹¹CORNU (G.), *Le vocabulaire juridique*, Association Henri Capitan, Paris, PUF, 11^e édition, 2015, p. 877.

¹²Dictionnaire *Le petit Larousse*, 2010. p.425. Cité par ALIOU (S.), *op. cit.*

¹³La dogmatique est une technique de la méthode juridique fondée sur l'étude des textes et l'interprétation des textes de droit positif, in ONDOA (M.), *Cours de méthodologie de la recherche*, Université de Yaoundé II, 2009/2010, p.10.

¹⁴Comme le soulignait GEORGES (R.) « Nul juriste ne s'aviserait aujourd'hui d'exposer les règles de droit sans tenir compte de la jurisprudence établie » in *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ 2^e édition, 1955, p.25.

¹⁵L'utilisation de la méthode comparative dans le cadre de ce travail consiste sans doute de comparer les règles du droit relatives à l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun et à celles de l'étranger.

de l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine sous la réforme de 2019 (I) et les insuffisances de cette réforme sur les compétences de ce dernier (II).

I- LA CONSECRATION LEGISLATIVE DU PRINCIPE DE L'ELECTION DE L'EXECUTIF DE LA COMMUNAUTE URBAINE SOUS LA REFORME DE 2019

Page | 242

L'une des principales innovations de la réforme législative de 2019 est liée à l'érection de l'élection comme unique mode de désignation de l'ensemble des autorités exécutives locales en application des règles de la charte africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local ratifié par le Cameroun¹⁶. En effet, l'exécutif de la communauté urbaine est constitué du Maire de la Ville et les adjoints au Maire de la Ville. Par opposition à sa devancière de 2004 où l'exécutif de la communauté urbaine était nommé par décret du Président de la République. En revanche, il faut préciser clairement que, l'exécutif de la communauté urbaine est désormais élu par un collège constitué de l'ensemble des conseillers municipaux des communes d'arrondissement de la Ville¹⁷. Ainsi, l'innovation de la réforme de 2019 sur l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine a été mise en œuvre pour la première fois au Cameroun le 09 février 2020¹⁸.

À l'observation, nous comprenons que l'exécutif de la communauté urbaine est nul doute élu suivant les règles applicables à l'élection du Maire des communes d'arrondissement. Cela revient à dire que, les conditions relatives à l'élection de l'exécutif communal sont mutatis mutandis applicables à l'exécutif de la communauté urbaine. Mais seulement, le Maire de la Ville, conseiller municipal d'une commune d'arrondissement de ladite communauté urbaine, est une personnalité autochtone¹⁹ de la région de rattachement de la communauté urbaine²⁰. En sus, pour mieux appréhender l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine, il importe premièrement de décliner la complexité des conditions d'accès aux mandats (A) et de préciser deuxièmement, l'extension de l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine (B).

¹⁶Voir décret n°2019/583 du 31 octobre 2019 autorisé par la loi n°2019/033 du 25 avril 2019.

¹⁷Voir art.246. al.2 du CGCTD.

¹⁸ALIOU (S.), « La réforme du droit des collectivités territoriales au Cameroun », *RAMReS*, n°2, juillet 2020, précité, p.124. HANRI (D.), « La problématique du recrutement du personnel communal au Cameroun », *International, Multilingual, Journal of Sciences and Technology (IMJST)*, Vol, 5, 11 novembre 2020.p.1193.

¹⁹NGAFFO (N.), « Décentralisation et démocratie dans le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées », *RAMReS*, n°1 janvier 2022, *op.cit.*, p.26.

²⁰Voir al. 1 de l'article 246 du CGCTD.

A- La complexité des conditions d'accès à l'élection

Dans ce cadre, l'élection est le mode d'accès à la fonction au sein de la communauté urbaine et met en œuvre comme dirigeant le plus important de la communauté urbaine. Ainsi, l'exécutif de la communauté urbaine est désormais élu depuis la réforme législative du 24 décembre 2019. Sous sa devancière de 2004, l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine ne posait aucune condition d'accès à cette fonction, puisqu'il est nommé par décret du Président de la République. Toutefois, la réforme de 2019 a amélioré l'élection de l'exécutif local en général et surtout celle de l'exécutif de la communauté urbaine en particulier. En effet, il est à relever que l'autonomie administrative est consolidée à travers l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine. À l'analyse, cette réforme n'a pas totalement modifié le régime de fonctionnement interne des communautés urbaines²¹.

Il va sans dire que, l'exécutif de la communauté urbaine doit obéir aux conditions d'accès à l'élection des conseillers municipaux. À cet effet, il faut mentionner que l'exécutif de la communauté urbaine est élu par un collège constitué de l'ensemble des conseillers municipaux des communes d'arrondissement de la Ville²². Mais seulement, le chef de l'exécutif de la communauté urbaine est conseiller municipal d'une commune d'arrondissement de ladite communauté urbaine, est une personnalité autochtone de la région de rattachement de la communauté urbaine²³. De toute évidence, le législateur camerounais inclut la notion d'autochtonie dans l'élection du chef de l'exécutif de la communauté urbaine (1), et il interdit par ailleurs, le cumul des mandats à cette fonction (2).

1- L'inclusion de la notion d'autochtonie

La consécration du principe de l'autochtonie en matière de l'élection de l'exécutif de la communauté en général et du Maire de la Ville en particulier a fait l'objet de plusieurs débats en droit camerounais de la décentralisation. À cet effet, M. Henri DONFACK ne fait pas l'économie de souligner que : « *Le concept d'autochtonie implique en général la notion de territoire, avec les droits fonciers particuliers qui peuvent s'y attacher* »²⁴. Ainsi, celui que l'on appelle « autochtone » est l'occupant par voie héréditaire, le plus ancien des occupants actuels, voir le

²¹ALIOU (S.), *op. cit.*, p.133.

²²Voir art.246 al.2 du CGCTD.

²³Voir al.1 de l'art. 246 *op. cit.*

²⁴DONFACK (H.), « La problématique du recrutement du personnel communal au Cameroun », *IMJST*, Vol, 5, novembre 2020, p.1993.

« tout premier », si tant est que cela soit vérifiable²⁵. Dans la même logique, M. Ibrahim MOUICHE ne pense pas autrement en précisant que : « *Si le continent africain n'incarne pas à lui tout seul, la problématique d'autochtonie en mobilité sémantique, il reste que donner sens à la notion d'autochtonie ne guère facile* »²⁶. En réalité, le législateur camerounais de 2019 exige que le Maire de la Ville doive être un autochtone de la Ville concernée. À cet effet, l'article 246 du présent code qui dispose clairement que : « *Le Maire de la Ville est une personnalité autochtone de la région du rattachement de la communauté urbaine* ». Toutefois, la consécration législative du principe d'autochtonie impacte le recrutement de l'exécutif de la communauté au Cameroun²⁷.

En revanche, l'implication du principe d'autochtonie dans l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine, constitue un obstacle tant pour certains que pour d'autres au Cameroun. Car, cela risquerait de conduire au tribalisme et au repli identitaire dangereux pour la construction d'un Etat-Nation et ne favorise pas le vivre ensemble pour un peuple qui souffre déjà des stigmates du rejet²⁸. Ainsi, l'exigence de l'autochtonie n'a pas hésité de susciter des questions au Cameroun. À cet effet, M. Bernard Reymond GUIMDO DONGMO se pose la question selon laquelle s'il « *faut alors comprendre la constitutionnalisation de la notion de « personnalité autochtone » comme participant d'une politique de reconstruction ou de redéfinition de la carte ethnique du Cameroun et exprimant le désir, le souci ? de l'Etat de préserver les droits des populations autochtones ?* »²⁹.

En effet, cette interrogation paraît importante en ce sens que, lors de débat devant les commissions des lois de l'Assemblée Nationale, certains parlementaires ont supposé que cette disposition aille à l'encontre de l'idéal d'intégration nationale, la notion d'autochtonie consacrant le tribalisme, source de tension entre communautés ethniques. De son point de vue analytique, M. Barthélemy Kome TCHUENTE pense que : « *Un citoyen d'ascendants originaires d'une région est de facto autochtone de ladite région ; ce qui suppose qu'un citoyen né à Douala ou à Nkongsamba dans la région du Littoral, dont les parents sont aussi nés dans ces localités, ne peut*

²⁵*Ibidem*.

²⁶MOUICHE (I.), « Chefferie traditionnelle, autochtonie et construction d'une sphère publique locale au Cameroun », Paris, Coll., Thémis, PUF, 1967, p. 123. Cité par DONFACK (H.), *op. cit.*

²⁷Si cette exigence de l'autochtonie de la personne du Maire de la Ville peut favoriser le développement local par les natifs de la région par leur représentation, et n'est guère une spécificité camerounaise. Même si la protection des minorités et des populations autochtones est consacrée par un grand nombre de constitutions à travers le monde, et assurée par les textes législatifs et réglementaires de certains Etats (États-Unis d'Amérique ou Japon), il s'agit de notions aux contours flous, et cela montre le peu d'intérêt du constituant camerounais à préciser ces concepts. Cité par ZOKO NKADA (S-P), « Le nouveau constitutionnalisme africain et les garanties des droits socioculturels des citoyens : Cas du Cameroun et Sénégal », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°92, Avril 2012, pp. 1-17.

²⁸DONFACK (H.), *op. cit.* p.194.

²⁹GUIMDO DONGMO (B-R.), « Le droit de la décentralisation à l'ère de la démocratisation au Cameroun », *op. cit.* pp.27-28.

se prévaloir d'être autochtone de la région du littoral du simple fait de son lieu de naissance et celui de ses parents dont les ascendants viennent de la région de l'ouest par exemple. Il n'est alors pas éligible au poste du Maire de la Ville parce que la terre de ses ancêtres se trouvent à l'Ouest »³⁰.

Par contre, pour d'autres, la gestion d'une communauté urbaine par un autochtone est plutôt « manifestation de la célébration de la mémoire effective et familiale dans une région concernée ». Selon M. Hilaire KOUOMEGNE NOUBISSI pour sa part, l'autochtone étant le mieux placé pour connaître l'histoire, les fondements et les coutumes de la région³¹. Pour cette convenance, la question d'autochtonie du Maire de la Ville est concrètement délicate, parce qu'il arrive très souvent qu'un même groupe ethnique soit divisé entre plusieurs régions du Cameroun, ou inversement une région soit peuplée de plusieurs ethnies³². De toute évidence, l'accès à la fonction du Maire de la Ville au Cameroun est incontestablement limité par l'exigence du principe d'autochtonie. Ce principe est sans équivoque en contradiction avec les valeurs de la démocratie, qui prônent avant l'égalité des citoyens devant les charges et emplois publics, électifs ou non. En un mot, exiger ce principe aux électeurs semble être inapproprié. Qu'en est-il alors de l'interdiction du cumul des fonctions de l'exécutif de la communauté urbaine ?

2- L'interdiction du cumul des fonctions

Tout comme l'exécutif communal, le législateur camerounais de 2019 interdit également au Maire de la Ville et adjoints au Maire de la Ville tout cumul des fonctions dans l'exercice de leurs mandats électifs. De fait, il s'agit en réalité, des incompatibilités liées aux fonctions de l'exécutif de la communauté urbaines. La réforme législative de 2019 n'était pas nuance à cet effet, dans la mesure où, elle a expressément créé des incompatibilités aux fonctions du Maire de la Ville ou adjoints au Maire de la Ville, dans le but de préserver la démocratie locale au Cameroun³³. En effet, le Maire de la Ville et ses adjoints ne peuvent, ni cumuler leurs fonctions avec celles de Maire ou adjoint au Maire d'une commune d'arrondissement, ni émaner du même conseil

³⁰TCHUENTE (B-K.), « Tout comprendre sur l'élection du Maire de la Ville, ses fonctions et les enjeux de la nouvelle loi sur la décentralisation au Cameroun », (<http://datacameroon.com/tribune>) ,27 février 2020, p.2.

³¹KOUOMEGNE NOUBISSI (H.), rapportant les propos d'Hilarion Eton, in *Décentralisation et centralisation au Cameroun : la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, L'Harmattan, 2013, p. 75.

³²*Ibidem*.

³³Voir NADINE (NG.) : « La décentralisation se heurte à des obstacles persistants. C'est la raison pour laquelle, il dire que la démocratisation est inachevée dans le code général des collectivités territoriales d décentralisées ». In « Décentralisation et démocratie dans le CGCTD », *op, cit.* p. 25. MARREL (G.), « Le cumul des mandats contre la démocratie locale ? » *Pouvoirs locaux*, n°62, 2004, pp.122-128.

municipal d'arrondissement³⁴. Les dispositions législatives de 2019 sont strictes sur l'interdiction du cumul des fonctions de l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun.

Etant donné que la communauté urbaine fonctionne suivant les règles applicables à la commune³⁵. Ainsi, il est à noter que, le régime d'incompatibilités fait à l'exécutif communal est transposable aux fonctions de l'exécutif de la communauté urbaine. C'est dire que, les fonctions du Maire de la Ville sont également incompatibles avec celles du Maire de la commune précédemment étudiées³⁶. Cette règle est aussi valable pour les adjoints au Maire de la Ville. En réalité, l'interdiction du cumul des fonctions n'a pas eu des incidences redoutées par la réforme législative du 24 décembre 2019 sur l'exécutif de la communauté urbaine. Ainsi, cette réforme a de surcroît légitimé cette interdiction du cumul des fonctions du Maire de la Ville ou adjoints au Maire de la Ville. À cet effet, M. Jean Baptiste BOUET ne reste pas mutique au sujet de limitation des mandats de l'exécutif local en France, de son point de vue : « *Le cumul demeurerait partiellement possible, le parlementaire pouvant continuer de briguer le suffrage des électeurs, quitte à faire un choix par la suite* »³⁷.

Au Cameroun, l'interdiction du cumul des fonctions fait au Maire de la Ville n'a pas été condamnée en tant que tel. Elle est pourtant limitée³⁸, rationalisée, débarrassée de ses excès les plus condamnables³⁹. Quoi qu'il en soit, le statut de l'exécutif de la communauté urbaine est renforcé par la réforme législative du 24 décembre 2019. Cette réforme a donné cependant au Maire de la Ville des fonctions plus importantes que par rapport au droit antérieur où l'exécutif était nommé par le Président de la République. Ce qui justifie depuis 2019, l'implication du Maire de la Ville à travers la démocratie locale dans la gouvernance locale au Cameroun. C'est dans cette

³⁴Voir art.247 al.3 du CGCTD.

³⁵Voir art.242 du CGCTD.

³⁶*Supra*.

³⁷BOUET (J-B.), *op, cit.*, p.575.

³⁸En France, les décisions du conseil constitutionnel relatives à la loi ordinaire comme la loi organique ne vont pas voir dans la limitation du cumul des mandats une atteinte à des principes constitutionnels. Selon le juge constitutionnel, ces lois n'interdisent pas à tout élu d'une assemblée délibérante de devenir membre ou chef de l'exécutif mais obligent à renoncer à une autre fonction exécutive locale antérieurement exercée. Ainsi, ces dispositions ne sont donc pas contraires ni à la déclaration des droits de l'Homme et des libertés du citoyen puisque le législateur peut estimer qu'une fonction exécutive locale ne peut être convenablement exercée qui si son titulaire s'y consacre pleinement, ni au principe de libre administration des collectivités territoriales, puisqu'en prévenant l'indisponibilité de l'exécutif, la prohibition peut favoriser un meilleur fonctionnement des collectivités. Cité par JEAN BAPTISTE (B.), in, *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspective ouverts sous la cinquième République*, *op, cit.*, p.578.

³⁹DURAN (P.) et HUBRECHT (H-G.), « Limiter le cumul des mandats, ou comment assumer la décentralisation ? », *pouvoirs locaux*, n°36, 1998, pp. 20-27.

logique que, nous intéresserons sur l'extension de l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine.

B- L'extension de l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine

Contrairement à sa devancière de 2004 où l'exécutif de la communauté urbaine était nommé par décret du Président de la République. La réforme de 2019 fait de l'exécutif de la communauté urbaine « *L'élu local* »⁴⁰. En effet, M. Bernard Raymond GUIMDO DONGMO affirme que : « *L'option pour la désignation des autorités par la voie électorale confère une plus grande légitimité aux collectivités territoriales. Cela est conforme à la philosophie de démocratisation qui innervé les actions des autorités étatiques* »⁴¹. C'est dire que, l'élection constitue ainsi un préalable à l'autonomie fonctionnelle de l'exécutif de la communauté urbaine⁴². En clair, l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine est une incidence directe de la réforme législative de 2019 au Cameroun. De tout ce qui précède, parler de l'extension de l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine, revient sans doute à étudier d'un côté, la mise en œuvre de désignation du Maire de la Ville (1) et celle des adjoints au Maire de la Ville (2).

Page | 247

1- La mise en place de l'élection du Maire de la Ville

Depuis la réforme législative du 24 décembre 2019, le mode de désignation du Maire et ses adjoints dans les communes d'arrondissement s'applique principalement et non exclusivement au Maire de la Ville. Dès lors que les conseillers municipaux des communes d'arrondissement sont élus, seuls ceux d'entre eux qui sont autochtone de la région peuvent faire l'objet de candidature au poste du Maire de la Ville. À l'opposé de sa devancière de 2004 où le chef de l'exécutif de la communauté urbaine était nommé par décret du Président de la République, le Maire de la Ville est désormais élu conformément à la réglementation en vigueur. De ce fait, il faut mentionner que, le Maire de la Ville est élu par un collège constitué de l'ensemble des conseillers municipaux des communes d'arrondissement de la Ville.

En effet, l'élection du Maire de la Ville a lieu le troisième mardi suivant la date de proclamation des résultats de l'élection des conseillers municipaux d'arrondissement, sur convocation du préfet représentant de l'Etat, suivant les modalités prévues par l'article 200 du présent Code⁴³ qui dispose que : « *Le Maire de la Ville est élu au scrutin uninominal majoritaire*

⁴⁰Voir art.6 du CGCTD.

⁴¹GUIMDO DONGMO (B-R.), *op. cit.*, p.29. Cité par NADINE (NG.), *op. cit.*

⁴²BAGUENARD (J.), *La décentralisation, op. cit.*, p.45.

⁴³Voir art.246 al.2 du CGCTD, *op. cit.*

à deux (02) tours. L'élection est acquise au premier tour à la majorité absolue des suffrages exprimés. Lorsqu'une majorité absolue n'est pas obtenue à l'issue du premier tour, il est organisé un deuxième tour. Le candidat ayant obtenu la majorité relative des voix est alors proclamé élu. En cas d'égalité, l'élection est acquise au plus âgés des candidats ».

Ainsi, il est à préciser que le scrutin pour la désignation du Maire de la Ville est secret⁴⁴. En ce qui concerne la durée de son mandat, il convient de réitérer que, le conseiller municipal d'un communal d'arrondissement est élu pour cinq (05) ans au suffrage universel direct au cours d'un scrutin de liste à un (01) tour, comportant un système majoritaire et un système de représentation proportionnelle. À la vérité, le Maire de la Ville est élu pour la même durée que le conseil municipal d'une commune d'arrondissement. Ainsi, la liste du Maire de la Ville élu est rendue publique par le président de séance dans un délai maximum de vingt-quatre (24) après la proclamation des résultats, par voie d'affichage à l'hôtel de Ville de la région. Cette liste est dans le même délai notifiée au préfet du département concerné.

Par ailleurs, il est important de relever que la composition de l'organe exécutif de la communauté urbaine est également constatée par arrêté du Ministre chargé des collectivités territoriales⁴⁵. Contrairement à la législation antérieure, le Maire de la Ville est tenu de faire une prestation de serment devant le tribunal d'instance compétent avant son entrée en fonction⁴⁶ dont la formule est déjà présentée lors de la partie sur l'élection du Maire⁴⁷. Toutefois, la première session du conseil de communauté est convoquée par le représentant du quatrième mardi suivant la date de proclamation des résultats de l'élection des conseillers municipaux d'arrondissement. Elle est consacrée à la mise en place des commissions pour l'étude des questions entrant dans ces attributions⁴⁸. Plus précisément, il y a lieu de souligner que, la désignation du Maire de la Ville par le procédé d'élection réduit le caractère équivoque de la communauté urbaine en droit camerounais de la décentralisation⁴⁹.

Néanmoins, la consécration législative du principe de l'élection du Maire de la Ville au Cameroun a non seulement renforcé la démocratie locale, mais également amélioré le statut du

⁴⁴Voir art.246 al.3 du CGCTD, *op, cit.*

⁴⁵Voir art.246 al.4 du CGCTD, *op, cit.*

⁴⁶Voir art.201 al.1 du CGCTD, *op, cit.*

⁴⁷*Supra.*

⁴⁸Voir art.247 al.4 du CGCTD.

⁴⁹Voir ALIOU (S.), « La réforme du droit des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », *op, cit.* p.124. Pour mieux comprendre la question sur le caractère équivoque de la communauté urbaine, l'on pourrait lire KEUDJEU DE KEUDJEU (J-R.), « Réflexion sur une ambiguïté locale camerounaise : La communauté urbaine », *Juridic Périodique*, n°98, avril-mai-juin 2014, pp. 64-79.

Maire de la Ville. Cette hypothèse avancée par la réforme de 2019, n'est pas contraire à la décentralisation territoriale. En tout état de cause, la réforme législative de 2019 conféré toute la légitimité au Maire de la Ville, laquelle légitimité n'était pas accordée au délégué du Gouvernement parce que nommé par le Président de la République. En clair, il s'agit incontestablement d'une incidence majeure de cette réforme dans l'approfondissement de la décentralisation. Ainsi, cette légitimité est de même accordée aux adjoints au Maire de la Ville.

2- La désignation des adjoints au Maire de la Ville

Contrairement au droit antérieur où les adjoints de la communauté urbaine sont nommés par décret du Président de la République. La réforme législative de 2019 a amélioré le mode désignation des adjoints au Maire de la Ville. En effet, cette réforme a désormais fait des adjoints au Maire de la Ville d'élus locaux⁵⁰. Toutefois, après l'élection du Maire de la Ville, il est directement procédé à celle des adjoints au Maire de la Ville au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne. Ne sont valables que les bulletins portant un nombre de noms égal au nombre de membres à élire⁵¹. L'élection pour la désignation des adjoints au Maire de la Ville est secrète. La désignation des adjoints au Maire de la Ville est une incidence positive dans l'amélioration et l'approfondissement de la décentralisation territoriale au Cameroun. Pour ce faire, les adjoints au Maire de la Ville sont désormais élus.

Cependant, le nombre d'adjoints au Maire de la Ville est incontestablement déterminé en fonction de nombre des communes d'arrondissement. En effet, une communauté urbaine disposant de deux (02) à trois (03) communes d'arrondissement : deux (02) adjoints ; une communauté urbaine disposant de quatre (04) à cinq (05) communes d'arrondissement : trois (03) adjoints ; une communauté urbaine disposant de six (06) à sept (07) communes d'arrondissement : quatre (04) adjoints ; une communauté urbaine disposant de plus de sept (07) communes d'arrondissement : cinq (05) adjoints⁵². En réalité, il faut souligner que, la répartition des postes d'adjoints au Maire de la Ville doit, autant que possible, refléter la configuration du conseil de communauté⁵³. Comme il a été mentionné, les adjoints au Maire de la Ville ne peuvent par exemple, ni cumuler leurs fonctions avec celles des adjoints au Maire de la commune d'arrondissement, ni émaner du conseil municipal de la commune d'arrondissement⁵⁴. En réalité, l'élection des adjoints au Maire de la

⁵⁰Voir art.115 du CGCTD, *op, cit*.

⁵¹Voir art. 200 al .2 du CGCTD.

⁵²Voir art.247 al.2 du CGCTD.

⁵³Voir art.247 al.3 du CGCTD.

⁵⁴*Ibidem*.

Ville est ainsi confortée pour la première fois au Cameroun. Raison pour laquelle Mme Nadine NGAFFO a fait de l'élection comme : « *Mode privilégié de désignation des autorités décentralisées* »⁵⁵.

Quoi qu'il en soit, l'élection des adjoints au Maire de la Ville peut enfin présenter l'image d'une transformation de la communauté urbaine sous la réforme législative du 24 décembre 2019. Car, pour qu'il y ait décentralisation en général, il faut en principe que les affaires locales soient gérées par des autorités élues conformément au principe de la démocratie⁵⁶. À l'issue de l'élection de l'exécutif communal et celle de l'exécutif de la communauté urbaine, il peut arriver inopinément que des irrégularités proviennent lors de cette élection. Qu'en est-il des insuffisances de la réforme législative du 24 décembre 2019 sur l'exécutif de la communauté urbaine ?

II- LES INSUFFISANCES DE LA REFORME LEGISLATIVE DE 2019 SUR LES COMPETENCES DE L'EXECUTIF DE LA COMMUNAUTE URBAINE

D'emblée, il faut réitérer que, l'élection de l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun est la conséquence majeure de la réforme législative de 2019. En effet, sous l'ancienne réforme, la communauté urbaine est gérée par un organe nommé par décret du Président de la République. Mais l'exécutif de la communauté urbaine exerçait depuis la réforme de 2004 des compétences traditionnelles⁵⁷. En réalité, l'exécutif de la communauté urbaine est constitué du Maire de la Ville et adjoints au Maire de la Ville⁵⁸. À l'observation on a pu constater que, l'exécutif de la communauté urbaine exerce des compétences habituelles, c'est-à-dire, des compétences qui existaient déjà dans la loi de 2004⁵⁹. Cependant, le législateur de 2019 n'a pas transféré de nouvelles dispositions relatives aux compétences du Maire de la Ville et aux adjoints au Maire de la Ville. Il exerce les mêmes compétences qui sont dévolues au Maire de la commune d'arrondissement. De toute évidence, le législateur a transposé des règles relatives du droit antérieur au Maire de la Ville (A), et on a constaté que cette réforme est lacunaire sur les fonctions des adjoints au Maire de la Ville (B).

A- La transposition des règles du droit antérieur au Maire de la Ville

⁵⁵ NADINE(NG.), « Décentralisation et démocratie dans le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées », *RAMRes*, n°1 janvier 2022, *op. cit.* p.14.

⁵⁶ KELSEN (H.), *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Coll. « Classique », Economica, Paris, 1998, p. 25.

⁵⁷ Voir art.116 de la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004.

⁵⁸ Voir art.243 al.2 du CGCTD.

⁵⁹ *Idem*.

La création de l'organe exécutif de la communauté urbaine en général et du Maire de la Ville en particulier, apparaît comme l'une des principales innovations de la réforme de 2019 sur l'exécutif local au Cameroun. Ainsi, il faut réitérer que le statut de l'exécutif de la communauté a connu une grande avancée depuis de la réforme de 2019. Cette réforme a amélioré le mode de désignation du Maire de la Ville, ce qui n'était pas le cas avec sa devancière 2004 où le chef de l'exécutif de la communauté urbaine était sans doute nommé⁶⁰. Cependant, la réforme de 2019 a montré ses incohérences sur les fonctions du Maire de la Ville. Car, cette réforme législative a mutatis mutandis repris les dispositions du droit antérieur. À l'analyse, on a pu relever que les fonctions confiées au Maire de la Ville ne sont pas différentes de celles qui existaient sous la réforme de 2004⁶¹. Or, l'insuffisance de cette réforme de 2019 nous conduit immédiatement à analyser l'absence de nouvelles fonctions du Maire de la Ville (1), et la limitation des fonctions de celui-ci (2).

1- L'absence de nouvelles compétences du Maire de la Ville

Le chef de l'exécutif de la communauté urbaine a certes connu une amélioration en matière de l'élection depuis la réforme législative de 2019. Mais seulement, l'incidence de cette réforme est relative sur l'exécutif local en général et sur l'exécutif de la communauté urbaine en particulier. Ainsi, cette relativité se justifie au niveau de l'absence de nouvelles dispositions relatives aux fonctions du Maire de la Ville. C'est dire que, le législateur camerounais de 2019 a pris l'option de maintenir les dispositions de l'ancienne réforme définissant les compétences du « délégué du Gouvernement »⁶² pour transposer au Maire de la Ville. Ainsi, l'absence de nouvelles dispositions relatives aux compétences du Maire de la Ville justifie sans doute l'une des incohérences de cette réforme.

En clair, ce même législateur a redéfini les compétences importantes au Maire de la Ville. À cet effet, le Maire de la Ville convoque et préside les sessions du conseil de la communauté⁶³. C'est la première fonction du chef de l'exécutif de la communauté urbaine. Comme par le passé, le Maire de la Ville exerce les fonctions habituelles de l'exécutif communal. En revanche, on est tenté d'examiner les compétences du Maire de la Ville, elles sont entre autres, il chargé de la

⁶⁰EKO'O AKOUAFANE (J-CL.), *La décentralisation administrative au Cameroun, op, cit.*, pp. 150-151.

⁶¹Il y a lieu de souligner que, le délégué du gouvernement qui était le chef de l'exécutif de la communauté urbaine exerçait les mêmes compétences que celles qui sont aujourd'hui confiées au Maire de la Ville. Ainsi, comme par le passé, le chef de l'exécutif actuel exerce les compétences habituelles de l'exécutif communal.

⁶²Voir art 116 de la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

⁶³Voir art.248 al.1 du CGCTD.

préparation et de l'exécution des délibérations du conseil de communauté ; de la préparation et de l'exécution du budget de la communauté ; de l'organisation et de la gestion des services de la communauté ; de la gestion des ressources et du patrimoine de la communauté ; de la direction des travaux communautaires et de la représentation de l'agglomération dans les cérémonies protocolaires⁶⁴.

À l'analyse, le Maire de la Ville exerce ses compétences sous contrôle du conseil de la communauté. Ces fonctions sont d'autant plus semblables avec celles du Maire. De notre point de vue, le législateur camerounais de 2019 aurait choisi de définir les nouvelles dispositions relatives aux attributions du Maire de la Ville, pour mieux conforter la fonction exécutive locale. Il exerce la plénitude des fonctions municipales dans le cadre des compétences dévolues à la communauté urbaine⁶⁵. En tout cas, le Maire de la Ville exerce ses compétences dans la portion de la communauté urbaine.

2- La limitation de compétences du Maire de la Ville

Etant donné que, la communauté urbaine fonctionne suivant les règles applicables à la commune, telles que prévues par la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées⁶⁶. Mais, cela ne signifie pas que l'exécutif de la communauté urbaine en général doit exercer ses compétences sur le territoire de la commune⁶⁷, car le législateur de 2019 a été clair sur la question. En effet, l'article 241 alinéa (2) de cette loi dispose que : « *Est d'intérêt communautaire, toute compétence ou ressource portant sur les projets intercommunaux par nature ou par destination, les infrastructures cédées à la communauté urbaine, construites ou aménagées par celle-ci ainsi que celles ouvertes, par leur objet, leur position géographique ou leur importance symbolique ou économique interterritoriale à l'usage des populations émanant de plusieurs communes d'arrondissement* »⁶⁸.

À partir de cette disposition, il y a lieu de constater que, le Maire de la Ville exerce des fonctions d'intérêt communautaire. Cela sous-entend qu'il peut même exercer ses fonctions sur le territoire de la commune d'arrondissement⁶⁹. Déjà, la communauté urbaine est constituée d'au

⁶⁴*Idem.* al.2 du CGCTD.

⁶⁵Voir art.246 al.3 du CGCTD.

⁶⁶Voir art.242 du CGCTD.

⁶⁷MAS-OUDOU(Y.), *La répartition des compétences entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement au Cameroun*, Mémoire de Master Recherche, Université de Maroua, 2021, 131 p.

⁶⁸*Ibidem.*

⁶⁹*Infra.*

moins deux (02) communes d'arrondissement⁷⁰. De toute évidence, les fonctions du Maire de la Ville sont limitées au sein de la communauté urbaine. Ce qui justifie toutefois, les lacunes des dispositions relatives aux compétences d'adjoints au Maire de la Ville.

D'emblée, le Maire de la Ville est assisté d'adjoints élus⁷¹. De ce fait, les adjoints au Maire de la Ville constituent l'exécutif de la communauté urbaine, ainsi élus par les conseillers de la commune d'arrondissement. En revanche, le nombre des adjoints au Maire de la Ville est désormais déterminé par le législateur de 2019⁷², ce qui n'était pas le cas sous la réforme de 2004⁷³. Toutefois, il est à constater que le législateur de 2019, n'avait pas précisé les compétences des adjoints au Maire de la Ville. Ce qui laisse sous-entendre que, les dispositions des adjoints au Maire de la commune sont applicables aux adjoints au Maire de la Ville. En effet, ils exercent les compétences dévolues aux adjoints au sein de la commune d'arrondissement. En clair, ils exercent leurs compétences que par délégation du Maire de la Ville. En tout cas, cette réforme est lacunaire sur la définition des fonctions d'adjoints au Maire de la Ville et sur l'imprécision des compétences déléguées d'adjoints au Maire de la Ville.

Le législateur camerounais de 2019 a manqué de définir les règles relatives aux compétences d'adjoints au Maire de la Ville. Pourtant, les adjoints au Maire de la Ville font partie de l'exécutif de la communauté urbaine⁷⁴. En effet, à la lecture du Code Général des CTD, on a constaté le mutisme des dispositions législatives déterminant les compétences des adjoints au Maire de la Ville. Cependant, ce même législateur avait défini les fonctions d'adjoints au Maire. En clair, il est à relever l'absence des règles applicables aux attributions des adjoints au Maire de la Ville. À la vérité, les dispositions législatives relatives aux compétences des adjoints au Maire sont *mutatis mutandis* applicables aux adjoints au Maire de la Ville. À cet égard, les adjoints au Maire de la Ville sont considérés comme officiers d'état civil⁷⁵ dans la communauté urbaine, ils peuvent célébrer le mariage et délivrer certains actes y relatifs.

Dans la même logique, les adjoints au Maire de la Ville sont chargés sous le contrôle du représentant de l'Etat de la publication et l'exécution des lois et règlements et mesures de portée

⁷⁰Voir art.240 al.2 du CGCTD.

⁷¹Voir al.1 de l'art.247 du CGCTD.

⁷²Voir art.247 al.2 du CGCTD, *op, cit.*

⁷³Sous la réforme de 2004, il faut mentionner que le nombre des adjoints au délégué du gouvernement n'était pas fixé, et semblait suivre de près, les variations du nombre de communes d'arrondissement constituant la communauté urbaine. Mais, cette situation n'était pas très loin de la nouvelle réforme de 2019.

⁷⁴Voir art.243 al.2 du CGCTD.

⁷⁵Il s'agit ici de la transposition de l'article 212 du CGCTD.

générale. Ils peuvent par ailleurs remplir la fonction de l'exécution de mesure de police au sein de la communauté urbaine.⁷⁶ Quoi qu'il en soit, les attributions reconnues aux adjoints au Maire sont transposables aux adjoints au Maire de la Ville. Cependant, le législateur ne prévoit pas également les compétences déléguées d'adjoints au Maire de la Ville. La relativité de l'incidence de la réforme législative de 2019 passe également par l'absence de précision des compétences déléguées aux adjoints au Maire de la Ville. De ce fait, le législateur camerounais a expressément choisi de ne pas déterminer la délégation des compétences du Maire de la Ville aux adjoints au Maire de la Ville. Pourtant, le premier est sans doute assisté par les seconds qui sont également élus par un collège constitué de l'ensemble des conseillers municipaux des communes d'arrondissement de la Ville⁷⁷.

Toutefois, les dispositions législatives relatives aux attributions du Maire sont applicables au Maire de la Ville, en vue de déléguer certaines compétences aux adjoints au Maire de la Ville. En effet, le Maire de la Ville délègue, sous son contrôle, par arrêté, une partie de ses attributions à ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints, à des membres du conseil de communauté. Ainsi, ces délégations des compétences subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Néanmoins, les délégations des adjoints au Maire de la Ville cessent, sans être expressément rapportées, lorsque le Maire de la Ville est décédé, suspendu, révoqué ou déclaré démissionnaire⁷⁸. A ce titre, le Maire de la Ville peut par exemple déléguer sa signature à ses adjoints. Il convient cependant de souligner que ces délégations doivent être en principe attribuées dans l'ordre défini par le Maire de la Ville selon ses pouvoirs et non pas en tenant compte de l'ordre de classement établi sur la base de l'élection des adjoints par le conseil de communauté.

Pour ce qui est des autres modalités concernant les délégations des fonctions du Maire de la Ville aux adjoints au Maire de la Ville, l'on pourrait voir les modalités des délégations des compétences des adjoints au Maire, étudiées ci-dessus⁷⁹. Pour être tout à fait concret, tout comme les adjoints au Maire, les adjoints au Maire de la Ville exercent quant à eux aussi des compétences déléguées conformément aux dispositions législatives et réglementaires⁸⁰. Ce qui conduit effectivement d'examiner l'élargissement des compétences exclusives du Maire de la Ville.

⁷⁶*Supra.*

⁷⁷*Supra.* L'élection de l'exécutif de la communauté urbaine.

⁷⁸La transposition des dispositions de l'article 207 du CGCTD.

⁷⁹*Supra.* L'encadrement des délégations des compétences des adjoints au Maire.

⁸⁰Voir décret n°2008/0752/PM du 24 avril 2008.

B- L'élargissement de compétences exclusives du maire de la ville

D'emblée, l'incidence de la réforme législative de 2019 a renforcé non seulement le statut du Maire de la Ville, mais également, a amélioré ses compétences dans divers domaines. Ainsi, en tant que chef de l'administration de la communauté urbaine, le Maire de la Ville exerce une partie de ses compétences sans l'intervention préalable du conseil de la communauté urbaine. Mais, à l'analyse on a pu constater que les compétences du Maire de la Ville ont été transposées mutatis mutandis par la réforme de 2019. Ainsi, les pouvoirs de police dévolus au Maire de la Ville lui sont exclusifs et il est le seul à pouvoir les mettre en œuvre.

Page | 255

Mais seulement, lesdits pouvoirs peuvent faire l'objet d'une délégation conformément à la réglementation en vigueur et sans préjudice des missions de police municipale⁸¹. Par ailleurs, il peut exercer ses pouvoirs de police à travers différentes mesures qui lui permettent d'accomplir une mission de service public qui est le maintien de l'ordre public dans sa circonscription administrative⁸². Les mesures de police prises par le Maire de la Ville dans le cadre de ces pouvoirs de police sont présentées sous forme d'arrêtés municipaux. De ce qui découle, il convient d'étudier la consécration des pouvoirs de police du Maire de la Ville d'une part (1), et son pouvoir de gestion du personnel de la communauté urbaine d'autre part (2).

1- La consécration législative des pouvoirs de police du Maire de la Ville

L'incidence de la réforme de 2019 sur les compétences de l'exécutif communal passe par la consécration des pouvoirs de police du Maire de la Ville depuis 2019. Ainsi, le législateur de 2019 a conforté non seulement ses compétences générales, mais surtout ses pouvoirs de police. Il est investi au Maire de la Ville d'un pouvoir de police administrative générale et spéciale, qui lui permet d'édicter des mesures réglementaires et individuelles dans l'exercice de ses pouvoirs de police. En clair, il faut relever que, la police administrative générale du Maire de la Ville a pour mission de protéger l'ordre public. Tandis que, les mesures de police administrative spéciale visent un objectif précis définis par un texte qui peut être différent de la seule préservation de l'ordre

⁸¹NANA NGASSAM (R.) et WONDJE NGOTHY (A-A.), « Les pouvoirs de police du Maire de la Ville au Cameroun », *RIDSP*, Vol, n°3 mars 2024. p.332.

⁸²NDAM SOULEYMANOU (N.), « L'exercice des mesures de police administrative au Cameroun : contribution à l'étude du contrôle juridictionnel sur les actes des maires dans les Etats d'Afrique noire francophone », *International Multilingual Journal of Science and Technology (IMJST)*, vol, 6, n°7, juillet 2021, p. 1. Cité par NANA NGASSAM (R.) in « Les pouvoirs de police du Maire de la Ville au Cameroun ». p.340.

public⁸³. À cet effet, la loi de 2019 est claire sur les pouvoirs de police du Maire de la Ville au Cameroun⁸⁴. Ces pouvoirs de police sont également reconnus par les textes réglementaires⁸⁵.

De surcroît, la réforme de 2019, fait du Maire de la Ville comme le garant de l'ordre public dans la Ville. Ainsi, M. Rodrigue NANA NGASSAM affirme que : « *Le Maire de la Ville s'affirme comme le responsable naturel pour assurer le bon ordre urbain dans la cité* »⁸⁶. Selon lui, il peut se doter d'une police municipale qui va assumer des missions de police au quotidien pour prévenir et réprimer les atteintes au bon ordre urbain et à la tranquillité publique qui troublent l'ordre public urbain. Concrètement, il s'agit d'assurer, par une présence régulière sur la voie publique urbaine, une surveillance dissuasive par opposition à la police nationale et à la gendarmerie nationale, centrés sur le travail judiciaire, la lutte contre la délinquance, la criminalité organisée, le maintien de l'ordre public national. Ce qui fait que les pouvoirs du Maire de Ville soient limités. Quoi qu'il en soit, la réforme de 2019 a renforcé les pouvoirs de police du Maire de Ville. Ainsi que les textes règlementaires y relatifs. Dès lors, il importe d'étudier l'exercice des pouvoirs de police du Maire de la Ville ainsi que leurs restrictions y relatives.

À première vue, la réforme législative de 2019 a confié à l'exécutif de la communauté urbaine les pouvoirs de police qui lui sont exclusifs. Ainsi, le Maire de Ville est le seul à les exercer au sein de la communauté urbaine, mais en cas d'empêchement ou d'absence il peut de surcroît les déléguer⁸⁷. De fait, les pouvoirs de police du Maire de la Ville ont aujourd'hui connu une avancée certaine par rapport au droit antérieur⁸⁸. À cet effet, l'article 216 alinéa (1) du présent

⁸³*Idem.* p.333.

⁸⁴Voir art. 218 du CGCTD.

⁸⁵Voir Le décret n°2022/354 du 09 août 2022 fixant les modalités d'exercice de la police municipale et l'arrêté n°00003/A/MINDDEVEL du 08 janvier 2024 précisant les modalités de création et de fonctionnement d'un service de police municipale en agglomération urbaine et se rapportent à la prévention et à la surveillance du bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publiques.

⁸⁶NANA GASSAM (R.), « Les pouvoirs de police du Maire de la Ville au Cameroun », *RIDSP*, Vol, n°3 mars 2024, p.333.

⁸⁷JOUBERT (S), « Délégation », in KADA (N), et MATIEU (M), *Dictionnaire d'Administration Publique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2014, p. 138.

⁸⁸Sous la réforme antérieure, les délégués du gouvernement étaient les détenteurs des pouvoirs de police administrative au sein de la communauté urbaine, nonobstant son caractère nominatif par le Président de la République. Ils géraient, administraient, intercédait, mais demeuraient soumis à la surveillance d'une autorité de tutelle qui pouvait annuler, révoquer leur acte ou même intervenir pour modifier la finalité de celui-ci. La réforme de 2019 a largement bouleversé ces rapports de force, au profit des Maires des Villes qui représentent aujourd'hui, des figures incontournables des politiques publique locales. Les libertés de la tutelle envahissante de l'Etat même si celle-ci reste toujours prégnante, le pouvoir de police confié au Maire de la Ville est un pouvoir qui lui est exclusif, qu'il est le seul à pouvoir le mettre en œuvre par le moyen de la police municipale dont les buts sont évoqués par la réforme législative de 2019 en son article 218 et sont aussi énumérés par l'article 2 du décret n°2022/354 du 09 août 2022 fixant les modalités d'exercice de la police et les articles 6,7 et 8 de l'arrêté n°000003/A/MINDDEVEL du 08 janvier 2024 précisant les modalités de création et de fonctionnement d'un service de police en agglomération urbaine.

Code dispose que : « *Le Maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'Etat, de la police municipale et de l'exécution des actes y relatifs* ». Il en ressort de cette disposition que le Maire de la Ville est seul titulaire de la police municipale, malgré le contrôle qui s'exerce sur lui. Mais seulement, la création d'un service de police municipale, est autorisée par délibération du conseil de communauté qui en fixe les attributions, les moyens et les règles de fonctionnement⁸⁹. Par ailleurs, l'article 217 alinéa (1) de la loi de 2019 précise que : « *Dans les agglomérations érigées en communauté urbaine, le service de police municipale est assuré, soit par les agents de la communauté urbaine, soit par ceux des communes d'arrondissement* ». En réalité, cette disposition est certes claire, mais aussi très relative⁹⁰. De ce fait, le Maire de la Ville exerce des pouvoirs de police exclusifs notamment dans les domaines de la circulation routière⁹¹, de la sécurité⁹² et de la tranquillité publique⁹³, conformément à la législation en vigueur⁹⁴.

Par ailleurs, il faut relever que, les pouvoirs de police du Maire de la Ville peuvent faire l'objet des délégations des pouvoirs. À cet effet, M. Rodrigue NANA NGASSAM affirme que : « *La délégation est une modalité d'organisation et de dévolution du pouvoir juridique c'est-à-dire de la capacité de décider. Elle fonde la compétence d'une autorité, dénommée délégataire, à agir au lieu et place d'une autorité dite délégante* »⁹⁵. À notre sens la délégation des pouvoirs est intimement liée à l'exercice du pouvoir et donc au pouvoir administratif qu'elle a accompagné depuis l'évolution de l'Etat de moderne. Pour ce faire, le Maire de la Ville peut déléguer une partie

⁸⁹Voir art.216 al.2 du CGCTD.

⁹⁰Voir art.217 al.2 du CGCTD.

⁹¹La sécurité publique a pour objet de mener des opérations visant à prévenir les risques d'accidents et les dommages aux personnes et aux biens. En réalité, il s'agit de protéger les personnes sur les voies de communication, sur les lieux d'affluence et à l'occasion des grands rassemblements, mais également de prendre des mesures préventives visant à améliorer l'éclairage, à réduire l'encombrement sur la voie publique, à protéger le public contre les immeubles menaçant ruine. Le Maire de la Ville peut par arrêté prendre des mesures relatives à la circulation routière et au stationnement sur son territoire, afin de partager l'espace entre les différents usagers et de prévenir les risques liés à leur utilisation.

⁹²Le Maire de la Ville, en tant qu'agent de l'Etat, se trouve dans l'obligation de prendre des mesures préventives relatives à la sûreté. Ces mesures ont pour finalité de prévenir des troubles publics ayant cours dans la commune ou encore des agissements d'individus suspectés de porter atteinte à la sûreté de l'Etat. Elles peuvent concerner les populations lorsqu'elles sont menacées par diverses manifestations publiques (marche, grève, boycott) susceptibles de dégénérer dans la violence avec destruction des biens publics, obstruction de la voie publique. Ces mesures peuvent en outre concerner la recherche d'individus suspectés de porter atteinte à la sûreté de l'Etat. Une telle démarche implique nécessairement le service de police municipale lorsqu'il existe et les forces nationales de sûreté dans l'exercice concurrent des mesures de sûreté publique.

⁹³En effet, la tranquillité publique a pour finalité de prévenir les nuisances inacceptables dues à des comportements individuels, collectifs, publics ou privés. Ainsi, la lutte contre les bruits habilite le Maire de la Ville à réglementer les activités diurnes et nocturnes à l'origine de nuisances sonores et soumettre à autorisation préalable certaines manifestations notamment bals, spectacles.

⁹⁴Voir art.220 du CGCTD.

⁹⁵JOUBERT (S.), « Délégation », in NANA NGASSAM (R.), « Les pouvoirs de police du Maire de la Ville au Cameroun », RIDSP, vol 4, n°3 mars 2024.p.336.

de ses compétences en matière de police à ses adjoints⁹⁶ et en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à des membres du conseil de communauté par un arrêté⁹⁷.

Quoi qu'il en soit, les délégations des pouvoirs de police du Maire de Ville subsistent dans la réforme législative de 2019⁹⁸. Mais seulement, il faut souligner que les pouvoirs de police municipale ne peuvent faire l'objet d'une délégation de service public⁹⁹. On comprend donc aisément qu'il ne peut donc placer son service de police municipale ou ses missions sous l'autorité de personnes privées¹⁰⁰. Pour ce faire, la mission de police municipale s'exerçant par des agents communaux préposés¹⁰¹ ou par ceux qui sont recrutés par la communauté urbaine¹⁰². Toutefois, il faut mentionner que des services publics ayant pour finalité de fournir des moyens matériels en appui du pouvoir de police peuvent faire l'objet d'une délégation.

Cependant, ces pouvoirs de police permettent au Maire de la Ville d'exercer son pouvoir réglementaire en prenant des mesures en matière de police administrative. À cet effet, le Maire de la Ville prend des arrêtés à l'effet, d'ordonner les mesures locales sur les objets par les lois à sa vigilance et à son autorité ; de publier à nouveau les lois et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation¹⁰³. Pour ce qui est des arrêtés de police pris par le Maire de la Ville, il faut noter qu'ils ne sont pas différents de ceux qui sont pris par le Maire de la commune d'arrondissement¹⁰⁴. En revanche, si le Maire de la Ville à compétence exclusive en matière de police sur l'étendue du territoire communautaire, il reste toutefois, sous le contrôle de l'autorité de tutelle et celui du juge administratif camerounais. Ainsi, les actes de police du Maire de la Ville

⁹⁶Le Maire de la Ville est seul chargé de l'administration communale et qui peut sous sa surveillance et responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses compétences à un ou plusieurs de ses adjoints, ce qui implique que les actes des adjoints sont ceux du Maire de la Ville et engagent la responsabilité du Maire de la Ville.

⁹⁷Voir art.207 du CGCTD.

⁹⁸Les délégations des pouvoirs de police du Maire de la Ville subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Mais, elles cessent, sans être expressément rapportés, lorsque le Maire de la Ville est décédé, suspendu, révoqué ou déclaré démissionnaire. Lesdites délégations sont par ailleurs limitées et ne peuvent faire l'objet de concession à des titres. Mais, l'art. 46 al.1 du CGCTD affirme à cet effet que, une collectivité territoriale peut confier la gestion d'un service public à une autre personne morale à travers des modes de gestion déléguée que sont : la concession, l'affermage, la régie intéressée, la gérance, les sociétés d'économie mixte au sens de l'alinéa 2 de cet article. Il faut relever que le Maire de la Ville ne peut pas déléguer son pouvoir de police de manière unilatéral, ni par un contrat encore moins à des titres.

⁹⁹Voir art.3 al.2 du décret n°2022/354 fixant les modalités d'exercice de la police municipale.

¹⁰⁰NANA NGASSAM (R.), « Les pouvoirs de police du Maire de la Ville au Cameroun », *RIDSP*, vol 4, n°3 mars 2024.p.337.

¹⁰¹Voir art.4 al.1 du décret 2022/354 fixant les modalités d'exercice de la police municipale

¹⁰²Voir art.18 al.1. *Ibidem*.

¹⁰³Voir art.211 du CGCTD.

¹⁰⁴*Supra*. Pouvoirs de police du Maire de la commune d'arrondissement.

peuvent faire aussi l'objet d'un recours devant le juge administratif comme pour les cas du Maire de la commune d'arrondissement.

Selon M. Michel VERPEAUX, « *Le contrôle sur les Maires sont anciens, l'Etat longtemps centralisé se méfiant de tout pouvoir potentiellement concurrent* »¹⁰⁵. Ainsi, le législateur camerounais de 2019 n'a jamais envisagé de laisser les Maires des Villes exercer leurs compétences en toute liberté. Autrefois, l'exécutif de la communauté urbaine était nommé, et soumis à une forme de contrôle hiérarchique du représentant de l'Etat. Mais, ce contrôle exercé par l'autorité de tutelle n'a pas disparu nonobstant la réforme de 2019 sur l'exécutif de la communauté urbaine. Ainsi, il existe une diversité des contrôles sur le Maire de la Ville, en raison de la diversité fonctionnelle accordée à ce dernier. Ces différents contrôles peuvent être exercés soit par l'organe délibérant¹⁰⁶, soit par le représentant de l'Etat¹⁰⁷.

Il va sans dire que, le conseil de communauté, est l'organe délibérant qui dispose le pouvoir d'autorisation et d'approbation dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police du Maire de la Ville. Et pour ce qui est du contrôle effectué par le représentant de l'Etat, il est à préciser que, c'est un contrôle administratif, autrefois qualifié du contrôle de légalité¹⁰⁸. Ainsi défini dans les dispositions de la réforme législative de 2019¹⁰⁹. Le représentant de l'Etat exerce un contrôle administratif sur les actes de police du Maire de la Ville. Pour ce faire, tous les actes réglementaires et individuels pris par le Maire de la Ville dans l'exercice de son pouvoir de police font l'objet de transmission à l'autorité de tutelle.

Toutefois, l'article 222 alinéa (1) de la réforme de 2019 précise que : « *Les pouvoirs qui appartiennent au Maire de la Ville ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'Etat de prendre, pour toutes les communes d'une circonscription ou pour une ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes les mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité*

¹⁰⁵VERPEAUX (M.), « Les contrôles sur le Maire : mythes et réalités », in « Le Maire », *pouvoirs*, n°148, janvier 2014.p.81.

¹⁰⁶Voir art.206 al.1du CGCTD.

¹⁰⁷Voir art.211 et 216 du CGCTD.

¹⁰⁸BARELLA (X.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses », in REGOURD (S.), CARLES (J.) et GUIGNARD (D.) (dir.) *La décentralisation, 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse capitole, Toulouse, 2018.p.107-118.

¹⁰⁹Voir les articles 73 al.5 et 216 du CGCTD.

publique »¹¹⁰. Ainsi, il découle de cette disposition que, l'autorité de tutelle dispose d'un pouvoir de substitution à l'égard du Maire de la Ville en cas de mise en demeure. À cet effet, lorsque le maintien de l'ordre public est menacé, le représentant de l'Etat peut se substituer au Maire de la Ville pour exercer les pouvoirs de police relatifs à la répression des atteintes à la tranquillité publique dans des endroits où il se fait de grands rassemblements de personnes¹¹¹. Par ailleurs, il faut aussi mentionner que, les mesures prises par les autorités de tutelle constituent une autre limitation aux pouvoirs de police municipale du Maire de la Ville. Ainsi, il a l'aptitude de prendre des mesures plus strictes que celles définies par la loi notamment en matière de police de la circulation routière¹¹².

De surcroît, il faut également préciser que, les pouvoirs de police du Maire de la Ville font par ailleurs l'objet du contrôle juridictionnel. Ainsi, le juge administratif camerounais vérifie l'exactitude juridique des mesures prises par le Maire de la Ville dans l'exercice de son pouvoir de police municipal. Il vérifie si les motifs de la décision de police du Maire de la Ville ne sont pas entachés par une erreur de droit ; il vérifie également matérielle de la décision de police prise, c'est-à-dire, l'existence réelle des faits qui ont motivé cette décision. Le juge administratif, peut aussi vérifier les motifs faisant ainsi de l'opportunité de la mesure une véritable de sa légalité. En effet, une interdiction n'est légale que si le Maire de la Ville ne dispose d'aucun autre moyen pour maintenir l'ordre public communautaire¹¹³. Il s'agit notamment de l'obligation d'agir, l'urgence et les circonstances exceptionnelles. Mais, dans certains cas, le Maire de la Ville est conduit à agir en urgence ou dans des circonstances exceptionnelles. En pareilles circonstances, le juge administratif vérifie la réalité de ces motifs existant.

Au demeurant, les mesures prises par le Maire de la Ville en matière de police municipale doivent respecter le principe de proportionnalité. En revanche, on ne saurait oublier que les mesures prises par le Maire de la Ville peuvent faire l'objet du contentieux à l'en droit camerounais

¹¹⁰Lire NANA NGASSAM (R.), « Les polices municipales au Cameroun : état des lieux et perspectives à la lumière du décret n°2022/354 du 09 août 2022 fixant les modalités d'exercice de la police municipale », *RIDSP*, Vol 3, n°6, juin 2023, p.240.

¹¹¹*Idem.*

¹¹²Voir art.220 al.1 du CGCTD.

¹¹³Le juge administratif camerounais, peut refuser toute force légale à un arrêté municipal du Maire de la Ville en déclarant qu'il n'a pas été pris légalement ou que ledit Maire dépasse les limites de son droit. C'est pourquoi les mesures de police doivent être relatives au bon ordre, mais pas au-delà.

de la décentralisation¹¹⁴. Dès lors, qu'en est-il de sa compétence exclusive en matière de gestion des personnels de la communauté urbaine au Cameroun ?

2- Une gestion exclusive des personnels de la communauté urbaine

L'innovation de la réforme législative du 24 décembre 2019 sur l'exécutif de la communauté en général et surtout sur le Maire de la Ville en général. Malgré les insuffisances de cette réforme sur les compétences de l'exécutif local, le législateur a réaffirmé les dispositions anciennes relatives aux compétences exclusives de l'ancien organe exécutif de la communauté urbaine¹¹⁵. Ainsi, outre que les compétences exclusives en matière de police municipale, on constate que le Maire de la Ville exerce ses compétences dans d'autres domaines. Pour ce faire, réitérons que le Maire de la Ville est élu par des conseillers municipaux des communes d'arrondissement de la Ville¹¹⁶ et il exerce la plénitude des fonctions municipales dans le cadre des compétences dévolues à la communauté urbaine¹¹⁷.

Mais, ceci constitue un paradoxe propre aux communes d'arrondissement et aux communautés urbaines dans l'exercice de compétences exclusives. Pour ce faire, ces compétences devraient être limitées car, les Maires des communes d'arrondissement qui forment une communauté urbaine interviennent aussi dans les mêmes domaines de compétences que le Maire de la Ville au Cameroun. À ce titre, le législateur camerounais de 2019 devrait se contenter de transférer de nouvelles compétences au Maire de la Ville que de transposer les règles applicables aux communes. Ce qui ne va sans doute hésiter d'entraîner les conflits de compétences entre le Maire de la Ville et celui de la commune d'arrondissement dans l'exercice de leurs compétences¹¹⁸. À l'analyse, nous constatons que, le Maire de la Ville exerce les compétences habituelles des exécutifs des communes d'arrondissement depuis la réforme de 2019. Pour le législateur aurait pu transférer de nouvelles compétences exclusives au Maire de la Ville indépendamment de celles des Maires des communes d'arrondissement. Nonobstant, qu'il soit élu par eux-mêmes. De toute

¹¹⁴Les Maires de Villes sont habilités, dans les limites de leurs compétences à prendre des décisions susceptibles de recours devant le juge administratif lorsqu'elles causent du tort aux administrés (FANDJIP (O.), « Le recours de tutelle dans le contentieux des actes des autorités municipales au Cameroun : entre consécration législative et incertitude jurisprudentielles », *Les Annales de Droit*, en ligne, 7/ 2013, mise en ligne le 03 mai 2018, consulté le 30 avril 2019. pp.94-108).

¹¹⁵KEUDJEU DE KEUGJEU (J-R.), *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*. Thèse de Doctorat ph/D en Droit Public, Université de Douala, 2011.p.238.

¹¹⁶Voir art.246 al.2 du CGCTD.

¹¹⁷Voir al.3 de l'art.246 du CGCTD.

¹¹⁸Voir art.241 al.4 du CGCTD.

évidence, le Maire de la Ville exerce exclusivement ses compétences dans la gestion du personnel de la communauté urbaine et dispose par ailleurs, les pouvoirs dans le domaine d'urbanisme.

Tout comme le Maire de la commune d'arrondissement, le Maire de la Ville aussi exerce des compétences exclusives en matière de gestion des ressources humaines en général, mais surtout en matière de gestion des agents de communauté urbaine en particulier. Ainsi, le Maire de la Ville est appelé à optimiser son organisation pour accomplir ses missions avec plus d'efficacité et d'efficience. À ce titre, la loi de n°2019 /024 du 24 décembre 2019 précise que, les collectivités locales recrutent et gèrent le personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, conformément à législation et à la réglementation en vigueur¹¹⁹. Toutefois, le caractère spécifique de la gestion des agents de la communauté urbaine exige du Maire de la Ville en tant qu'autorité supérieure soumise à des règles et, par ailleurs, homme politique et manager, l'adoption d'une éthique et d'un style de management qui lui permettent de mobiliser des femmes et des hommes ; et de concrétiser des projets communautaires.

Il va sans dire que, le Maire de la Ville exerce ses pouvoirs de gestion en matière d'organisation des services¹²⁰. En effet, une bonne organisation doit s'appuyer sur la maîtrise des missions et compétences des personnels de la communauté urbaine, des objectifs politiques et techniques, la connaissance de l'ensemble des agents, de leur profil et compétences notamment les connaissances professionnelles, compétences opérationnelles, managériales et relationnelles. Dans cette logique, il est à mentionner que le Maire de la Ville est seul compétent de gérer les agents de la communauté urbaine en tant que chef de l'administration. Suivant, les dispositions applicables aux communes, le législateur de 2019 confie au Maire de la Ville les compétences dans le domaine de recrutement des agents de la communauté urbaine. À cet effet, le Maire de la Ville recrute, suspend et licencie le personnel régi par la législation du travail et les conventions collectives, il peut également affecter et gérer les agents sous son autorité¹²¹. On comprend donc que les pouvoirs du Maire de la Ville s'imposent aux agents de la communauté urbaine.

En revanche, on peut relever les différents types d'agents recrutés par le Maire de la Ville. Il s'agit notamment des agents recrutés soit par décision ou par contrat. Le recrutement des cadres

¹¹⁹Voir art.22 al.1 du CGCTD.

¹²⁰Selon FAURE (B.), la fonction d'exécutif est plus large que celle d'exécuteur, elle désigne la compétence générale du chef de l'exécutif à prendre toute décision pour l'organisation et le fonctionnement de l'administration de la collectivité locale. Ainsi, cette compétence ne se mesure donc pas à la somme de délibérations qu'il est ponctuellement chargé de mettre en œuvre. Elle s'apprécie selon un critère finaliste, par la nécessité d'une prise en charge quotidienne et continue des services locaux, in *Droit des Collectivités Territoriales*, Paris, 3^e éd. Dalloz, 2014, p.291.

¹²¹Voir art.209 al.1et 2 du CGCTD.

et de certains agents est soumis au visa préalable de la tutelle. Il peut également recruter des agents temporaires pour une période de trois mois renouvelables une fois. Au-delà de six mois, un agent temporaire maintenu en service est en droit de réclamer la qualité d'agent permanent. Son contrat évolua alors en un contrat à durée indéterminée. Aussi, avant tout recrutement, le Maire de la Ville doit s'assurer que toutes les conditions sont réunies notamment, la disponibilité budgétaire ; la description du poste de travail ; la définition du profil des candidats ; l'appel à candidature ; la sélection et la notification. Mais seulement, le Maire de la Ville ne peut recruter un agent sans que le conseil de communauté n'ait créé un emploi. Il est alors chargé sous le contrôle de celui-ci de nommer aux emplois de la communauté urbaine. Cette compétence reste du domaine exclusif du Maire de la Ville. Mais, s'agissant la rémunération et le déroulement de la carrière des agents recrutés par le Maire de la Ville, il faut souligner qu'ils obéissent aux mêmes règles des personnels recrutés par le Maire de la commune d'arrondissement¹²². En tout cas, les pouvoirs du Maire de la Ville en matière de gestion du personnel de la communauté urbaine sont également réaffirmés par la réforme de 2019.

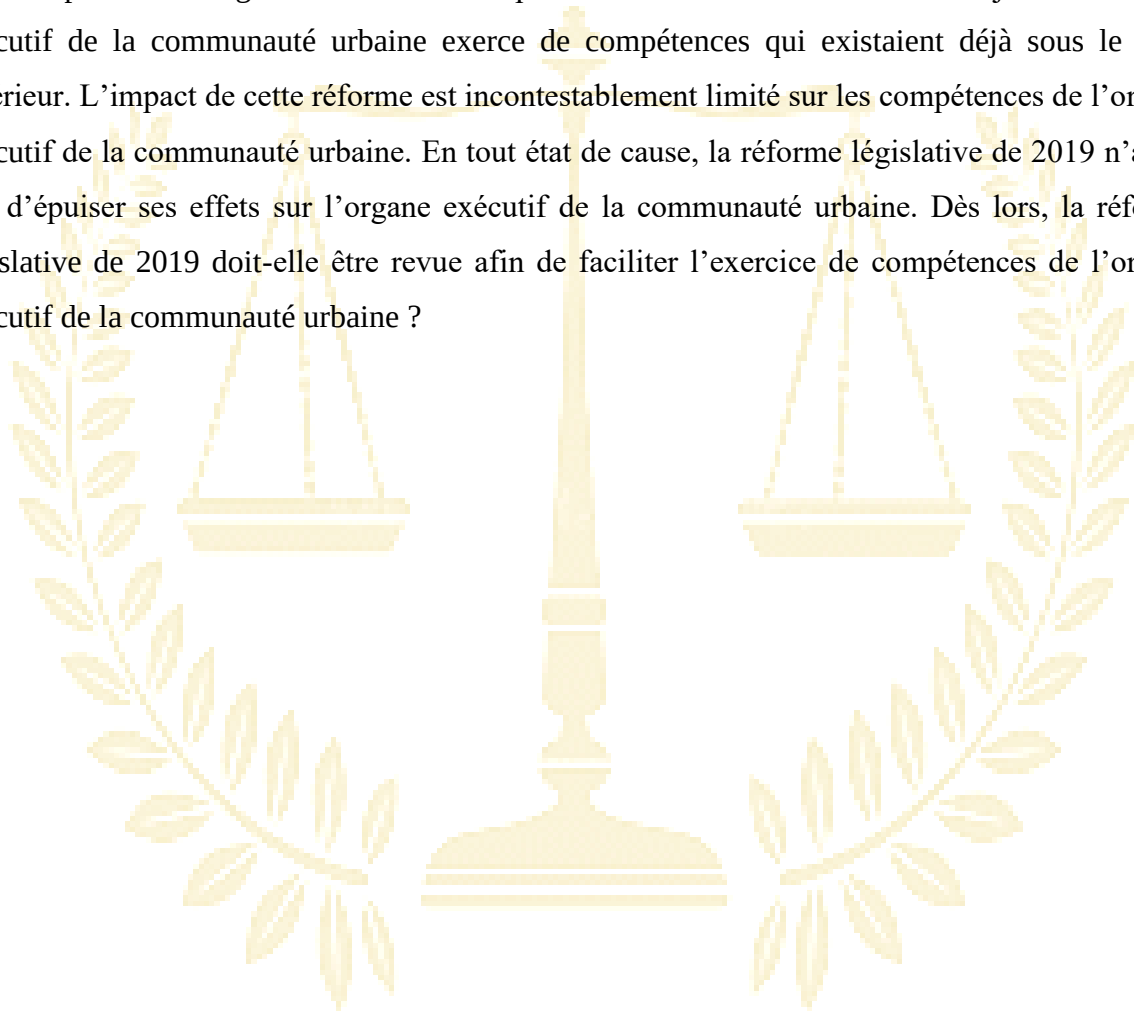
À l'issue de compétences exclusives exercées par le Maire de la Ville dans divers domaines. Il y a lieu de retenir que la réforme législative de 2019 a réaffirmé les compétences de l'organe exécutif de la communauté urbaine qui existaient déjà sous l'ancienne réforme, mais seulement, sous l'appellation du « délégué du gouvernement ». En vérité, il exerce ses compétences exclusives sans ni l'intervention de l'organe délibérant, ni non plus celle des adjoints. D'où l'intérêt d'étudier l'insuffisance de cette réforme sur les compétences de l'exécutif de la communauté urbaine au Cameroun.

Conclusion

Au terme de la présente réflexion sur l'exécutif de la communauté urbaine sous la réforme législative du 24 décembre 2019. Il importe de signaler que l'impact de la réforme législative du 24 décembre 2019 sur l'exécutif de la communauté urbaine est limité. L'impact de la réforme de 2019 a induit à la création de nouveaux organes au sein de la communauté urbaine. En effet, cette réforme a consolidé le statut de ces organes. Contrairement, à sa devancière de 2004 où l'exécutif de la communauté urbaine était nommé par décret du Président de la République. Cette réforme a consacré un principe de l'élection en faveur du Maire de la Ville et ses adjoints. Par ailleurs, cette réforme a généralisé le mode de désignation de l'organe exécutif de la communauté urbaine

¹²²Confer. La gestion du personnel communal par le Maire de la commune d'arrondissement.

notamment celui du chef de l'exécutif de communauté urbaine et ses adjoints. L'élection du Maire de la Ville et ses adjoints sont élus par un collège constitué de l'ensemble des conseillers municipaux des communes d'arrondissement de la Ville. De ce qui précède, l'exécutif de la communauté est désormais élu. Toutefois, la réforme législative de 2019 est constante sur les compétences de l'exécutif de la communauté urbaine. Le législateur camerounais a choisi de faire une transposition de règles relatives aux compétences du Maire de la Ville et ses adjoints. L'organe exécutif de la communauté urbaine exerce de compétences qui existaient déjà sous le droit antérieur. L'impact de cette réforme est incontestablement limité sur les compétences de l'organe exécutif de la communauté urbaine. En tout état de cause, la réforme législative de 2019 n'a pas fini d'épuiser ses effets sur l'organe exécutif de la communauté urbaine. Dès lors, la réforme législative de 2019 doit-elle être revue afin de faciliter l'exercice de compétences de l'organe exécutif de la communauté urbaine ?



Le principe de prévention dans le nouveau code ivoirien de l'environnement

The preventive principle in the new Ivorian environmental code

Par: Page | 265

Kolotiolobafolo Alama SILUÉ

Docteur en Droit Public

Assistant à l'Université Alassane Ouattara (Bouaké, Côte d'Ivoire)

Membre du Centre de Recherche et d'Etude sur le Droit et les Finances Publiques (CREDFiP)

siluekalama@gmail.com

Résumé :

Le nouveau Code ivoirien de l'Environnement revitalise la question de l'environnement. À cet effet, la protection de l'environnement est au cœur de la politique de la nation. Sous l'angle positif, la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement a imposé à tous l'anticipation des menaces pour l'environnement, dans la relance économique. Dans sa concrétisation, la conjugaison des efforts des acteurs publics et privés est promue, dans une logique inclusive. Cependant, le principe de prévention présente une controverse, dans sa portée. À ce propos, l'arrimage du recours aux meilleures techniques de prévention aux coûts économiquement acceptables ouvre la voie à tant d'incertitudes et d'ambiguïtés. La subjectivité de l'acceptabilité économique des coûts place le principe prévention à la merci d'acteurs aux intérêts fluctuants voire divergents. Subséquemment, les contraintes économiques sont de nature à freiner dynamique environnementale et à ruiner l'objectif de développement durable.

Mots clé : Environnement – Prévention – Côte d'Ivoire - Economie – Développement durable.

Abstract:

The new Ivorian Environmental Code repositions environmental protection at the core of national policy. Law No. 2023-900 of 23 November 2023 mandates the anticipation of environmental risks within the framework of economic recovery, while promoting inclusive collaboration between public and private actors. Yet, the scope of the prevention principle remains contentious. Its alignment with “economically acceptable” costs introduces uncertainties and ambiguities, as the subjective assessment of such acceptability renders the principle vulnerable to actors with shifting or conflicting interests. As a result, economic constraints risk slowing environmental progress and undermining the pursuit of sustainable development.

Page | 266

Keywords : Environment – Prevention – Côte d’Ivoire – Economy – Sustainable Development.



Introduction

« Le droit à un environnement sain est reconnu à tous sur l'ensemble du territoire national ». Cette formulation de l'article 27 alinéa 1 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 accentue la logique environnementaliste amorcée dans le cadre de la deuxième République ivoirienne¹. Par ailleurs, elle témoigne de l'adhésion de la Côte d'Ivoire à la mouvance universelle favorable à l'environnement². À ce titre, l'environnement est devenu « l'un des domaines les plus problématisés sur la scène internationale »³. De nombreuses déclarations et conventions ont reconnu, aux plans universel⁴ et continental⁵, un droit de l'Homme à l'environnement de qualité. Ce droit a engendré, en Côte d'Ivoire, d'importantes mesures notamment la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement. Dans le fond, ce Code s'est présenté comme un outil juridique indispensable, pour organiser, encadrer et mettre en œuvre la protection de l'environnement, tout en assurant une meilleure lisibilité, efficacité et participation citoyenne⁶. Après un bilan relatif de 27 ans⁷, par l'effet de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023, il est remplacé par le nouveau Code de l'Environnement. Par cette réforme ambitieuse, il s'est agi, pour les autorités ivoiriennes, de renforcer le cadre juridique relatif à la protection de l'environnement⁸, en accord avec les réalités du moment. Conformément à l'article 10.3 du Code ivoirien de l'Environnement, le principe de prévention a été intégré aux principes référentiels à respecter, lors

¹Selon l'article 19 de la Constitution ivoirienne du 1^{er} août 2000, « le droit à un environnement sain est reconnu à tous ».

² DAILLIER (P.) & al., *Droit international public*, Paris, LGDJ, 9^e édition, 2022, pp. 1744-1747.

³ NDONG NDONG (S.), *La souveraineté environnementale et les enjeux de conservation autour des aires protégées entre l'Etat et les acteurs non gouvernementaux : Cas des parcs nationaux Lopé (PNL) et Pongara (PNP) au Gabon*, Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2021, p. 31.

⁴ Il s'agit notamment du principe 1 de la déclaration de Stockholm de 1972. Conformément à ce principe, « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ». Selon le principe 1 de la Déclaration de Rio, les êtres humains « ont droit à une vie saine... ».

⁵ En Afrique, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 28 juin 1981 proclame, en son article 24, que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Aux Amériques, l'approche est la même. L'article 11-1 du protocole de San Salvador du 17 novembre 1988, acte additionnel à la convention américaine des droits de l'homme, en fait un droit individuel : « toute personne a le droit de vivre dans un environnement salubre ».

⁶ La loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement, en son article 33 alinéa 1, disposait que « toute personne a le droit fondamental de vivre dans un environnement sain et équilibré. Il a aussi le devoir de contribuer individuellement ou collectivement à la sauvegarde du patrimoine naturel ».

⁷ Fustigeant la faiblesse normative du droit de l'environnement, le professeur Maurice KAMTO a soutenu que le droit de l'environnement en Afrique a été un « droit dormant » ou « en hibernation ». Voir KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 18.

⁸ Article 3 de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

de la planification ou de l'exécution des actes pouvant avoir un impact sur l'environnement⁹. Sommairement appréhendé, il traduit, juridiquement, l'idée selon laquelle « mieux vaut prévenir que guérir ». Suscitant interrogation et optimisme, l'insertion du principe de prévention, dans l'ambitieux nouveau Code ivoirien de l'Environnement, légitime la présente étude.

A minima, la conduite de cette réflexion induit des précisions terminologiques, par souci de minutie¹⁰. À ce propos, le terme « principe », selon Gérard CORNU, sous-tend une « *règle juridique établie par un texte en termes assez généraux destinée à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure* »¹¹. De son analyse, il ressort que le principe serait une règle extrêmement importante ayant un but de conditionnement de l'élaboration, de l'interprétation ou de la mise en œuvre du droit. C'est cette qualité de règle décisive, en matière environnementale, qu'a acquis la prévention. Cette dernière tire sa source du latin « *praeventio* » dérivé de « *praevenire* ». Elle signifie « prévenir », dans la perspective de « devancer » ou « agir avant ». Dans une approche profane, la prévention renferme l'idée d'agir en amont avec pour intention d'éviter voire d'empêcher la survenue d'un événement négatif, malencontreux ou indésirable. En droit du travail et de la sécurité sociale, la prévention consiste en un « *ensemble des mesures réglementaires ou techniques tendant à éviter les accidents et les maladies* »¹². Toutefois, dans le cadre de cette réflexion, la prévention sera considérée comme un « *ensemble des mesures et institutions destinées à empêcher – ou au moins à limiter- la réalisation d'un risque, la production d'un dommage, l'accomplissement d'actes nuisibles, en s'efforçant d'en supprimer les causes et les moyens* »¹³. Cette approche définitionnelle cadre, parfaitement, avec la logique de proactivité de la réalisation de dommages à l'environnement.

Par ailleurs, les termes « *principe* » et « *prévention* » ayant été cernés isolément, les contours définitionnels de leur jonction dans l'expression « *principe de prévention* » méritent d'être précisés. Sous ce rapport, il est l'un des principes fondamentaux – en terme d'inspiration - du droit de l'environnement. En clair, le principe de prévention ne prend son sens que dans le cadre du droit de l'environnement. Déjà, en 1994, le Conseil d'État français, à l'occasion de son

⁹ Objet de multiples tractations juridiques, l'environnement est, aux termes de l'article 1^{er} du Code de l'Environnement, « *un ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et des facteurs socio-économiques, moraux et intellectuels susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme sur le développement du milieu, des êtres vivants et des activités humaines* ».

¹⁰ Selon Charles EISEMANN, cette exigence évite de discuter « *dans l'obscurité en vain* ». Voir EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif*, Tome 1, Paris, LGDJ 1982, p. 17.

¹¹ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 15^e éd., 2024, p. 814.

¹² DEBARD (T.) et GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2018, p. 145.

¹³ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 15^e éd., 2024, p. 810.

rapport public intitulé « *le droit de l'environnement* », l'avait cerné comme un droit transversal composé de normes issues de différentes branches du droit¹⁴, avec pour finalité la protection de l'environnement. En outre, le droit de l'environnement est défini par professeur le Michel PRIEUR comme une branche du droit comprenant des règles destinées à prévenir, réduire ou réparer les atteintes aux éléments naturels engendrées par l'activité humaine. Il enseigne que le droit de l'environnement est « *largement tributaire des sciences et technologies* »¹⁵. À sa suite, Gérard CORNU ne dit pas le contraire, quand il cerne ce droit comme un ensemble des règles juridiques ayant pour objet la prévention, la réduction ou la réparation des atteintes à l'environnement et la gestion des ressources naturelles. De ces diverses définitions du droit de l'environnement, il convient de retenir qu'il est le corpus juridique protégeant l'environnement contre les dégradations. À ce titre, il encadre l'usage des ressources naturelles et travaille à l'accommodement du développement humain avec le respect des équilibres écologiques, en se fondant sur des normes nationales et internationales. Ayant une place de choix dans le droit de l'environnement, « *le principe de prévention* », consacré par les Déclarations de Stockholm et de Rio, a fait l'objet de multiples définitions, tant textuelles¹⁶ que doctrinales¹⁷. En Côte d'Ivoire, le fondement juridique du « *principe de prévention* » est l'article 10.3 de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code l'Environnement. Il implique la mise en œuvre de règles et d'actions visant à anticiper toute menace pour l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Bien qu'absent de la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement, la formulation de l'article 35.1 dudit Code a, pendant longtemps, nourri la confusion entre les principes de précaution¹⁸ et de prévention¹⁹. Or, foncièrement, ces deux principes se différencient, quant à leur condition d'exercice. Le principe

¹⁴ Il s'agit du droit administratif, du droit pénal, du droit civil, du droit international...

¹⁵ PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 1991, p. 6.

¹⁶ C'est une règle coutumière du droit international énoncée dans la Déclaration de Stockholm de 1972 et reprise dans la Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 sur l'environnement et le développement durable.

¹⁷ Pour certains auteurs, ce principe vise à empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement dont les risques sont connus ou prévisibles par des mesures adoptées *a priori* avant la réalisation d'un ouvrage ou d'une activité. Voir DEBARD (T.) et GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2018, p. 146.

¹⁸ En Côte d'Ivoire, il est consacré par l'article 10.1 du Code de l'Environnement. Il est le principe selon lequel en cas de risques graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. Ce principe a été consacré par le principe 15 de la Déclaration de Rio, l'article 191 §2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'article 5 de la Charte française de l'Environnement et les articles L.110-1 II et L.200-1 du Code français de l'Environnement.

¹⁹ DREYFUS (M.), « Principe de prévention » in *Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable*, Lavoisier, 2017, pp.393-395.

de prévention se déploie, dans l'hypothèse d'un risque certain, connu et avéré²⁰. S'agissant du principe de précaution, il s'applique à un risque scientifiquement incertain potentiellement grave ou irréversible²¹. Somme toute, quand la précaution exige d'agir pour empêcher des conséquences possibles²², la prévention commande d'agir pour empêcher des conséquences certaines.

Cette distinction faite, l'étude sur « *le principe de prévention dans le nouveau Code ivoirien de l'Environnement* » présente divers intérêts déclinés sous les angles théorique et pratique. Du point de vue théorique, cette étude présente un triple intérêt. D'abord, elle examinera l'évolution du droit ivoirien de l'environnement dont l'ancrage local et la cohérence avec les normes internationales notamment celles de la Déclaration de Rio de 1992 sont supposés. Ensuite, la présente réflexion entend cerner l'impact du principe de prévention sur la logique de développement durable promue par la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code l'Environnement²³. Ce développement durable est défini, par l'article 1^{er} du Code ivoirien de l'Environnement, comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Dans ce prolongement, l'approche du principe de prévention, conciliant la croissance économique et la préservation des ressources, sera jugée. Enfin, au sens de l'article 18 de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code ivoirien de l'Environnement, « *la protection de l'environnement et la promotion de la qualité de vie sont un devoir pour la communauté et pour chaque personne physique ou morale* ». Il s'ensuit que la protection de l'environnement, par la prévention, mobilise divers acteurs. Considérant ce qui précède, l'étude clarifiera les responsabilités juridiques, par la définition des obligations des acteurs publics et privés²⁴, dans la pratique de la prévention des dommages²⁵. Du point de vue pratique, l'analyse juridique du principe de prévention, dans le contexte ivoirien, contribuera à renforcer la dynamique de la protection environnementale²⁶. En

²⁰ Face à la certitude de dommages, des mesures sont prises pour les éviter.

²¹ Dans l'incertitude, la prudence pousse à l'action en vue de juguler de potentiels et graves dommages.

²² CQDE, « Principe de précaution et principe de prévention : quelle est la différence ? », <https://cqde.org/news/principe-precaution-principe-prevention-difference/>, site consulté le 5 septembre 2025 à 14h59.

²³ Au sens de l'article 3.1 de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code l'Environnement, la présente loi vise à renforcer, au profit des générations présentes et futures, la protection de l'environnement en vue du développement durable par le maintien et la promotion des multiples fonctions de l'environnement.

²⁴ Conformément à l'article 3.5 de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, ces acteurs sont les collectivités territoriales, les entreprises privées, les organisations de la société civile et les populations locales.

²⁵ Cela facilitera l'application du droit et la responsabilité en cas de manquement.

²⁶ Il anticipe les risques environnementaux avant leur réalisation. Cela évite, de ce fait, des dommages souvent irréversibles à la biodiversité, aux ressources naturelles et à la santé humaine.

outre, la réflexion participera à l'amélioration des politiques publiques et de la gouvernance environnementale. À ce propos, tel que prévu dans le Code de l'Environnement, le principe de prévention est destiné à permettre l'élaboration de politiques environnementales plus efficaces et proactives²⁷. Cette analyse juridique sondera la pertinence desdites politiques.

Page | 271

Sans ambiguïté, l'évidence de l'importance de cette réflexion est soutenue par son actualité. En effet, en Côte d'Ivoire, la question environnementale, sous le prisme du nouveau Code de l'Environnement du 23 novembre 2023, est constante. Mieux, elle conditionne, largement, la politique gouvernementale, à travers réformes juridiques et actions diverses. Notons, à ce propos, l'inauguration récente de la centrale solaire de Boundiali, le 3 avril 2024²⁸. Elle « *renforce la stratégie énergétique durable, intégrant la prévention des émissions de CO₂ dans la politique nationale* »²⁹. À cela, ajoutons l'appel du Ministre de l'Environnement, du Développement durable et de la Transition écologique aux 33 préfets de région à s'impliquer davantage dans la politique de mise en œuvre du Code de l'Environnement, lors d'un atelier tenu à Bouaké, le 20 avril 2024³⁰. En outre, le Décret n°2024-595 du 26 juin 2024 déterminant les règles et procédures d'Études d'Impact Environnemental et Social (EIES) a renforcé les mécanismes préventifs, pour tout projet à risque. Par ailleurs, l'activisme de la Commission « Énergie-Climat-Environnement-Qualité » (ECEQ), en vue de la vulgarisation du nouveau Code de l'Environnement est fort notable. Tel a été le cas, à l'endroit des entreprises privées ivoiriennes³¹. Enfin, selon Arnaud DEUX, soutenu par l'État ivoirien et des partenaires, le projet Karidja, lancé en fin d'année 2024, s'appuie « *sur les crédits carbone pour prévenir la déforestation vise à restaurer 100 000 ha de forêt* »³². En somme, le principe de prévention s'est greffée à une thématique d'une actualité très brûlante.

²⁷ Article 3 de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

²⁸ DEUX (A.), « La Côte d'Ivoire investit dans les énergies renouvelables sans tourner le dos aux hydrocarbures », https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/04/08/la-cote-d-ivoire-investit-dans-les-energies-renouvelables-sans-tourner-le-dos-aux-hydrocarbures_6226665_3212.html, site consulté le 28 juin 2025 à 22h22.

²⁹ <https://chatgpt.com/share/685c270a-11f4-8011-92c8-96bd71e3a96a>, site consulté le 28 juin 2025 à 22h20.

³⁰ « Mise en œuvre du code de l'environnement : le ministre Jacques Assahore Konan sollicite l'implication des 33 préfets de région », https://www.gouv.ci/_actualite-article.php?d=1&recordID=16725, site consulté le 29 juin 2025 à 08h51.

³¹ PRISCA (J.), « Nouveau code de l'environnement 2023 : La Commission ECEQ de la CGECI outille les entreprises privées », <https://news.abidjan.net/articles/732554/nouveau-code-de-l'environnement-2023-la-commission-eceq-de-la-cgeci-outille-les-entreprises-privees>, site consulté le 28 juin 2025.

³² DEUX (A.), « La Côte d'Ivoire se lance dans les crédits carbone pour financer sa reforestation », https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/05/01/la-cote-d-ivoire-se-lance-dans-les-credits-carbone-pour-financer-sa-reforestation_6230985_3212.html?utm, site consulté le 28 juin 2025 à 19h46.

Cependant, pour tirer un meilleur parti de cette analyse sur « le principe de prévention dans le nouveau Code ivoirien de l'Environnement », un balisage matériel, spatial et temporel s'impose. Dans son cadrage matériel, cette réflexion ne sera pas le lieu d'une présentation pure et simple du Code de l'Environnement dans ses dispositions. Il s'agira, plutôt, de cerner l'originalité du principe de prévention consacré dans le droit ivoirien de l'environnement et d'en apprécier les conséquences principalement juridiques. Concrètement, un rapport sera établi entre les deux grandes articulations du sujet : le principe de prévention et le nouveau Code de l'Environnement. Ce rapport, à l'instar du nouveau Code de l'environnement, a peu mobilisé la doctrine ivoirienne. Il offre, ainsi, un vaste champ d'exploration scientifique. S'agissant du cadrage spatial, l'étude s'intéressera spécifiquement à la Côte d'Ivoire dont la politique environnementale est en profonde ébullition. Néanmoins, il sera, souvent, fait cas d'autres espèces, dans une perspective comparative, afin d'évaluer en certains points la situation ivoirienne³³. En ce qui concerne l'aspect temporel, la réflexion couvre, à titre principal, la période allant de la promulgation du nouveau Code de l'Environnement à nos jours. Cette période, relativement brève, sera, néanmoins, confrontée à celle du précédent Code, dans une perspective comparative.

Considérant ce qui précède, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de l'insertion du principe de prévention dans la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, ses incidences techniques et économiques, la nature de ses rapports avec les intérêts privé et général et ses limites. Sous ce rapport, se dégage la question suivante : quel est l'apport du principe de prévention, à la lumière du nouveau Code ivoirien de l'Environnement ? Par le biais des méthodes analytique et comparative, il ressort des recherches que le principe de prévention semble contribuer de manière ambivalente à la protection l'environnement, selon le nouveau Code de l'Environnement. Si des points de satisfaction sont à noter, certaines insuffisances méritent d'être relevées et corrigées. En clair, la gestion rénovée de l'environnementale bâtie sur une approche intègre, selon Georges Aubin KONAN, « *les réalités actuelles de la société, les nouvelles menaces environnementales, et les meilleures pratiques internationales en matière de protection de l'environnement* »³⁴. C'est pourquoi, le principe de

³³ Il s'agit notamment des cas de la France et du Burkina Faso.

³⁴ KONAN (G. A.) « Côte d'Ivoire-AIP/ Le nouveau Code de l'environnement doit être perçu comme un outil de transformation (Ministre) », <https://www.aip.ci/114400/cote-divoire-aip-le-nouveau-code-de-lenvironnement-doit-etre-percu-comme-un-outil-de-transformation-ministre>, site consulté le 29 juin 2025 à 07h50.

prévention apparaît comme progressiste dans sa substance (I). Toutefois, selon le nouveau Code de l'Environnement, le principe de prévention est controversé (II), dans sa portée.

I- UN PRINCIPE DE PRÉVENTION PROGRESSISTE DANS SA SUBSTANCE

Page | 273

Conformément à l'article 10.3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, le principe de prévention s'entend de la logique d'« *anticiper toute menace pour l'environnement* ». Naturellement, cette formulation image l'adhésion du Législateur ivoirien à la maxime « *mieux vaut prévenir que guérir* ». En Côte d'Ivoire, désormais, la question environnementale ne saurait s'accommoder avec la réactivité. Elle doit être abordée, avec proactivité c'est-à-dire anticipation. En clair, les menaces environnementales doivent être identifiées et neutralisées, avant leur survenance. Somme toute, le principe de prévention, dans le droit ivoirien de l'environnement, rime, substantiellement³⁵, avec une anticipation pertinente (A), en plus d'une inclusion judicieuse (B).

A- Une substance anticipatrice pertinente

Bien plus que l'approche curative, l'anticipation de toutes les menaces participe à une « *protection de l'environnement plus aisée* »³⁶. C'est la logique défendue par la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant le Code de l'Environnement. Cette anticipation, dans son contenu, est en conformité avec les réalités et la tendance environnementalistes du moment. En effet, comme le fait remarquer Philippe HUGON, « *les enjeux environnementaux, tels la pollution, l'effet de serre et l'émission de dioxyde de carbone (CO2), les changements de climat, les cyclones, la rareté de l'eau, la désertification dans de nombreuses régions du monde ou les inondations et les pluies torrentielles dans d'autres régions ont pris une acuité croissante* »³⁷. Au regard de ce qui précède, la substance anticipatrice du principe de prévention, à l'aune du nouveau Code ivoirien de l'Environnement, est plus que justifiée (1). Cette anticipation est, également, étendue (2).

³⁵ Dans ce contexte, la substance est perçue comme « *la matière ou le contenu ou l'objet* ». Voir CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 15^e éd., 2024, p. 1005.

³⁶ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 18.

³⁷ HUGON (P.), « Environnement et développement économique : les enjeux posés par le développement durable », *Revue internationale et stratégique*, 2005/4 N°60, 2005, p. 113.

1- Une anticipation justifiée

D'une actualité brûlante, la logique anticipatrice du principe de la prévention présente un intérêt pluriel. Sa justification est à la fois juridique, écologique et financière.

Du point de vue juridique, la consécration du principe de prévention, en tant que principe référentiel, marque la conformité du droit ivoirien de l'environnement avec les textes internationaux. En effet, le principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992 soulignait déjà que « *les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique de l'environnement ... et la responsabilité de faire en sorte que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres États* ». Cependant, la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement avait fait le choix du principe de précaution. Il était même confondu à celui de la prévention. La formulation de l'article 35.1 du précédent Code de l'Environnement a, pendant longtemps, nourri la confusion entre ces deux principes. Il disposait que « *Lors de la planification ou de l'exécution de toute action, des mesures préliminaires sont prises de manière à éviter ou réduire tout risque ou tout danger pour l'environnement. Toute personne dont les activités sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement doit, avant d'agir, prendre en considération les intérêts des tiers ainsi que la nécessité de protéger l'environnement. Si, à la lumière de l'expérience ou des connaissances scientifiques, une action est jugée susceptible de causer un risque ou un danger pour l'environnement, cette action n'est entreprise qu'après une évaluation préalable indiquant qu'elle n'aura pas d'impact préjudiciable à l'environnement* ». De nos jours, une distinction est clairement établie entre ces principes consacrés dans le Code de l'Environnement du 23 novembre 2023. Par la consécration du principe de prévention, le Législateur ivoirien s'est – enfin - aligné sur le mouvement mondial engagé depuis des décennies. Cela manifeste, de fort belle manière, pour Maurice KAMTO, le dynamisme et la vivacité du droit de l'environnement³⁸.

Au niveau écologique, en vertu de l'article 3.2 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, le principe de prévention, sous le prisme de l'anticipation, est un mécanisme déterminant pour la sauvegarde de la diversité biologique. Définie par l'article 1^{er} du Code de l'Environnement, la diversité biologique ou biodiversité est « *la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend*

³⁸ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, pp. 16-17.

la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ». En outre, ce principe de prévention équilibre les écosystèmes, en vue de la réalisation des activités agricoles³⁹, forestières, halieutiques⁴⁰, cynégétiques, pastorales, touristiques et minières⁴¹. À titre illustratif, face à la baisse constante de la production nationale de poisson⁴², l'Etat ivoirien lança le repos biologique 2025. Ce fût une mesure visant à reconstituer les stocks de poissons et à garantir la durabilité du secteur de la pêche en Côte d'Ivoire⁴³.

Financièrement, l'anticipation, du fait des économies générées, concrétise la rationalisation des ressources publiques. En réalité, la prévention des dommages environnementaux est beaucoup moins coûteuse que leur réparation⁴⁴. Pour les États aux ressources limitées, comme la Côte d'Ivoire, prévenir les dommages est économiquement plus viable que d'en assumer les conséquences. Sous ce rapport, le principe de prévention est justifié par l'évitement des dommages environnementaux irréversibles. Ces derniers sont saisis comme des dommages environnementaux irréversibles causés à un écosystème ou à une ressource naturelle dont la récupération naturelle est impossible ou extrêmement lente, même avec l'intervention humaine. À tout le moins, ils compromettent, durablement, les équilibres écologiques définis comme un rapport relativement stable créé, progressivement, au cours des temps entre l'homme, la faune et la flore ainsi que leurs interactions avec les conditions du milieu naturel dans lequel il vit. L'anticipation de tels dommages favorise, en vertu de l'article 3.1 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, le renforcement vertueux de la protection de l'environnement, en vue du développement durable. Ce développement répond aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs⁴⁵.

³⁹ VERPEAUX (M.), « Agriculture et environnement, la délicate recherche de l'équilibre », *AJDA*, 2025, p. 1027.

⁴⁰ Voir DIAGNE (B.), « Côte d'Ivoire: les pêcheurs face au «repos biologique» pour contrer la baisse de la ressource en poisson », <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20240703-cote-d-ivoire-les-pecheurs-face-au-repos-biologique-pour-contrer-la-baisse-de-la-ressource-en-poisson>, site consulté le 08 juillet 2025 à 12h20 ; ABIDJAN.NET, « Côte d'Ivoire : le gouvernement lance le repos biologique 2025 », <https://news.abidjan.net/articles/742826/cote-divoire-le-gouvernement-lance-le-repos-biologique-2025>, site consulté le 08 juillet 2025 à 12h20.

⁴¹ KONE (W.), *La protection de l'environnement et l'exploitation minière en Côte d'Ivoire*, Mémoire de Master Droit Public Fondamental, Université Alassane Ouattara, 2024.

⁴² Il s'agit d'une baisse de près de 34%, depuis 2016.

⁴³ Cet arrêt périodique de la pêche en mer cibra la pêche artisanale maritime, du 1^{er} juillet au 31 juillet 2025. Quant à la pêche semi-industrielle et à la pêche industrielle, elles étaient à l'arrêt du 1^{er} juillet au 31 août 2025.

⁴⁴ DJAKPO (A. A.), *La réparation des dommages environnementaux : Cas de la Belgique francophone et du Bénin*, Thèse de Doctorat, Université d'Abomey-Calavi et Université de Liège, 2017 ; DIDIER (A.), *Le dommage écologique pur en droit international*, Genève : Graduate Institute Publications, 2013. <https://doi.org/10.4000/books.iheid.667>.

⁴⁵ Article 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

En plus d'être justifiée, cette anticipation, dans la protection de l'environnement, est étendue.

2- Une anticipation étendue

Le principe de prévention, dans le nouveau Code ivoirien de l'Environnement, couvre un domaine relativement vaste. En cela, il s'aligne sur l'article 40 alinéas 2 et 3 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 qui dispose que l'espace maritime, les cours d'eau, les parcs naturels, les sites et monuments historiques doivent être protégés contre toutes formes de dégradation. Quant à la faune et la flore, elles doivent être préservées. Dans le fond, le principe de prévention anticipe toute menace pour l'environnement. Or, cet environnement est cerné comme *« un ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et des facteurs socio-économiques, moraux et intellectuels susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme sur le développement du milieu, des êtres vivants et des activités humaines »*⁴⁶. Sur cette base, l'environnement comprend deux déclinaisons : l'environnement humain⁴⁷ et l'environnement naturel⁴⁸. En conséquence, par la volonté affirmée du Législateur, toutes les composantes de l'environnement sont saisies par la dynamique de prévention. L'environnement humain et l'environnement naturel doivent être protégés par la neutralisation de leurs menaces.

Au titre des substances chimiques, les polluants organiques persistants sont saisis par le principe de prévention. Conformément à l'article 165 du Code ivoirien de l'Environnement, l'État adopte des mesures pour réduire au minimum ou prévenir les rejets des polluants organiques persistants dans un milieu récepteur. Il en est de même avec les produits chimiques dangereux. C'est pourquoi, au sens de l'article 173 du Code ivoirien de l'Environnement, l'État élabore un programme national relatif à l'élimination des produits chimiques obsolètes, des déchets radioactifs et à la prévention de l'accumulation de stocks. Pour y arriver, la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement impose les activités suivantes : dresser un inventaire national des stocks des produits chimiques obsolètes, des déchets radioactifs et le tenir à jour et mettre en évidence et, si possible, quantifier les risques induits par les stocks des produits chimiques obsolètes et des déchets radioactifs.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Il s'agit de l'aménagement du territoire et du cadre de vie.

⁴⁸ Il comprend le sol et le sous-sol, les ressources en eau, l'air ; la diversité biologique, les paysages, les sites et monuments naturels.

En outre, relativement à la réduction des risques et gestion des catastrophes, le principe de prévention trouve un autre champ d'application. En vertu de l'article 190 alinéa 1^{er} du Code de l'Environnement, l'État ivoirien veille à intégrer la réduction et la gestion des risques et des catastrophes naturelles dans les politiques, les plans, les projets et les programmes de développement. À cet effet, il est précisé que « *l'avis du ministère en charge de l'environnement est requis pour tout projet de lotissement et d'aménagement foncier en vue de prévenir les risques de catastrophes* ». Dans le prolongement de cette idée, l'Etat et les collectivités publiques établissent un plan de prévention des risques de catastrophes prévisibles et un test de simulation⁴⁹.

Par ailleurs, les risques technologiques et biotechnologiques modernes entrent dans le domaine couvert par le principe de prévention, à la lumière du nouveau Code ivoirien de l'Environnement. Concrètement, sur la base de l'article 196 dudit Code, l'État prend les mesures, en vue de prévenir et de gérer les risques technologiques ou biotechnologiques modernes. Dans cette perspective, lorsqu'un risque technologique ou biotechnologique moderne, prévisible ou non, menace gravement les êtres humains ou l'environnement dans une partie du territoire nationale, l'Etat prend et publie les mesures d'urgence, de protection et d'évacuation des populations, de protection et de sauvegarde des biens exposés ou de l'environnement⁵⁰.

Enfin, au sein des milieux fragiles définis par le Code de l'Environnement, le littoral et les milieux aquatiques sont concernés par le principe de prévention. Selon l'article 201 du Code de l'Environnement, la gestion intégrée et durable du littoral ainsi que la prévention de toute dégradation de ses ressources sont soumises à des dispositions spéciales. Subséquemment, conformément à l'article 203 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, l'État prend des mesures pour prévenir et mettre fin aux activités susceptibles d'altérer la qualité des eaux et des ressources marines, de porter atteinte à la santé de l'homme ou de nuire à la faune, à la flore et aux intérêts connexes de l'environnement marin côtier d'une manière générale.

Dans le nouveau Code de l'Environnement, le principe de prévention implique également une multiplicité d'acteurs. C'est sa substance inclusive fort appréciée.

⁴⁹ Article 194 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

⁵⁰ Article 197 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

B- Une substance inclusive judiciaire

L'article 10.1 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement désigne « *les personnes physiques ou morales* », comme destinataires des principes référentiels du droit de l'environnement dont le principe de prévention. Assez clairement, le Code ivoirien de l'Environnement, à l'instar de l'approche communautaire⁵¹, souligne l'idée de la coopération. Cette idée d'inclusion est confortée et approfondie par le principe de la gestion intégrée consacrée par l'article 10.4 du Code de l'Environnement⁵². Simplement, la protection de l'environnement et la promotion de la qualité de vie sont un devoir pour la communauté et pour chaque personne physique ou morale⁵³. En cela, le Code de l'Environnement s'inscrit sur la lancée de l'article 40 alinéa 1 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016⁵⁴. Toutefois, il est revenu à l'article 14 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement de préciser la nature de ces acteurs⁵⁵. Au-delà de l'Etat, l'approche globale, à la lumière de l'article 1.5 du Code de l'Environnement, consiste à « *impliquer les collectivités territoriales, les entreprises privées, les organisations de la société civile et les populations locales dans la protection de l'environnement, la planification, la gestion et la réalisation des activités du secteur de l'environnement* ». Il s'ensuit que le principe de prévention appelle l'engagement majeur des acteurs publics (1) et l'engagement secondaire des acteurs privés (2)⁵⁶.

Page | 278

1- Un engagement majeur des acteurs publics

À la lumière de l'article 20 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, il existe une véritable administration au service de l'environnement. La doctrine l'appelle sous le terme générique « *l'administration de l'environnement* »⁵⁷. En son sein, l'Etat

⁵¹ Conformément à l'article 29.1 du Traité révisé de la CEDEAO, « *les Etats Membres s'engagent à protéger, préserver et améliorer l'environnement naturel de la Région et coopérer en cas de désastre naturel* ».

⁵² Dans le fond, il présente « *l'avantage de tenir compte de toutes les relations et interactions existant entre les différents acteurs dont l'activité a un impact sur l'environnement et qui est fondée sur une démarche transversale, multidisciplinaire et multipartenariale* ».

⁵³ Article 18 de l'article 14 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

⁵⁴ Selon cette disposition, « *la protection de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour la communauté et pour chaque personne physique ou morale* ».

⁵⁵ Concrètement, les associations de protection de l'environnement, les acteurs du domaine de l'environnement, les entreprises et les individus, en particulier, les femmes, les jeunes, les personnes en situation de handicap, les enfants et les vieillards ont le droit de participer à la gestion de leur environnement en vue du développement durable.

⁵⁶ Selon l'article 215 du Code de l'Environnement, « *l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir. Il s'agit notamment de l'Etat, des collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les associations de défense de l'environnement agréées avant la date d'introduction de l'action* ».

⁵⁷ ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2010, p. 193.

demeure l'acteur premier et décisif de la protection de l'environnement supposant la prévention des menaces⁵⁸. À la lumière de l'article 40 alinéa 2 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016, fondamentalement, c'est sur lui que pèse la responsabilité principale de protection de l'environnement. À ce titre, une série d'obligations lui est, textuellement, imposée par la loi. L'État est tenu d'élaborer un document de politique nationale de gestion de l'environnement indiquant ses stratégies de mise en œuvre. Elles sont révisées, tous les cinq ans, selon l'article 19 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

Par ailleurs, aux termes de l'article 21 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, l'État ivoirien veille à l'intégration systématique de la dimension environnementale dans l'élaboration des politiques sectorielles et macroéconomiques en vue du développement durable. En outre, l'article 25 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement oblige l'Etat ivoirien à réaliser une évaluation environnementale et sociale des plans, des politiques, des programmes et des projets de développement économique et social en vue de prévenir, minimiser, réduire ou gérer leurs impacts sur l'environnement et les populations. C'est dans ce sens que s'inscrit le Décret n°2023-968 du 06 décembre 2023 portant organisation du Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de la Transition Ecologique.

Dans le prolongement des actions de l'Etat ivoirien et conformément aux prescriptions de la CEDEAO⁵⁹, la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement a consacré quatre institutions majeures. En l'espèce, il s'agit des institutions-organes. Elles sont, généralement, opposées aux *institutions-mécanismes*, qui sont des faisceaux de règles régissant une certaine institution-organe ou une situation juridique donnée, tels que le droit de dissolution, le mariage ou la responsabilité civile. Selon Thierry DEBARD et Serge GUINCHARD, ce sont des organismes dont le statut et le fonctionnement sont régis par le droit⁶⁰.

Ainsi, l'article 55 alinéa 1 du Code de l'Environnement institue une agence chargée de l'exécution de la politique nationale de l'environnement et du développement durable. Elle

⁵⁸ Aux termes de l'article 20 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, « l'État encourage l'enseignement, la formation et la recherche relatifs à l'environnement à tous les ni veaux, notamment dans les établissements scolaires, professionnels et universitaires ».

⁵⁹ L'article 29.2 du Traité révisé de la CEDEAO encourage les Etats à créer des « institutions appropriées pour protéger et assainir l'environnement, lutter contre l'érosion, la déforestation, la désertification, les périls acridiens et les autres fléaux ».

⁶⁰ DEBARD (T.) et GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2018, p. 104.

bénéficie de la personnalité juridique, de l'autonomie financière, d'un patrimoine et des moyens de gestion propres. Ces attributions sont importantes, au regard de l'article 55 alinéa 2 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement. Cette agence est chargée notamment de conduire les procédures d'évaluation environnementale et sociale ; de coordonner l'élaboration des rapports nationaux en matière d'environnement ; d'appuyer les collectivités territoriales dans l'élaboration des plans locaux de gestion de l'environnement ; de définir les filières concernées de la responsabilité élargie du producteur et contrôler sa mise en œuvre. C'est l'Agence Nationale De l'Environnement (ANDE) de Côte d'Ivoire. Elle a la nature d'une agence d'exécution⁶¹. Selon l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2016-541 du 20 juillet 2016 fixant les règles générales relatives à la création d'agences d'exécution, elle est « *une catégorie d'Etablissement Public, personne morale dotée de l'autonomie financière, d'un patrimoine et de moyens de gestion propres* ».

La seconde institution est la police de l'environnement. Conformément à l'article 56 du Code de l'Environnement, elle est chargée de faire respecter les dispositions juridiques relatives à la protection et à la gestion de l'environnement. Pour le professeur Maurice KAMTO, la crainte des sanctions pousse certains à s'abstenir de violer les règles protectrices de l'environnement⁶². Cette police de l'environnement a, donc, tout son sens. En droit ivoirien, les pouvoirs de police de l'environnement sont conférés à des agents de la police nationale, de la gendarmerie, des eaux et forêts, à certains fonctionnaires et agents de l'État en vue du contrôle de la mise en œuvre des règles relatives à la protection de l'environnement sur l'ensemble du territoire national⁶³. Dans le prolongement de cette idée, au sens de l'article 217 du Code de l'Environnement, toute activité ayant porté atteinte à l'environnement oblige son auteur à remettre en état le milieu endommagé. Dans les faits, « *la réparation du préjudice écologique s'effectue prioritairement en nature. En cas d'impossibilité ou de réparation insuffisante, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts affectés à ladite réparation au demandeur ou le cas échéant à l'Etat* »⁶⁴.

La troisième institution, prévue par l'article 59 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, est « *une structure technique opérationnelle chargée d'assurer la veille environnementale et le suivi de la qualité des milieux récepteurs, de l'observation de la*

⁶¹ Sur la question, lire SILUÉ (K. A.), « Les agences d'exécution dans le renouveau du service public ivoirien », *Revue Ivoirienne des Sciences Juridiques et Politiques – RISJPO*, Avril 2025, pp. 294-319.

⁶² KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 17.

⁶³ Article 57 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

⁶⁴ Article 218 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

qualité de l'air, du renforcement de la politique globale de conservation de la nature et de la gestion des déchets industriels et chimiques ».

Quant à la dernière institution prévue, au sens de l'article 59 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, elle est chargée de la mise en œuvre de la politique de gestion durable du littoral. Page | 281

Enfin, dans le cadre de la décentralisation ivoirienne, les collectivités territoriales sont l'autre acteur public dont la contribution préventive est exigée⁶⁵. Cette position, soulignée par l'article 40 alinéa 3 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016, les rangent dans le terme générique de collectivité publique. En conséquence, conformément à l'article 35 du Code ivoirien de l'Environnement, les collectivités territoriales prennent les mesures appropriées pour appliquer les dispositions juridiques, les politiques, les stratégies, les plans et les programmes concernant la protection, la gestion et la promotion de l'environnement. Fruits de la décentralisation territoriale, les collectivités territoriales ivoiriennes, au sens de l'article 32 alinéa 1 de la loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale, sont les régions et les communes. Au titre des missions de ces entités administratives, figure, à la lumière de l'article 32 alinéa 2 de la loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale, la question de l'environnement. Dans les détails, les collectivités territoriales ont pour missions, dans la limite de leurs compétences, « *l'amélioration du cadre de vie et la gestion des terroirs et de l'environnement* ». Pour y arriver, l'article 2 de la loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales leur reconnaît chacune « *la personnalité morale et l'autonomie financière* ». Sous le prisme du principe de prévention, la question environnementale trouve un solide ancrage local.

Outre ces acteurs publics, l'inclusion prônée par le droit ivoirien de l'environnement nécessite un certain engagement des acteurs privés.

2- Un engagement secondaire des acteurs privés

Très clairement, l'article 40 alinéa 1 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 avait fait de la protection de l'environnement « *un devoir pour la communauté et pour chaque personne physique ou morale* ». Cette disposition promeut, sans équivoque, ce que Roland HOSTIOU appelle la « *lente mais irréversible montée en puissance du principe de*

⁶⁵ Elle constitue l'administration locale de l'environnement. Voir ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2010, p. 189.

participation »⁶⁶. Cependant, il est revenu à l'article 3.5 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement de préciser les acteurs privés concernés. Il s'agit des entreprises privées, des organisations de la société civile et des populations locales.

D'abord, selon l'article 43 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, le secteur privé (entreprises privées) promeut la pratique de la responsabilité sociétale. Du point de vue finaliste, la Responsabilité Sociétale des Entreprises allie, magistralement, la performance économique, la performance sociale et la performance environnementale. Du point de vue définitionnelle, cette Responsabilité Sociétale des Entreprises, selon la Commission Européenne, s'entend de « *l'intégration volontaire, par les entreprises, de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes* »⁶⁷. À ce titre, les entreprises concernées développent « *des pratiques plus éthiques et plus durables dans le mode de fonctionnement de façon à contribuer aux enjeux de développement durable* »⁶⁸. Naturellement, une telle approche participe de la prévention des menaces environnementales. Quant au « secteur privé », il décrit, en économie, « *la partie d'une économie où l'État n'intervient pas ou peu* »⁶⁹. À ce jour, ce secteur est reconnu, selon l'étude d'Hadiza SIDIKOU, comme « *l'un des principaux moteurs de la croissance économique et de la création d'emplois ...pour promouvoir le développement durable et réduire la pauvreté* »⁷⁰. Il est, généralement, opposé au secteur public principalement dirigé par l'État⁷¹. Créateur de richesses et de produits, en interaction plus ou moins importante avec l'environnement, le secteur privé doit, désormais, intégrer, dans sa politique les réalités environnementales. C'est pourquoi, il pèse, sur lui, au sens de l'article 44 alinéa 1 du Code de l'Environnement, une obligation de collaboration avec les autorités publiques à la protection de l'environnement et à la réalisation du développement durable. Il dresse un rapport périodique de développement durable⁷².

⁶⁶ HOSTIOU (R.), « *Lente mais irréversible montée en puissance du principe de participation* », *Droit de l'Environnement*, 2003, n°112, p. 182.

⁶⁷ « Responsabilité sociale des entreprises ou RSE », <https://www.cci.fr/ressources/developpement-durable/responsabilite-sociale-rse>, site consulté le 5 juillet 2025 à 10h25.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ « Secteur privé », https://fr.wikipedia.org/wiki/Secteur_privé, site consulté le 5 juillet 2025 à 09h12.

⁷⁰ SIDIKOU (H.), « Pourquoi le secteur privé est important pour l'efficacité au plan du développement », *Evaluation Matters - Évaluation indépendante du développement* / Deuxième trimestre 2016, p. 13.

⁷¹ Le secteur privé comprend les entreprises privées ; les banques à capitaux privés ; l'économie sociale, dont les mutuelles, les coopératives et les associations et les organisations non gouvernementales.

⁷² Il en est ainsi, conformément à l'article 44 alinéa 2 du Code de l'Environnement.

De plus, comme autre acteur clé de l'anticipation environnementale, le Code ivoirien de l'Environnement a désigné la société civile. Politiquement engagée, elle est présentée comme « *le moteur des démocratisations* »⁷³. À ce titre, le professeur Yédoh Sébastien LATH présente la société civile comme une composante consubstantielle à tout système politique de type démocratique⁷⁴. En Afrique noire francophone, la société civile été rigoureusement cernée par les textes et la doctrine.

Du point de vue textuel, dans le régime politique burkinabè, l'article 21 de la Constitution du 2 juin 1991 garantit la liberté d'association dans les limites de la loi. En outre, au Sénégal, selon l'article 12 de la loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution modifiée par la loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 et la loi constitutionnelle n° 2018-14 du 11 mai 2018, « *tous les citoyens ont le droit de constituer librement des associations, des groupements économiques, culturels et sociaux ainsi que des sociétés, sous réserve de se conformer aux formalités édictées par les lois et règlements* ». Au Bénin, selon l'article 25 de loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin modifiée par la loi constitutionnelle n° 2019-40 du 07 novembre 2019, la société civile est un moyen d'épanouissement des citoyens⁷⁵. En Côte d'Ivoire, ce concept est cerné, au sens de l'article 26 de la loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire telle que modifiée par la loi Constitutionnelle n° 2020-348 du 19 mars 2020 et la loi constitutionnelle n°2023-693 du 25 juillet 2023, comme « *une des composantes de l'expression de la démocratie* ». Ce principe est amplifié par les termes de l'article 1^{er} de l'Ordonnance n° 2024-368 du 12 juin 2024 relative à l'Organisation de la Société Civile. Ce texte dispose que les organisations de la société civile sont l'ensemble des organisations de personnes physiques et/ou morales, constructions juridiques, autonomes, ayant pour vocation la promotion de l'intérêt général et des valeurs collectives ou sociales, visant des objectifs apolitiques et non lucratifs.

Du point de vue doctrinal, plusieurs tentatives définitionnelles sont à relever. Dans cette perspective, Paul LÖWENTHAL renferme dans la société civile « *tout ce qui n'est pas la société*

⁷³ QUANTIN (P.), « Le rôle politique des sociétés civiles en Afrique : vers un rééquilibrage », *La revue internationale et stratégique*, n° 72, hiver 2008/2009, p. 33.

⁷⁴ LATH (Y. S.), *Les évolutions des systèmes constitutionnels africains à l'ère de la démocratisation*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Cocody, 2007, p. 490.

⁷⁵ Cette idée transparait, aisément, dans l'article 1^{er} alinéa 1^{er} du Décret n° 2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faîtières.

politique formelle »⁷⁶. De leur côté, les professeurs Augustin LOADA et Luc Marius IBRIGA la définissent comme « *l'ensemble des associations humaines indépendantes et réseaux de travail qui recouvrent ce champ, constitués pour des raisons d'intérêt familial, religieux, idéologique, politique ou autre, et qui jouent un rôle d'interface entre l'Etat et le reste de la société ainsi qu'un rôle de contre-pouvoir face aux tentations hégémoniques des pouvoirs étatiques* »⁷⁷.

À ce titre, elle contribue au développement économique, social et culturel de la Nation. Pour le professeur Maurice KAMTO, les ONG font, désormais, partie intégrante du paysage institutionnel⁷⁸. En matière environnementale, le principe de leur contribution est posé par l'article 51 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement. À ce propos, « *les associations de protection de l'environnement régulièrement constituées contribuent aux actions des organismes publics ou parapublics en matière de protection de l'environnement* ». Sur cette base, ces acteurs entrent dans la dynamique anticipatrice des menaces à l'environnement. Elle prend la forme d'un devoir, à la lumière de l'article 52 alinéa 1 du Code de l'Environnement⁷⁹. D'une part, les organisations de la société civile promeuvent par l'action individuelle et collective les activités relatives à l'environnement⁸⁰. D'autre part, selon la prescription de l'article 53 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, elles ont le devoir d'informer les autorités compétentes des situations susceptibles d'affecter ou de dégrader l'environnement. C'est dans ce sens que Raphael ROMI, souligne que les associations influencent par leur participation aux initiatives en faveur de l'environnement⁸¹, sous plusieurs casquettes⁸².

Enfin, l'inclusion suscitée par le principe de prévention dans le Code de l'Environnement concerne, dans une certaine manière, les individus notamment « *les femmes, les jeunes, les personnes en situation de handicap, les enfants et les vieillards* »⁸³. Interagissant avec l'environnement humain et l'environnement naturel, il est justifié de les associer à sa protection,

⁷⁶ LOWENTHAL (P.), « Société civile et participation politique. Le cas de la coopération au développement », *Mondes en développement*, 2005/1, n°129, p. 59.

⁷⁷ OUÉDRAOGO (M.), « La contribution de la société civile à la construction en Afrique noire francophone », in OUÉDRAOGO (S. M.) et OUÉDRAOGO (D.) (dir.), *Mélanges en l'honneur de Luc Marius IBRIGA. Le droit communautaire africain, d'hier à aujourd'hui*, IDEALE, 2021, p. 351.

⁷⁸ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 382.

⁷⁹ Selon cette disposition, « *les associations et les individus, en particulier, les femmes, les jeunes, les personnes en situation de handicap, les enfants et les vieillards ont le devoir de protéger leur environnement et leur cadre de vie contre toutes formes de pollution ou de dégradation* ».

⁸⁰ Article 52 alinéa 1 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

⁸¹ ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2010, p. 185.

⁸² Les associations oscillent, bien souvent, la fonction de canal d'information, celle d'acteur du contentieux et membre de l'administration.

⁸³ Article 53 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

par le biais de la prévention. De plus, l'article 146 alinéa 2 du Code de l'Environnement émet la possibilité d'intégrer divers intervenants de la chaîne économique, dans la quête de protection de l'environnement. Désormais, à juste titre, il peut être fait obligation « *aux producteurs, aux importateurs et aux distributeurs de produits de pourvoir ou de contribuer à la prévention ... des déchets qui en proviennent* ». C'est la concrétisation du principe de la responsabilité élargie du producteur institué par l'article 10.6 du nouveau Code ivoirien de l'Environnement. Clairement, ce principe fait obligation aux fabricants, aux distributeurs des produits de leurs propres marques, aux importateurs qui mettent sur le marché des produits générant des déchets de prendre en charge techniquement et financièrement la gestion de ces déchets.

Au total, conformément à l'article 216 du Code de l'Environnement, « *..., les associations de protection de l'environnement régulièrement déclarées, les groupements professionnels du domaine de l'environnement ... peuvent saisir les juridictions compétentes ou exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction relevant de la présente loi et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs ou individuels* ». Cette faculté reconnue aux associations s'inscrit dans la droite ligne de la loi Barnier en France⁸⁴. Cependant, le caractère progressiste du principe de prévention manifestée notamment par l'inclusion judiciaire est contredit par sa portée controversée.

II- UN PRINCIPE DE PRÉVENTION CONTROVERSÉ DANS SA PORTÉE

Dans sa dynamique environnementaliste affirmée, le nouveau Code ivoirien de l'Environnement a intégré le principe de non régression⁸⁵. Il suppose une amélioration continue et soutenue du dispositif juridique ivoirien relatif à la protection de l'environnement. Cette obligation est parfaitement en phase avec la portée du principe de prévention. Dans cette étude, comme le souligne Gérard CORNU, la portée s'entend « *des effets directs* » d'une règle, d'une décision de justice ou d'une convention⁸⁶. Sur cette base, le principe de prévention, à l'analyse de l'article 10.3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, valorise, dans une logique de performance, des procédés techniques efficaces (A). Cette logique est, toutefois, complexifiée, dans son application concrète (B).

⁸⁴ ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2010, p. 189.

⁸⁵ Selon l'article 10.2 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, il signifie que « *l'Etat a l'obligation de faire en sorte que les règles relatives à la protection de l'environnement ne subissent pas de reculs qui remettraient en cause l'évolution continue et progressive des politiques visant à promouvoir la préservation de l'environnement* ».

⁸⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 15^e éd., 2024, p. 784.

A- Une efficacité technique valorisée

En vertu de l'article 10.3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, le principe de prévention suppose « *la mise en œuvre de règles et d'actions qui visent à anticiper toute menace pour l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles...* ». Assez nettement, une relation est établie entre l'anticipation de toute menace pour l'environnement et l'usage de meilleures techniques disponibles. La seconde notion doit concrétiser la première. Désormais, la protection de l'environnement ne saurait se contenter de mesures, procédés ou techniques à l'efficacité relative. Au contraire, elle suppose, dans le contenu, la convocation de plusieurs techniques dont la qualité et l'utilité sont indiscutables. C'est le sens véritable de l'usage du superlatif « *meilleur* » signifiant « *le plus haut degré de qualité* ». Le pluriel utilisé – les meilleures techniques disponibles – admet des méthodes multiples en nombre et qualité. C'est l'efficacité au service de l'environnement. Au titre des techniques performantes, la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement impose l'évaluation environnementale et sociale (1) et sollicite l'éducation environnementale (2).

1- Une évaluation environnementale et sociale imposée

À la lumière de l'article 68 du Code de l'Environnement, tout projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement est soumis au préalable à une évaluation environnementale et sociale. Cette évaluation est cernée, en vertu de l'article 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, comme « *un ensemble des processus qui visent la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux ainsi que la gestion des risques, des effets et des impacts associés dans la planification ou le développement d'opérations de politiques, de plans, de programmes, de projets ou de toutes autres activités. Elle a pour but de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision* ». Son champ d'application de l'évaluation environnementale et sociale est vaste, au regard de l'article 69 du Code de l'Environnement. En effet, cette évaluation s'applique aux politiques, aux plans, aux programmes et aux projets susceptibles d'avoir des répercussions sur l'environnement naturel⁸⁷ et humain⁸⁸. Dans la faisabilité, en Côte d'Ivoire, tout promoteur d'une politique, d'un plan, d'un programme ou d'un projet soumis à une évaluation environnementale et sociale doit recourir librement au service d'un bureau d'études ou

⁸⁷ Il comprend le sol et le sous-sol ; les ressources en eau ; l'air ; la diversité biologique ; les paysages ; les sites et monuments naturels.

⁸⁸ Il s'agit de l'aménagement du territoire et du cadre de vie.

d'un consultant indépendant agréé par le Ministre chargé de l'Environnement, en vue de la réalisation de l'évaluation⁸⁹.

Indéniablement, cette évaluation environnementale et sociale a des avantages immenses et multiples. D'abord, c'est une technique de protection de l'environnement. Elle identifie les effets négatifs potentiels sur l'air, l'eau, le sol, la biodiversité, les écosystèmes. En outre, elle propose des mesures pour éviter, atténuer ou compenser ces impacts. À tout le moins, la notion d'évaluation suppose un examen minutieux ou une analyse profonde des incidences éventuelles des actions projetées sur l'environnement. Ainsi, elle préserve le bien-être des populations par la prise en compte des impacts sociaux⁹⁰. C'est dire que l'évaluation environnementale et sociale veille au bénéfice communautaire des projets et à la minimisation des nuisances sociales. Sous un autre angle, cette étude encourage une meilleure planification et gestion des risques, tout en garantissant la conformité aux normes juridiques favorables à l'environnement. Elle assure que les projets respectent les réglementations nationales et les standards internationaux. A l'analyse, la force du droit⁹¹ participe à la protection de l'environnement. Cela réduit les risques juridiques et rend aisée la délivrance des permis. Très souvent, l'évaluation environnementale et sociale s'analyse en des consultations populaires qui favorisent la participation des parties prenantes. Cela permet d'intégrer les préoccupations locales, d'améliorer la conception des projets et d'obtenir une meilleure acceptabilité sociale. Enfin, l'étude environnementale et sociale participe à la promotion du développement durable. D'une part, elle équilibre les rapports entre croissance économique, équité sociale et protection de l'environnement. D'autre part, elle génère des approches responsables et durables, dans la mise en œuvre des projets.

Dans sa consistance, au regard de l'article 71 de de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, l'évaluation environnementale et sociale comprend trois outils principaux. Ils sont précisés et détaillés par le Décret n°2024-595 du 26 juin 2024 déterminant les règles et procédures applicables aux évaluations environnementales et sociales.

⁸⁹ Il en est ainsi, en vertu de l'article 70 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

⁹⁰ Il s'agit, entre autres, du déplacement des populations, de l'atteinte aux moyens de subsistance, des conflits d'usage des ressources, de la santé publique, du patrimoine culturel.

⁹¹ Selon Maurice KAMTO, « le droit norme le comportement des acteurs sociaux vis—vis de l'environnement... Il s'agit d'un rôle à la fois préventif, dissuasif et curatif ». Voir KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 17.

D'abord, il s'agit de l'Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique (EESS). C'est un processus d'évaluation et d'examen des impacts appliqués aux politiques, aux plans et aux programmes ou à toute initiative localisée en amont des projets, plans et programmes.

Ensuite, l'Etude d'Impact Environnemental et Social (EIES), au sens de l'article 16 du Code de l'Environnement, est l'un des meilleurs moyens de prévention des menaces à l'environnement. Elle est définie par l'article 1^{er} du Code de l'Environnement comme « *le processus d'évaluation de l'impact probable d'une activité envisagée sur l'environnement naturel et humain* ». Dans le déroulement, les projets soumis à l'Etude d'Impact Environnemental et Social subissent une enquête publique permettant à la population concernée de prendre connaissance des impacts éventuels du projet sur l'environnement, de recueillir et éventuellement de prendre en compte leurs observations et propositions y relatives⁹². Conformément à l'article 74 alinéa 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, cette étude concerne les projets de développement qui, par l'importance de leurs dimensions ou de leurs incidences, peuvent porter atteinte aux milieux naturel et humain. À ce titre, elle prend en compte les changements climatiques, les risques radiologiques et les risques de catastrophes. Quant à l'alinéa 2 de cette disposition, il précise que les projets concernés sont classés en fonction de l'ampleur des impacts anticipés. Ils sont recensés sur une liste établie par décret pris en Conseil des ministres⁹³.

Enfin, le dernier outil d'évaluation environnementale et sociale est l'audit environnemental et social. En vertu de l'article 1^{er} du Décret n°2024-595 du 26 juin 2024 déterminant les règles et procédures applicables aux évaluations environnementales et sociales, c'est un examen systématique, documenté, périodique et objectif des conditions de fonctionnement d'un organisme en vue de vérifier leur conformité aux règles en vigueur et d'évaluer leur performance environnementale et sociale. Simplement, il apparaît comme une procédure d'évaluation et de contrôle des actions de protection de l'environnement naturel et humain. Conformément à l'article 76 du Code de l'Environnement, cet audit concerne l'exécution de toute opération réalisée dans le cadre d'un projet, d'une politique, d'un plan, d'un programme soumis à une évaluation environnementale. À la réalité, il entend évaluer la conformité d'une activité par rapport à la réglementation en vigueur en déterminant les impacts que tout ou partie de cette activité génère,

⁹² Article 16 de la loi n° 2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics.

⁹³ Article 74 alinéa 3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

directement ou indirectement, sur l'environnement naturel et humain⁹⁴. Subséquemment, au regard de l'article 78 du Code de l'Environnement, sont soumis à l'audit environnemental et social périodique, les ouvrages, les entreprises, les activités, parties ou combinaisons de celles-ci assujettis à l'évaluation environnementale et sociale.

L'autre technique performante de prévention sollicitée est l'éducation environnementale.

2- Une éducation environnementale sollicitée

Selon l'article 17 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, l'éducation environnementale est l'une des meilleures techniques de prévention des menaces. Cette loi en fait même un droit reconnu à tous. Dans son aspect définitionnel, à la lumière de l'article 1^{er} la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, l'éducation environnementale est l'ensemble « *des actions de sensibilisation, de formation et d'information visant à responsabiliser les populations sur la nécessité absolue de promouvoir un environnement sain et équilibré* »⁹⁵. Cette définition fait ressortir, d'une part, au moins quatre éléments constitutifs, de l'éducation à l'environnement, en tant qu'aspect de la politique préventive. D'autre part, ce texte souligne que cette éducation environnementale est adossée au droit à l'information sur l'état de l'environnement.

Fondamentalement, l'éducation environnementale sous-tend dans le droit ivoirien de l'environnement des réalités diverses.

Premièrement, cette éducation a pour destinataire les populations. Sur la base de l'article 1^{er} la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, l'éducation à l'environnement entend responsabiliser les populations. Il s'agit de tirer profit de la force de l'éducation en terme de conditionnement⁹⁶, à l'avantage de l'environnement. C'est un puissant vecteur de développement. L'idée est de pousser les populations à assumer toute leur place. Elles doivent passer du stade d'acteurs passifs à celui d'acteurs actifs et entreprenants. À terme, ce sont des changements de paradigmes et comportements qui sont espérés. Désormais, en droit ivoirien,

⁹⁴ Article 77 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

⁹⁵ Déjà l'article 3.10 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement avait pour objectif de promouvoir l'éducation, la formation et la recherche en matière d'environnement et du développement durable.

⁹⁶ DURU-BELLAT (M.), LAMOURE-RONTOPOULOU (J.), LESOURNE (J.). « *Education et société. Les défis de l'an 2000* », *Revue française de pédagogie*, volume 85, 1988. pp. 79-83.

la cause environnementale exige l'implication de tous quel que soient les niveaux ou degrés d'intervention.

Deuxièmement, du point de vue de la finalité, l'éducation environnementale promeut un environnement sain et équilibré. En l'espèce, le concept de l'environnement sain et équilibré serait, à la fois, un environnement naturel et humain dénué de menace et propice à une vie décente compatible à l'activité économique. À toute fin utile, il doit être cerné à l'ombre du concept de développement durable répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs⁹⁷. Somme toute, l'éducation environnementale se présente comme un canal ou une stratégie, pour parvenir à un environnement bénéfique à tous et à chacun.

Troisièmement, dans son contenu, l'éducation environnementale consiste, selon l'article 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement en « *un ensemble des actions de sensibilisation, de formation et d'information* ». Ces activités diversifiées sont censées répondre aux différentes configurations des populations cibles, en renforçant leurs capacités. Elles fragilisent leurs résistances et préjugés. C'est dire que l'éducation éclaire les mentalités, dans l'optique de diriger l'attention sur les réalités environnementales dynamiques et de plus en plus exigeantes. En pratique, cette méthode de prévention peut consister en l'intégration dans l'enseignement et l'apprentissage des principes clés du développement durable⁹⁸. *In concreto*, la sensibilisation rend les auditeurs réceptifs à quelque chose pour lequel ils ne manifestaient pas d'intérêt : les réalités environnementales. En outre, la formation prescrite par le Code de l'Environnement suppose l'acquisition de nouvelles connaissances et compétences en faveur de l'environnement. C'est un procédé d'implémentation des bonnes pratiques et de condamnation de celles qui dégradent ou menacent l'environnement. S'agissant de l'information, Selon le dictionnaire en ligne Linternaute, elle signifie porter quelque chose à la connaissance de quelqu'un⁹⁹. Dans le droit ivoirien de l'environnement, il est question de donner des renseignements, concernant la réalité et les défis environnementaux¹⁰⁰. En autres activités, l'article 17 alinéa 2 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement ajoute

⁹⁷ Article 1^{er} la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

⁹⁸ C'est l'éducation au développement durable, selon l'article 1^{er} de la loi n°2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable.

⁹⁹ L'information est définie comme un « *renseignement sur quelque chose* ». Voir « *information* », <https://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/information/>, site consulté le 7 août 2025 à 1-h13.

¹⁰⁰ « *Mise en œuvre du code de l'environnement : le ministre Jacques Assahore Konan sollicite l'implication des 33 préfets de région* », https://www.gouv.ci/_actualite-article.php?d=1&recordID=16725, site consulté le 29 juin 2025 à 08h51.

l'éveil écologique et la recherche-développement en matière d'environnement. Ces dernières sont destinées à aiguïser l'esprit et la culture environnementale. Dans leur aspect recherche, les activités consistent en des réflexions, critiques et analyses d'experts, en vue de renforcer la protection de l'environnement¹⁰¹.

Page | 291

Quatrièmement, dans son aspect organique, l'article 17 alinéa 2 du Code de l'Environnement soutient que l'éducation environnementale est une tâche commune. À ce titre, elle exige le concours de tous et de chacun. Concrètement, elle concerne l'État, les collectivités territoriales, le secteur privé, les organisations de la société civile¹⁰² et toute personne intéressée. Dans cette perspective, l'article 20 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement impose à l'État d'encourager l'enseignement, la formation et la recherche relatifs à l'environnement à tous les niveaux, notamment dans les établissements scolaires, professionnels et universitaires. Dans le prolongement de cette idée, sur le fondement de l'article 181 alinéa 2 du Code de l'Environnement, l'autorité nationale compétente¹⁰³ organise régulièrement des campagnes, des rencontres, des promotions, des séances de formation et de sensibilisation à travers les médias ou tout autre moyen d'information disponible pour faire connaître ces risques¹⁰⁴. En la matière, les médias jouent un rôle crucial, par leurs immenses capacités d'influence. Subséquemment, par des informations, des enquêtes et des analyses, les médias mettent à la disposition des citoyens d'importants éléments d'appréciation¹⁰⁵, dans la logique de prévention des menaces à l'environnement.

¹⁰¹ TAUCLA (R.), « Côte d'Ivoire-AIP/ Atelier à Bouaké sur la gestion durable des huiles usagées », <https://www.aip.ci/91138/cote-divoire-aip-atelier-a-bouake-sur-la-gestion-durable-des-huiles-usagees/>, site consulté le 17 septembre 2025 à 08h42 ; Université Alassane Ouattara, « Le LEDD-CI organise un atelier de présentation et de réflexion sur « les innovations du nouveau Code Ivoirien de l'environnement », <https://univ-ao.edu.ci/le-ledd-ci-organise-un-atelier-de-presentacion-et-de-reflexion-sur-les-innovations-du-nouveau-code-ivoirien-de-lenvironnement/>, site consulté le 17 septembre 2025 à 08h50.

¹⁰² ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2010, pp. 185-189.

¹⁰³ Il s'agit du ministre chargé de l'environnement en général ou de toute autre autorité dans les limites de la compétence qui lui est conférée conformément à la réglementation en vigueur.

¹⁰⁴ Voir « Mise en œuvre du code de l'environnement : le ministre Jacques Assahore Konan sollicite l'implication des 33 préfets de région », https://www.gouv.ci/_actualite-article.php?d=1&recordID=16725, site consulté le 29 juin 2025 à 08h51 ; PRISCA (J.), « Nouveau code de l'environnement 2023 : la Commission ECEQ de la CGECI outille les entreprises privées », <https://news.abidjan.net/articles/732554/nouveau-code-de-lenvironnement-2023-la-commission-eceq-de-la-cgeci-outille-les-entreprises-privees>, site consulté le 28 juin 2025.

¹⁰⁵ JOSENDE (L.), *Liberté d'expression et démocratie. Réflexion sur un paradoxe*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp.41-43.

Par ailleurs, le nouveau Code de l'Environnement fait du droit à l'information sur l'état de l'environnement un levier incontournable de l'éducation environnementale¹⁰⁶. Pour Florence JAMAY, cette éducation doit se faire à partir d'information environnementale fiables et accessibles¹⁰⁷. Au sens de l'article 12 alinéa 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, « *toute personne physique ou morale a droit à l'information sur l'état de son environnement* ». C'est la déclinaison environnementale d'un principe constitutionnel plus large. Selon article 18 de Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016, les citoyens ont droit à l'information et à l'accès aux documents publics, dans les conditions prévues par la loi. Cette exigence constitutionnelle a abouti à la loi n° 2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics. Cette loi a déterminé les règles d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics¹⁰⁸. En vertu de son article 3, toute personne physique ou morale a le droit d'accéder, sans discrimination, à des informations d'intérêt public et documents publics détenus par les organismes publics. De même, au sens de l'article 4 de la loi n° 2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics, les organismes publics sont tenus de diffuser au public les informations et les documents publics détenus. Subséquemment, il pèse sur les organismes publics, une obligation de « *conserver et gérer leurs données* »¹⁰⁹. Ce principe de libre accès à l'information, ramené au contexte environnemental, impose, conformément à l'article 12 alinéa 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, « *la publication des rapports nationaux sur l'état de l'environnement y compris les données techniques brutes, notamment sur les changements climatiques, la diversité biologique, les ressources marines, la couche d'ozone sous réserve des impératifs de la défense nationale et de la sécurité de l'État* ». Sur cette base, le Ministre en charge de l'environnement prend les mesures appropriées pour faciliter l'accès aux informations et aux conclusions relatives aux évaluations environnementales durant la période de l'enquête publique. En tout état de cause, sont exclues de cette obligation de publication, les informations et les données jugées confidentielles, pour des raisons de défense nationale ou de sécurité de l'État¹¹⁰. Pour professeur Nicaise MÉDÉ, sur la base de cet accès facilité à l'information environnementale,

¹⁰⁶ Article 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

¹⁰⁷ JAMAY (F.), « Droit à l'information », *Juris-Classeur Environnement*, 2430.

¹⁰⁸ Article 2 de la loi n° 2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics.

¹⁰⁹ Article 5 de la loi n° 2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics.

¹¹⁰ Article 13 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

les citoyens peuvent exercer - pleinement - le contrôle citoyen *a priori* et *a posteriori*¹¹¹. Il est celui que toute la population, prise individuellement ou par groupe, peut exercer par le canal de médias ou d'actions directes, sur l'administration publique¹¹².

Les meilleures techniques, valorisées par le principe de prévention dans le nouveau Code ivoirien de l'Environnement, restent – malheureusement – complexifiées, dans leur mise en œuvre. Page | 293

B- Une application concrète complexifiée

L'approche préventive de l'article 10.3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, encourage, très clairement, l'utilisation des « *meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* »¹¹³. Cette formulation promouvant la performance, dans l'esprit global du Code de l'environnement, présente, sous un angle, deux concepts à la conflictualité constatée (1). Cependant, en Côte d'Ivoire, la concrétisation de la prévention environnementale nécessite, sous un autre angle, une certaine adéquation entre exigences environnementales et coûts économiques. C'est le difficile équilibre recherché par le législateur ivoirien (2).

1- Une intrinsèque inadéquation environnement / économie constatée

Foncièrement, le droit ivoirien de l'environnement, par l'expression « *les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* »¹¹⁴, insufflé deux grands concepts rigoureusement opposés dans leurs essences: l'environnement et l'économie¹¹⁵.

Le premier concept, suggéré par l'expression « *les meilleures techniques disponibles* », est l'environnement. À la vérité, ces techniques prescrites n'ont pour unique but que la préservation de l'environnement¹¹⁶. Par cette mise en avant, le législateur démontre la place de choix de

¹¹¹ Selon lui, le contrôle citoyen s'entend du « *contrôle que peuvent exercer les médias et l'opinion publique* ». Voir MÉDÉ (N.), *Finances publiques espaces UEMOA/UMOA*, Dakar, L'Harmattan, 2016, p. 327.

¹¹² KONÉ (S. D.), *Le contrôle citoyen du budget dans l'espace UEMOA : le cas de la Côte d'Ivoire et du Sénégal*, Mémoire de Master Droit Public Fondamental, Université Alassane Ouattara, 2022, p. 4.

¹¹³ Cette disposition impose le recours aux meilleurs techniques, dans la neutralisation anticipée des menaces à l'environnement. Dans le fond, ce recours est arrimé à une acceptabilité des coûts économiques des techniques sollicitées.

¹¹⁴ Article 10.3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

¹¹⁵ HUGON (P.), « Environnement et développement économique : les enjeux posés par le développement durable », *Revue internationale et stratégique*, 2005/4 N°60, 2005, pp.113-126

¹¹⁶ Ce dernier, au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, est un ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et des facteurs socio-économiques, moraux et intellectuels susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme sur le développement du milieu, des êtres vivants et des activités humaines.

l'environnement, dans la politique nationale de la Côte d'Ivoire¹¹⁷. Déjà, l'article 3.1 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement renseignait sur l'un de ses objectifs à savoir « *renforcer...la protection de l'environnement...* ». L'environnement bénéficie, désormais, des meilleurs procédés préventifs. Dans sa consistance, cette prévention des menaces à l'environnement suppose la préservation des écosystèmes¹¹⁸, la biodiversité, l'air, l'eau et les sols.

Sous l'angle finaliste, la prévention des menaces pour l'environnement, selon Anne CADORET et Myriam LEGENDRE, travaille à garantir une qualité de vie¹¹⁹ et une santé correcte aux populations¹²⁰. Participant à l'Objectif de Développement Durable 3¹²¹, elle est essentielle, pour « *permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge* »¹²². En outre, la prévention des menaces à l'environnement ivoirien soutient indirectement la préservation des modes traditionnels de vie. Cet état de fait est, nécessairement, à l'avantage les populations autochtones. Elles sont fortement attachées au style de vie rustique. Dans les milieux ruraux, ces possibilités de vie préservées sauvegardent aussi les intérêts et l'épanouissement des populations. Cette approche concrétise l'article 3.2 du Code de l'Environnement qui préserve la diversité biologique. Enfin, l'environnement est le cadre d'exercice de la souveraineté de l'Etat. Juridiquement, pour Pierre BRUNET, la souveraineté reçoit au moins trois acceptions¹²³. Toutefois, pour Raymond CARRE DE MALBERG le terme souveraineté désigne « *non pas une puissance, mais bien une qualité, une certaine façon d'être, un certain degré de puissance* »¹²⁴. En

¹¹⁷ En vertu de l'article 64 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016, « *le Président de la République détermine et conduit la politique de la Nation* ». Pour y arriver, il s'appuie toujours sur un Parlement acquis à sa cause. C'est l'hypothèse de la concordance des majorités présidentielle et parlementaire.

¹¹⁸ Elle s'entend d'un ensemble structuré qui englobe en une seule et même unité fonctionnelle le biotope et la biocénose.

¹¹⁹ CADORET (A.), « Qualité de l'environnement et qualité de vie ». *Revue de l'Economie Méridionale*, 2003, 51 (201-202), pp.245-252.

¹²⁰ LEGENDRE (M.), « Environnement et santé », *Santé Publique*, 2003/3 Vol. 15, 2003. pp. 291-302.

¹²¹ Il s'agit de l'objectif d'un environnement sain.

¹²² Organisation Panaméricaine de la Santé, « Déterminants environnementaux de la santé », <https://www.paho.org/fr/sujets/determinants-environnementaux-sante>, site consulté le 4 août 2025 à 17h16.

¹²³ N'GORAN (A. A. M.), *La souveraineté des Etats africains à l'épreuve du changement climatique*, Mémoire de Master Droit Public Fondamental, Université Alassane Ouattara, 2025, p. 4. Dans son sens originnaire, la souveraineté désigne le caractère suprême de la puissance étatique. Dans une seconde acception, elle désigne l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance de l'Etat et il est par suite synonyme de cette dernière. Sous un autre angle, la souveraineté caractérise la position étatique et ici, la souveraineté est identifiée avec la puissance de l'organe. Voir BRUNET (P.), « Les idées constitutionnelles de Raymond Carré de Malberg (1861-1935) », in *Le constitutionnalisme au XXe siècle*, 2012, p. 7.

¹²⁴ CARRÉ DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 2003, p. 70.

somme, pour lui, la souveraineté c'est « *le caractère suprême d'un pouvoir* »¹²⁵. À l'instar des autres Etats, l'Etat ivoirien ne peut exercer son pouvoir suprême que sur les limites de son environnement¹²⁶. C'est la souveraineté environnementale. C'est ce que rappelle l'article 2 de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement. Selon cette disposition, le cadre juridique relatif à la protection de l'environnement est défini par l'Etat à travers une loi. Cette souveraineté environnementale, bien que relativisée par des contraintes internationales¹²⁷, ne prend son sens que dans un environnement préservé¹²⁸.

Quant au second concept mis en exergue par le principe de prévention, il s'agit de l'économie. À l'évidence, elle transparaît dans l'expression « *coût économiquement acceptable* ». Du point de vue définitionnel, pour certains auteurs, il est difficile de cerner une matière économique supposée distincte des autres secteurs¹²⁹. Toute activité humaine ayant une dimension économique, il est improbable de circonscrire scientifiquement la matière économique¹³⁰. Toutefois, au-delà de ces difficultés, un « noyau dur » des activités économiques se dégage. Il comprend « *toutes les activités de production et d'échange de biens et services portant à la fois sur des biens matériels et des services intellectuels, des lors que les uns et les autres donnent lieu à rémunération* »¹³¹. Cette réalité est, aujourd'hui, intégrée dans le droit ivoirien de l'environnement, témoignant ainsi de son dynamisme constant. Fondamentalement, l'économie ivoirienne est agroalimentaire, imagée par une célèbre citation « *le succès de ce pays repose sur l'agriculture* ». Elle traduit, à juste titre, l'orientation agricole de l'économie ivoirienne. Ses performances, dans les années 1970, ont motivé le développement de la nation. En clair, l'agroalimentaire était la première branche du secteur secondaire, en termes de valeur ajoutée avec une part de 28,8%, en 2015. Selon les sources officielles, « *en 2023, elle occupe toujours la première avec une part de 24,8%. Sa valeur ajoutée est passée de 1 572,1 milliards en 2015 à 2*

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ RIBLIER (E.), « L'océan, bien commun de l'humanité : Protection de l'environnement et souveraineté », *La Revue Maritime*, 515, Novembre 2019, p. 69.

¹²⁷ Sur la question, lire : KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 57 ; KARPE (P.), « Souveraineté des Etats et droits international de l'environnement. Les alliances en matière de biodiversité, de nécessaires contre-pouvoirs : l'exemple des Etats mégadivers », *Bois & forêts des tropiques*, 2003, 276(276), pp. 94-97 ; BECKETT (D. W.), *L'application du droit international de l'environnement en droit ivoirien*, Mémoire de Master Droit Public Fondamental, Université Alassane Ouattara, 2025, 95p.

¹²⁸ PETIT (Y.), « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 2011. pp. 31-55.

¹²⁹ DAILLIER (P.) & al., *Droit international public*, Paris, LGDJ, 9^e édition, 2022, p. 1425.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Ibidem.

909,9 milliards en 2023, avec une croissance moyenne de 12,2% par an »¹³². Ces chiffres de l'économie ivoirienne sont confortés par ceux de la Direction Générale du Trésor français. Selon cette Direction, la Côte d'Ivoire demeure « la première puissance économique de l'UEMOA, contribuant à 40 % du PIB de l'Union »¹³³.

Page | 296

Toutefois, ce développement économique de la Côte d'Ivoire ne s'est pas fait sans écorcher, d'une certaine manière, l'environnement. Ce fâcheux état de fait révèle – encore - le vieil antagonisme entre ces deux réalités. En effet, la destruction ou la surexploitation des ressources naturelles notamment l'eau, les sols, les forêts, les énergies favorise le développement économique ivoirien. Elle ruine, subséquemment, les racines de l'économie de demain. Par exemple, le secteur minier, englobant le secteur extractif, comprend les ressources naturelles minérales présentes à l'état naturel sous forme solide, liquide ou gazeuse dans le sol et le sous-sol, y compris sous-marin. Ces ressources, constituant les « *matières premières* », regroupent les ressources énergétiques¹³⁴ et les ressources non énergétiques¹³⁵.

D'une importance stratégique pour les États africains et très convoités par toutes les grandes puissances classiques et émergentes, ces minerais « *ont une valeur marchande économique plus importante et supérieure sur les marchés boursiers* »¹³⁶. Malheureusement, leur exploitation est néfaste à l'environnement, en Afrique¹³⁷. Pour Helen LUBAMBA, le continent détient « *environ 30 % des réserves minérales mondiales, notamment de cobalt, de cuivre, de bauxite, de lithium et de métaux des terres rares, qui restent tous très demandés pour les*

¹³² Portail d'Informations et de Promotion de l'Economie de Côte d'Ivoire, « Caractéristiques socio-économiques » <https://www.economie-ivoirienne.ci/cote-divoire-en-bref/caracteristiques-socio-economiques.html>, site consulté le 4 août 2025 à 11h58.

¹³³ À ce titre, il contribue à 42% des exportations de la zone et abrite la base industrielle la plus développée. La Côte d'Ivoire est le leader mondial sur les marchés du cacao (39 % de part de marché en 2024) et de l'anacarde (40 % de la production mondiale en 2023). Selon les chiffres de cette structure française, la Côte d'Ivoire s'appuie sur une économie diversifiée : un secteur primaire (14,8% du PIB en 2024) dominé par l'agriculture, un secteur secondaire (23,7 % du PIB en 2024) centré sur l'industrie extractive, l'énergie, l'agroalimentaire et le BTP, et un secteur tertiaire majoritaire (61,6 % du PIB), tiré par les télécommunications, les transports, le commerce et les services financiers. Voir Direction Générale du Trésor, « Côte d'Ivoire. Situation économique et financière », <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CI/situation-economique-et-financiere>, site consulté le 4 août 2025 à 12h35.

¹³⁴ Les hydrocarbures (pétrole ou gaz) ou l'uranium...

¹³⁵ Les minerais métalliques (fer, or, diamant, manganèse, cuivre, nickel, bauxite, etc.)

¹³⁶ KOFFI (B.-D.), *Les titres miniers en droit ivoirien*, Thèse de doctorat en droit privé, Université Félix Houphouët-Boigny de Cocody, Mars 2023, p. 24.

¹³⁷ GOURDON (J.) et LAPEYRONIE (H.) (dir.), *Le potentiel minier de l'Afrique : Panorama, enjeux et défis*. Paris, Editions Agence française de développement, 2024, 525p.

technologies énergétiques propres »¹³⁸. S'agissant spécifiquement de la Côte d'Ivoire, avec le chercheur Moussa SOUMAHORO, il faut noter que le développement du secteur minier est en forte accélération. Promu par une volonté politique, ce développement se concrétise « au prix de la dégradation de l'environnement »¹³⁹, ruinant l'essence de l'agriculture et de l'élevage de subsistance. Par exemple, l'Etat ivoirien a déjà perdu 80 % de ses forêts, depuis l'indépendance¹⁴⁰. Malheureusement, la déforestation, la désertification, la raréfaction des terres arables sont devenues de tristes réalités, en Côte d'Ivoire¹⁴¹, sur l'autel du développement économique.

Pour maintenir l'économie ivoirienne compétitive, le Code de l'Environnement tente de l'accorder avec les nécessités environnementales.

2- Un difficile équilibre environnement / économie recherché

Selon le professeur Maurice KAMTO, le droit de l'environnement « restaure le dialogue des sciences en mettant à contribution divers champs du savoir pour relever un seul et même défi : celui de la survie de l'humanité »¹⁴². Sous ce rapport, le droit de ivoirien de l'environnement travaille à une certaine harmonie entre les causes environnementale et économique¹⁴³. Cette concordance, promue par le législateur ivoirien, froisse le scepticisme selon lequel « environnement et développement économique sont antagoniques »¹⁴⁴. Dans cette veine, l'article 3.2 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement avait défini,

¹³⁸ LUBAMBA (H.), « L'exploitation minière, un exercice d'équilibre », <https://magazinedelafrique.com/opinion/lexploitation-mini-ere-un-exercice-dequilibre>, site consulté le 4 aout 2025 à 13h36 ; The Conversation, « Exploitation minière en Afrique : enjeux fiscaux, sociaux et environnementaux », <https://theconversation.com/exploitation-mini-ere-en-afrique-enjeux-fiscaux-sociaux-et-environnementaux-222656>, site consulté le 4 aout 2025 à 14h16.

¹³⁹ SOUMAHORO (M.), « Côte d'Ivoire : l'exploitation minière met en péril l'environnement fragile », <https://issafrica.org/fr/iss-today/cote-divoire-lexploitation-mini-ere-met-en-peril-lenvironnement-fragile>, site consulté le 4 aout 2025 à 13h49.

¹⁴⁰ D'environ 16 millions d'hectares dans les années 1960, la couverture forestière ivoirienne est estimée à moins de 3 millions aujourd'hui. Dans les faits, elle est en proie à l'agriculture, aux feux de brousse et à l'exploitation minière.

¹⁴¹ Selon Moussa SOUMAHORO, « près de 60 % des terres arables de la Côte d'Ivoire sont dégradées ». Voir SOUMAHORO (M.), « Côte d'Ivoire : l'exploitation minière met en péril l'environnement fragile », <https://issafrica.org/fr/iss-today/cote-divoire-lexploitation-mini-ere-met-en-peril-lenvironnement-fragile>, site consulté le 4 aout 2025 à 13h49.

¹⁴² KAMTO (M.), « Le droit camerounais de l'environnement de l'environnement entre l'être et le non-être », Rapport introductif au Colloque international organisé les 29 et 30 avril 1992 à Yaoundé par le Centre d'Etude de Recherche et de documentation en Droit international et de l'Environnement (CERDIE) sur le thème : « Droit et politiques publiques de l'Environnement au Cameroun ».

¹⁴³ Article 10.3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

¹⁴⁴ HUGON (P.), « Environnement et développement économique : les enjeux posés par le développement durable », *Revue internationale et stratégique*, 2005/4 N°60, 2005, pp.113-126.

comme l'un de ses objectifs, l'équilibre des écosystèmes dans la réalisation des activités agricoles, forestières, halieutiques, cynégétiques, pastorales, touristiques et minières. Au-delà de la confrontation naturelle des concepts d'environnement et de développement économique, une corrélation harmonieuse est proposée entre la logique de préservation de l'environnement et la logique du développement économique supposant l'exploitation de l'environnement. Cette corrélation, soulignant l'étroit lien entre environnement et développement¹⁴⁵, traduit l'idée de l'équilibre écologique. Entrevu par l'article 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, cet équilibre écologique s'analyse en un rapport relativement stable créé progressivement au cours des temps entre l'homme, la faune et la flore ainsi que leurs interactions avec les conditions du milieu naturel dans lequel il vit. Cette nouvelle vision conforte Saturnin NDONG NDONG, quand il affirme que « *la protection de la nature et les intérêts socioéconomiques vont dorénavant de pair* »¹⁴⁶. Assurément, l'optimisme du législateur ivoirien a voulu en tirer de nombreux avantages.

Fondamentalement, cet équilibre recherché entre préservation de l'environnement et développement économique sous-tend deux bénéfices majeurs. D'une part, il pousse, au regard de l'article 1^{er} de la loi n°2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, à une redéfinition de l'approche économique. Ainsi, il est, désormais, question « *d'économie circulaire* » et « *d'économie verte* »¹⁴⁷. D'autre part, l'article 10.3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, par cet équilibre recherché entend éviter des coûts économiques supplémentaires de la dégradation de l'environnement. Indéniablement, la pollution, le changement climatique, la perte de biodiversité ou les catastrophes naturelles ont un impact négatif, tant sur le plan social que financier. Ces réalités engendrent des coûts financiers immenses, en termes de vastes et lourds investissements financiers dans la reconstruction, les soins

¹⁴⁵ Deux raisons l'expliquent, selon le professeur Maurice KAMTO. D'une part, un certain type de développement est destructeur de l'environnement. D'autre part, la pauvreté est l'un des premiers facteurs de la dégradation de la nature par l'homme. « *Dans ce sens, les pays sous-développés se livrent à une surexploitation des ressources naturelles afin de se donner les moyens de réaliser leurs objectifs de développement économique et social* ». Voir KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 52.

¹⁴⁶ NDONG NDONG (S.), *La souveraineté environnementale et les enjeux de conservation autour des aires protégées entre l'Etat et les acteurs non gouvernementaux : Cas des parcs nationaux Lopé (PNL) et Pongara (PNP) au Gabon*, Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2021, p. 18.

¹⁴⁷ Dans le fond, l'économie circulaire est un système économique d'échange de production qui, à tous les niveaux du cycle de vie des biens et services, vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement tout en développant le bien-être des individus. Quant à l'économie verte, elle est un modèle économique qui entraîne une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale, tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie des ressources.

de santé, les réparations d'infrastructures et les remises en route des leviers de production avec ses corolaires. Pour l'Etat ivoirien, ces dépenses apparaissent inopportunes, dans l'actuel et difficile contexte politico-financier. En effet, « *dans un contexte de baisse de l'aide extérieure et d'insuffisance de ressources propres* »¹⁴⁸, la Côte d'Ivoire, comme les autres Etats africains, fait de la fiscalité l'instrument privilégié de soutien au développement¹⁴⁹. Ainsi, cette adéquation développement économique et protection de l'environnement garantirait la rationalisation des ressources financières ivoiriennes. En somme, l'intimité de ces deux concepts pousse certains auteurs à la conclusion suivante : « *si l'environnement n'est pas protégé, le développement n'est pas possible ; sans développement, il ne sera pas possible de protéger l'environnement* »¹⁵⁰. C'est, clairement, un lien indissoluble¹⁵¹.

Cependant, certaines lacunes textuelles semblent faire le lit de la prééminence des facteurs économiques sur les exigences environnementales. En effet, la formulation de l'article 10.3 de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement suscite un questionnement légitime. En effet, selon cette disposition, le principe de prévention implique « *la mise en œuvre de règles et d'actions qui visent à anticiper toute menace pour l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* ». Cette formulation appelle deux observations majeures. Clairement, elle conditionne l'utilisation des meilleures techniques de la prévention des menaces pour l'environnement à l'acceptabilité de leurs coûts économiques. Il semble que cette prévention ne se fait pas, en droit ivoirien, à n'importe quel coût. Selon le texte, ce coût économique doit être à la portée (supportable) des acteurs concernés. Le Code de l'environnement intègre, désormais, la réalité voire le réalisme économique. Dans la quête environnementale, en filigrane, l'idée est de ne pas asphyxier, au nom de la prévention des atteintes à l'environnement, l'activité économique des secteurs public et privé. Par ailleurs, cette formulation établit un critère économique flou et insaisissable. En effet, « l'économiquement

¹⁴⁸ KOTE (L.), « La mobilisation des ressources publiques : le diable est-il dans le recouvrement ? », in KEBE (A. A. D.) et KOTE (L.) (dir), *La mobilisation des ressources publiques dans le contexte du Plan Sénégal Émergent (PSE)*, Dakar, Centre d'Étude et de Recherche en Ingénierie juridique et Financière (CERIF), 2018, p. 117.

¹⁴⁹ Assemblée générale, Résolution 69/313 du 27 juillet 2015, Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba).

¹⁵⁰ MARTIN (G.), *Le Droit de l'environnement. De la responsabilité pour fait de pollution au droit à l'environnement*, Lyon, Publications périodiques spécialisées, 1978, p. 128 et s. ; MEKOUAR (A.), « Le Droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits humains », in *Études en Droit de l'environnement*, Rabat, Editions OKAD, 1988, p. 61. ; STEER (A.), « L'Union de l'environnement et du développement », *Finances et Développement*, juin 1992, pp. 18 et s.

¹⁵¹ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 53.

acceptable » relève de la subjectivité. C'est un concept relatif. Dans ce contexte, les intérêts politiques et économiques des entreprises privées ou des personnes publiques peuvent vicier le jugement¹⁵². Pour concrétiser et tirer profit de cette cohésion protection de l'environnement (via la prévention) et développement économique, le coût économique des meilleures techniques disponibles ne doit pas le seul critère desdites techniques de prévention.

Conclusion

Au terme de cette étude, il ressort que le nouveau Code ivoirien de l'Environnement revitalise la question de l'environnement. Imposée à « *la conscience universelle comme une nécessité* »¹⁵³, la protection de l'environnement est au cœur de la politique nationale. C'est dans ce sens que l'insertion du principe de prévention dans le nouveau Code de l'Environnement est une avancée plus que notable de la dynamique environnementale.

Sous l'angle positif, le Code de l'Environnement a imposé l'anticipation des menaces pour l'environnement, dans la relance économique ivoirienne. Les préoccupations environnementales sont des paramètres majeurs à intégrer. Désormais, le développement économique, en Côte d'Ivoire, n'est conçu qu'en parfaite symbiose avec la préservation de l'environnement. C'est l'idée de développement durable défini comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* »¹⁵⁴. Dans la concrétisation de cette prévention voulue par la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement, la conjugaison des efforts des acteurs publics et privés marque l'inclusion souhaitée par le Législateur ivoirien. Dorénavant, l'Etat, les Etablissements Publics, les collectivités territoriales, la société civile et les individus sont des partenaires, dans la quête d'un environnement plus sain.

Cependant, le principe de prévention, dans le nouveau Code ivoirien de l'Environnement, n'a pas élucidé toutes les zones d'ombre. Bien au contraire, il en a amplifiées. À ce propos, l'arrimage du recours aux meilleures techniques de prévention aux coûts économiquement acceptables ouvre la voie à tant d'incertitudes et d'ambiguïtés. En réalité, la subjectivité de

¹⁵² Par exemple, une entreprise désireuse de maximiser les profits pourrait déclarer le coût économiquement insupportable, malgré l'immensité des enjeux environnementaux. Par conséquent, la prévention de l'environnement se retrouverait ainsi prisonnière des ambitions économiques. Cette situation ressusciterait le vieil antagonisme (environnement / économie) que le présent Code de l'Environnement est censé avoir résolu.

¹⁵³ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 15.

¹⁵⁴ Article 1^{er} de la loi n° 2023-900 du 23 novembre 2023 portant Code de l'Environnement.

l'acceptabilité économique des coûts, au regard de la loi, relativise – sérieusement - la portée du principe de la prévention. Ce principe est à la solde d'acteurs aux intérêts fluctuants. Subséquemment, les contraintes économiques sont de nature à tenir la dynamique environnementale en l'état. Somme toute, cette fâcheuse situation n'est-elle pas, fondamentalement, incompatible avec l'important objectif de développement durable¹⁵⁵?



¹⁵⁵ Loi n°2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable.



**Soliloque sur la loi N°2024/016 du 23 décembre 2024 portant
organisation d'enregistrement des faits de l'état civil au Cameroun**

Soliloquy on the N°2024/016 law of December 23th 2024 carrying organization of registration of
civil status facts in Cameroon

Page | 302

Par :

Professeur **CHOUARUPOUO NDASSA Moussa Kallil**

Maitre de Conférences-HDR en Droit Privé et Sciences Criminelles

Université de Douala

Résumé :

La loi N°2024/016 du 23 décembre 2024 portant organisation du système d'enregistrement des faits d'état civil au Cameroun fait assurément partie des textes qui ont bouleversé le paysage de l'état civil au Cameroun. En apportant des mutations majeures dans la gestion et la régulation de l'état des personnes. À la question de savoir si les objectifs du réformateur camerounais peuvent être considérés comme atteints, le doute est permis tant les nombreuses espérances suscitées par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, au regard des innovations corrélées à la numérisation des actes d'état civil/et au mariage coutumier, ont été vite remises en question non seulement à cause de la survivance des reliques de l'ordonnance de 1981 modifiée en 2011, mais davantage à cause du manque d'audace du législateur. Vivement qu'il puisse sortir de sa zone de confort en procédant à une refonte véritable (et non) à une réforme de l'état civil au Cameroun.

Mots clés : Etat civil - faits d'état civil - reforme – législateur - numérisation – mariage coutumier – transcription – sécurisation.

Abstract:

The N°2024/016 law of December 23, 2024 carrying organization of the system of registration of the civil status facts in Cameroon is part of the texts that upset the landscape of the civil status in Cameroon definitely. If while bringing major mutations in the management and the regulation of the state of people. To the question to know if the objectives of the Cameroonian reformer can be considered like reached, the doubt is permitted the numerous expectations caused by the entry in force of the new law, to the look of the innovations correlated to the digitalization of the acts of state civil/et to the customary marriage, so much have been put back quickly not only in question because of the survenance of the relics of the order of 1981 modified in 2011, but more because of the legislator's lack. Strongly that he/it can leave of its comfort area while conducting a real recast (and no) reform of the civil status in Cameroon.

Keywords: Civil State - facts of civil status - reforms - legislator - digitalization - customary marriage - transcription – sécurisation.

Introduction

« Eureka » !!¹ auraient pu s'écrier, de façon prémonitoire, certains bien-pensants, le 23 décembre 2024, presque à la veille de la fête de la nativité², à la faveur de la promulgation simultanée par le législateur camerounais d'un ensemble de textes de lois, de portée apparemment révolutionnaire, dont l'un a retenu particulièrement notre attention. Il s'agit de la loi N°2024/016 du 23 décembre 2024 portant organisation d'enregistrement des faits d'Etat civil.

Page | 304

Tout semblait réuni pour la parturition d'un « bébé juridique », sain, immaculé ou dépouillé de toutes impuretés car il a fallu attendre plus d'une quarantaine d'années notamment depuis l'ordonnance, N°081-02 du 29 juin 1981 organisant l'état civil au Cameroun modifiée et complétée par la loi N°20/011 du 06 mai 2011 pour assister véritablement à un « quasi séisme » sur la régulation globale de l'état civil des personnes physiques au Cameroun.

En vérité, l'abondante actualité législative de fin décembre 2024 arrive à un moment où en la matière, des événements ont particulièrement bouleversé la vie juridique au Cameroun, en Afrique et dans le monde ces dernières années³. Sans toutefois vouloir trahir un quelconque secret, il faut dire que le contexte de cette réforme était plus qu'impérieux car l'ordonnance de 1981, qui l'avait précédée, présentait des lacunes rédhibitoires en termes de reconnaissance du mariage coutumier, de mise à jour des actes d'état civil ou de manque d'adaptation ou de prévisibilité aux évolutions sociales. Il s'agissait des insuffisances criardes qui nécessitaient des mutations législatives importantes à même de répondre efficacement aux besoins de la population et aux réalités sociales conjoncturelles. Après avoir pris connaissance, de fond en comble de la présente loi (N°2024/016 du 23 décembre 2024 sur les faits d'état civil), nous avons opté pour un soliloque, c'est-à-dire pour un monologue intérieur ou un discours d'une personne qui se parle à elle-même, méthode qui apparaît plus louable et indiquée pour exhumer les apories d'un tel chef d'œuvre. Cette aventure nous amènera à convoquer, très souvent, deux notions à savoir l'état civil et les faits d'état civil.

¹ C'est la célèbre exclamation du mathématicien ingénieur grec Archimède lorsqu'il découvrit le principe de la poussée hydrostatique cela signifie « j'ai trouvé » en grec.

² La fête de la nativité est une célébration importante pour les chrétiens du monde entier qui commémore la naissance de Jésus christ. Cette fête est généralement fêtée le 25 Décembre et est l'occasion pour les familles et les communautés de se réunir.

³ TDJOUEN (A.F), « Regard panoramique sur la réforme de l'état civil au Cameroun », *Revue Africaine des Sciences Politique et Sociales*, n° 53, février 2025, pp.543-562.

L'état civil a toujours été présenté comme un ensemble d'éléments ou d'information caractérisant la situation juridique d'une personne physique et permettant son identification administrative. Ces informations sont enregistrées dans les documents officiels tels que les actes de naissance, les actes de mariage et les actes de décès.

Les faits d'état civil, quant- à- eux, sont des évènements, qui surviennent au cours de l'existence d'une personne physique, auxquels la loi reconnaît des effets juridiques. Il s'agit assurément de l'une des trouvailles du Constituant camerounais, car au-delà des évènements classiques intervenant dans la vie d'une personne, tout fait, même anodin, touchant à l'état des personnes devrait être désormais consigné dans les actes officiels et être essentiel pour établir l'identité et le droit des individus.

A la question de savoir si les objectifs du législateur camerounais peuvent être considérés comme atteints au travers de cette réforme sur l'état civil, le doute objectif semble autorisé au regard de nombreuses attentes pesant sur les frêles épaules du Constituant.

En effet, même si la nouvelle loi est loin de rassurer entièrement les justiciables, au regard de la rémanence de nombreuses questions non solutionnées (II), il y'a lieu tout de même de saluer les efforts du Réformateur Camerounais (I).

I- UNE REFORME A SALUER : LES INNOVATIONS MAJEURES DE LA LOI DU 23 DECEMBRE 2024

Après une longue période de latence assez embarrassante, le législateur camerounais a décidé de sortir de son mutisme inexplicable pour arbitrer les débats doctrinaux entre l'opportunité d'une consolidation des acquis consignés dans l'ordonnance N°81/02 du 29 juin 1981 sur l'état civil et l'impératif d'une revalorisation des valeurs coutumières. Une interprétation aprioriste de la réforme intervenue le 23 décembre 2024 nous laisse percevoir une volonté législative de préservation du droit moderne et de conciliation des certitudes en matière d'état civil (A) tout comme la réaffirmation de la place de la coutume (B).

A- La préservation des droits modernes et conciliation des certitudes en matière d'état civil.

En préservant les certitudes en matière d'état civil, le législateur camerounais a surtout répondu aux attentes des nombreux citoyens qui éprouvaient de nombreuses difficultés civiles dans le processus d'établissement des actes d'état civil. Loin de nous la prétention de recenser toutes

les innovations contenues dans la présente réforme, seules celles qui sont sensibles retiendront davantage notre attention. Les unes sont relatives à l'exaltation du nouveau décor procédural de l'état civil (1), les autres émanant de la réaffirmation des vertus de la modernité par le législateur camerounais (2).

1- L'exaltation du nouveau décor procédural de l'état civil au Cameroun

Face aux nombreuses mutations conjoncturelles et surtout après le constat de l'obsolescence des textes organisant l'état civil au Cameroun, notamment le code civil de 1804 et surtout l'ordonnance N°81/02 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil modifiée en 2011, il semblait plus qu'impérieux, pour le législateur national, de se conformer aux législations internationales qui étaient avancées sur les questions d'état de personnes en attendant la sortie de la longue agonie de l'avant-projet de code civil.

En effet, la loi N°2024/du 23 décembre 2024 portant organisation d'enregistrement des faits de l'état civil a réformé fondamentalement le paysage procédural de l'état civil au Cameroun. Cette réforme est perceptible tant au travers de l'allongement des délais de déclaration des naissances (a) que par l'association des autorités administratives dans le processus de déclaration des actes d'état civil (b).

a- L'allongement des délais de déclaration de naissance

L'un des enjeux décisifs de la réforme était de favoriser ou de faciliter la déclaration des actes d'état civil. Il faut d'ailleurs rappeler qu'avant la réforme du 23 décembre 2024, la loi N°2011/011 du 06 mai 2011⁴ semblait apporter une solution aux manquements observés dans l'ordonnance de 1981. En effet, les quatre lois N°2011/011 du 6 mai 2011 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil au Cameroun, les articles 30 à 32 avaient créé une grande confusion par rapport à la computation des délais à respecter pour la déclaration des naissances⁵. Pour notre gouverne, le législateur de cette époque, avait semblé trancher le nœud gardien en doublant le délai global de déclaration de naissance, lequel passait ainsi de 30 jours (ancienne rédaction de l'article 30 de l'ordonnance de

⁴ Loi n°2011/011 du 6 mai 2011 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance du 29 Juin 1981 portant organisation de l'état civil au Cameroun.

⁵ Voir TDJOUE (A.F), « Regard panoramique sur la réforme de l'état civil au Cameroun », *op.cit.*

1981)⁶ à 60 jours (nouvel article 30 de la loi de 2011)⁷. Mais, l'article 31⁸ de la loi de 2011 a plutôt créé une nouvelle difficulté en prévoyant une durée maximale de 90 jours.

Au regard de ces précédents, deux options s'offraient au législateur pour la correction de cet impair :

Page | 307

- Soit considérer que l'article 31 alinéa 2 avait été mal rédigé. Dans le cas échéant, cet article devrait être modifié dans l'optique d'accorder aux parents un délai non pas de 60 jours, mais de 30 jours supplémentaires, situation qui serait en adéquation avec l'article 31 qui avait déjà prévu un délai total de 60 jours.
- La seconde option semblait plutôt privilégier l'idée selon laquelle l'article 30 aurait dû prévoir un délai de 90 jours et non de 60 jours⁹.

Pour mettre fin à cette cacophonie et accorder plus de temps aux parents pour la normalisation de la déclaration de la naissance de l'enfant, le législateur de 2024 est intervenu, au travers des articles 11 et 12 de l'actuelle réforme pour allonger de façon effective les délais. Désormais, « lorsque la naissance n'a pas été déclarée dans le délai de quatre-vingt-dix (90) jours prévu à l'article ci-dessus, elle peut être enregistrée par l'officier d'état civil dans les douze (12) mois suivant l'accouchement ». Il est vrai, sur réquisition du procureur de la république, lequel n'était fondé à intervenir, avant cette réforme, au plus tard 6 mois ou (180 jours) pris globalement, qu'en cas de défaillance, des personnes habilitées ou les parents, à déclarer la naissance de l'enfant.

Avec cette nouvelle loi, la naissance est déclarée à l'officier d'état civil du lieu de naissance dans un délai de 90 jours suivant l'accouchement. A titre d'illustration, dans un délai de 30 jours par le père ou la mère, ou tout professionnel de santé si l'enfant est né dans une formation sanitaire publique ou privée. En cas d'omission de le faire par ces personnes, un délai supplémentaire de 60 jours est accordé aux parents pour faire la déclaration auprès de l'officier d'état civil du lieu de naissance. C'est donc ce délai de quatre - vingt dix jours qui est étendu à 12 mois sur réquisition

⁶ Article 30 Ancien : la naissance doit être déclarée à l'officier d'état civil du lieu de naissance dans les 30 jours suivant l'accouchement.

⁷ Article 30 (Nouveau) : la naissance doit être déclarée à l'officier d'état civil dans les soixante jours suivant l'accouchement.

⁸ Article 31 (nouveau)alinéa 2 : la naissance n'a pas été déclarée dans les délais par les personnes visées à l'alinéa 1 ci-dessus les parents de l'enfant disposent d'un délai supplémentaire de 60 jours pour faire la célébration auprès de l'officier d'état civil du lieu de naissance.

⁹ Voir article 12 de la loi 2024 /016 du 23 décembre 2024 portant organisation du système d'enregistrement des faits d'État civil au Cameroun.

du procureur de la république. Il s'agit assurément d'une avancée notable tout comme celle qui a vocation à associer les autorités administratives dans le processus de déclaration des naissances.

b- L'association des autorités administratives dans le processus de déclaration des naissances

Page | 308

Jusqu'à l'avènement de la loi de 2024 sur les faits d'état civil, seul le Procureur de la République, territorialement compétent, était habilité à intervenir, dans le cas des déclarations hors délai, pour enjoindre à l'officier d'état civil de procéder à l'enregistrement des naissances déclarées tardivement. A la faveur de la réforme, la procédure de déclaration de naissance hors de délai est beaucoup plus allégée ou flexible avec l'adjonction du Sous-préfet comme maillon essentiel de la chaîne de l'enregistrement des naissances notamment en cas d'éloignement du siège de la juridiction territorialement compétente. Mais, dans tous les cas de figure, le Sous-préfet, chef de la circonscription administrative, devrait travailler en parfaite collaboration avec le procureur de la république. Pour s'en convaincre, on peut rappeler les dispositions pertinentes de l'article 12 alinéa (2) « Au cas où le lieu de naissance de l'enfant est éloigné du siège de la juridiction compétente, la naissance peut être enregistrée par l'officier d'état civil sur réquisition du Sous-préfet territorialement compétent. Une copie de cette réquisition doit être transmise au Procureur de la République. La mention de cette réquisition est faite en marge de l'acte de naissance de l'enfant ».

A la lecture de cette disposition, il convient de souligner que le Sous-préfet ne se substitue pas au Procureur de la République, mais il n'a vocation à intervenir que dans quatre conditions :

- En cas d'éloignement de la juridiction compétente du lieu de naissance de l'enfant.
- En cas de sa saisine préalable par les parents, le chef traditionnel, le responsable du service en charge des affaires sociales ou de la famille, le responsable d'une association ayant une existence légale et intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance ou de toute autre personne physique ou morale intéressée¹⁰.
- La naissance ne peut être enregistrée par l'officier d'état civil que sur réquisition du Procureur de la république.

¹⁰ Voir article 12 alinéas 3 de la loi de 2024 portant organisations des faits d'état civil.

- Une copie de cette réquisition doit être transmise au Procureur de la République, mention de ladite réquisition devant impérativement être faite en marge de l'acte de naissance de l'enfant.

On comprend aisément la prudence du législateur, lequel a bien voulu placer le pouvoir du Sous-préfet, lorsqu'il intervient dans le processus d'établissement des actes de naissance, sous la férule du procureur de la République dans la mesure où le rôle du ministère public est de garantir la sécurité des citoyens en prévenant d'éventuels troubles à l'ordre public dans la commission d'infractions¹¹. En vérité, s'il faut louer cette réforme législative, dont le dessein est de rapprocher l'administration des administrés notamment les enfants dont les déclarations de naissance n'ont pas été faites à temps, il faut tout de même regretter le possible glissement de compétence des Sous-préfets qui les exposerait à l'abus de pouvoir, d'où la nécessité de pérenniser les vertus de la modernité.

2- La réaffirmation des vertus de la modernité par le législateur camerounais

L'un des mérites de la loi de 2024, sur les faits d'état civil, est celui d'avoir mis en cohérence les acquis de l'ancienne législation sur l'état de personnes, avec les nouveaux oripeaux de la présente réforme⁶. La réforme de l'état civil au Cameroun a surtout pour dessein la modernisation (a) et la sécurisation des faits d'état civil au Cameroun (b).

a- La modernisation de l'état civil

De nombreux pays s'efforcent aujourd'hui de moderniser leurs systèmes d'état civil afin de répondre efficacement aux défis de la gestion des données et de l'identité.

Le Cameroun n'est pas resté en marge de cette mutation. C'est d'ailleurs pour cette raison, qu'il s'est engagé, au travers de cette nouvelle loi, dans une transformation majeure de son système d'état civil. Cette réforme ambitieuse, et même avant-gardiste, visait surtout à moderniser une législation de 2011 devenue anachronique, obsolète et surtout impropre à diriger le pays vers les standards numériques internationaux. Nous en voulons pour preuve que la numérisation de l'enregistrement de l'état civil qui est désormais une réalité normative au Cameroun. D'ailleurs, l'article 9 alinéas 2 de la loi 2024/016 du 23 décembre 2024 semble poser les jalons de cette révolution digitale de la manière suivante : « *La déclaration visée à l'alinéa 1 ci-dessus peut se faire sur support électronique suivant les conditions et les modalités définies par voie*

¹¹ Voir TDJOUEN (A.F), « Regard panoramique sur la réforme de décembre 2024 », article précité, p.548.

réglementaire ». Cette avancée était, sans aucun doute, irréversible et même impérative. Sinon comment comprendre qu', au 21^{ème} siècle, les officiers d'état civil continuaient à enregistrer et à signer les actes d'état civil uniquement de manière manuscrite et sur papiers volants même s'ils étaient contenus dans des registres¹² ? Il s'agissait d'une véritable incongruité juridique car rien ne justifiait cet arrimage tardif aux vertus de la modernité. C'est fort de ce postulat que le législateur a précisé dans les dispositions transitoires de la présente loi que : « *Les actes d'état civil établis sous forme électronique, dans certains centres d'état civil, dans le cadre des opérations pilotes d'informatisation de l'état civil et de réforme du système national de l'état civil sont valides et font foi des faits qu'ils constituent* »¹³.

Dans le même ordre d'idées, il y'a lieu de saluer les avancées de la modernité dans le corpus normatif camerounais avec la sortie des « fonts baptismaux » de la notion des faits d'état civil. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente réforme, seuls étaient éligibles à la déclaration devant l'officier d'état civil : la naissance, le mariage et le décès.

Mais à la faveur de cette loi, tout évènement, qui survient au cours de l'existence d'une personne physique, auquel la présente loi reconnaît des effets juridiques, pourrait faire l'objet d'une déclaration. C'est le sens à retenir de l'article 6 de ladite loi. « *La déclaration des faits d'état civil, survenus sur le territoire du Cameroun, est obligatoire. Est également obligatoire, la déclaration des faits d'état civil des nationaux survenus à l'étranger* ». Parce que les faits d'état civil modifient de façon substantielle l'état d'une personne c'est-à-dire sa situation juridique au sein de sa famille ou de la société à l'instar de la reconnaissance d'un enfant, de la naissance d'un mort-né ou de tout évènement survenant dans la vie d'une personne, il est de bon aloi qu'ils en soient signalés et enregistrés, toute chose qui infère la sécurisation de l'état civil.

b- La sécurisation de l'état civil au Cameroun

L'un des aiguillons de la modernisation de l'état civil au Cameroun est indubitablement la sécurisation des différents actes d'état civil, tout comme la fluidité de leur traçabilité passe par la protection des données à caractère personnel et surtout l'automatisation du traitement desdites données. Ainsi, le contrôle systématique du fichier national de l'état civil, dont on sait qu'il est

¹² Ibid.

¹³ Voir article 18/26 de l'alinéa N°24/016 du 23 décembre 2016 portant enregistrement des faits d'état civil.

l'ensemble des éléments caractérisant la situation juridique d'une personne et son identification effective, en serait une condition sine qua non.

Les dispositions pertinentes de l'article 80 alinéa 1 de la loi 2024 sur l'état civil sont assez expressives sur la question : « *la déclaration des faits d'état civil, l'établissement, la délivrance et l'archivage des documents d'état civil ainsi que la production des statistiques d'état civil peuvent se faire par le biais des procédés automatisés* ». Il faudrait tout de même préciser que l'automatisation des archives, également connue sous le nom d'archivage automatisé ou de gestion électronique des documents automatisés est le processus d'utilisation de la technologie pour rationaliser et améliorer la gestion des documents d'une institution en remplaçant les tâches manuelles répétitives par des processus automatisés. Cela peut inclure la numérisation, la classification, l'indexation, le stockage, la recherche et la récupération des données à caractère personnel.

Page | 311

Au travers de cette méthode, le législateur camerounais a vraisemblablement révolutionné l'organisation et la gestion des faits d'état civil. Car dans tous les pays modernes, les systèmes automatisés ont pour vocation de minimiser les erreurs humaines et d'assurer une plus grande cohérence dans la tenue des documents. Il en est de même de l'archivage électronique qui permet de réduire l'encombrement physique des archives, tout en réduisant les coûts et en optimisant l'utilisation de l'espace. Il faut d'ailleurs souligner que la sécurisation de l'état civil était devenue un sérieux problème à cause des difficultés de preuve et de nombreuses lenteurs judiciaires.

Les justiciables faisaient face à de nombreux obstacles en cas de disparition du registre de l'état civil. En guise de rappel, l'article 22 alinéa 2 de l'ordonnance de 1981 disposait qu' « *il y'a lieu à reconstitution en cas de perte, de destruction des registres (...)* ». Mais, la procédure de reconstitution était laborieuse en l'absence d'archives. Il y'avait même un grand risque d'insécurité judiciaire compte tenu de la faible fiabilité des preuves permettant d'établir de nouveaux actes d'état civil en l'absence de souches.

Mais avec la loi de 2024, on assiste à des grandes avancées, notamment la création des mesures permettant non seulement de faciliter l'établissement de l'état civil à l'instar du certificat et de la signature électronique, mais aussi davantage de le sécuriser. Toujours dans l'optique de la sécurisation de l'état civil camerounais, le législateur contemporain a prévu un code alpha numérique dénommé « Numéro d'Identification Personnel Unique » en abrégé « NIPU » qui est

généralisé et attribué à chaque personne à l'enregistrement dès sa naissance dans le fichier national de l'état civil¹⁴.

Il s'agit d'une innovation majeure contenue dans l'actuelle loi car il est désormais facile d'identifier tout camerounais dès sa naissance, et pour ceux qui disposent déjà d'un acte de naissance, un numéro d'immatriculation leur sera attribué progressivement. Il en est de même du code d'immatriculation spécifique attribué à chaque centre d'état civil par le ministre chargé de l'état civil¹⁵. En attendant un décret du Président de la République, précisant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des centres d'état civil¹⁶, il faut reconnaître qu'il s'agit d'une réforme salubre qui aura pour dessein de changer fondamentalement le paysage de l'état civil camerounais. Au demeurant, au-delà de la pérennisation des valeurs du droit moderne, le législateur de 2024, a surtout revalorisé la place du droit coutumier dans l'établissement de l'état civil au Cameroun.

Page | 312

B- La revalorisation du droit coutumier dans l'établissement de l'état civil au Cameroun

La nouvelle loi sur l'enregistrement des faits de l'état civil apporte une nouvelle touche dans l'union civile des conjoints. Avec l'entrée en application de la loi de 2024, le mariage coutumier, célébré par des autorités coutumières selon les rites coutumiers, peut être légal pour peu qu'il soit enregistré dans les registres d'état civil. Cet enregistrement lui donnera une existence juridique de l'état civil. S'il est factuel que le mariage coutumier était minimalement déjà envisagé par le législateur, il faudrait néanmoins préciser que le décor actuel de ce mariage (1) a des implications qui le mettent pratiquement sur le même palier que le mariage civil.

1- Le décor actuel du mariage coutumier au Cameroun

Il faut souligner, d'entrée de jeu, que la loi N°2024/016 portant organisation du système d'enregistrement des faits d'état civil au Cameroun, en ses articles 49 à 51, a réglementé le mariage coutumier en termes de prescrites faites aux conjoints : « *l'obligation faite aux époux de déclarer le mariage coutumier à l'officier d'état civil aux fins de transcriptions* »¹⁷. D'ailleurs, « certains »¹⁸ esprits mal avisés, ont tôt fait d'affirmer que « désormais » la transcription du

¹⁴ Article 81 de la loi n° 24/016 du 23 décembre 2024 portant organisation du système d'enregistrement des faits d'état civil au Cameroun.

¹⁵ Voir article 90 alinéa 1 de la loi de 2024.

¹⁶ Voir article 90 alinéa 2.

¹⁷ Voir article 49 de la loi de 2024.

¹⁸ Voir Alex François TDJOUEN évoquant le cas d'une vidéo publiée sur les réseaux sociaux approuvée par bon nombre de personnes.

mariage coutumier, dans les registres d'état civil est une nouvelle trouvaille du législateur camerounais.

Loin de là, car bien avant la loi N°202/016 du 23 Décembre 2024, l'article 81 de l'ordonnance de 1981¹⁹ disposait déjà de façon explicite et claire que : « les mariages coutumiers doivent être transcrits dans les registres d'état civil du lieu de naissance ou de résidence de l'un des époux ». Comme on peut le constater, le texte de 2024 n'est aucunement une innovation. Le réformateur a simplement saisi l'occurrence de ce texte pour détailler la procédure de transcription. On peut d'ailleurs en rappeler quelques grandes lignes qui ont vocation à redorer le blason de mariage coutumier :

Page | 313

Tout d'abord, les époux doivent obligatoirement déclarer le mariage coutumier célébré par l'officier d'état civil du lieu de naissance ou de résidence des époux ou du lieu de célébration du mariage coutumier.

Ensuite, l'officier d'état civil, saisi, est tenu de publier la demande de transcription du mariage coutumier, par voie d'affichage et de la communiquer aux officiers d'état civil des lieux de résidence de naissance des époux.

Dans le même ordre d'idée, il est à noter que toute personne justifiant d'un intérêt légitime peut faire opposition à la transcription du mariage coutumier dans le délai de trente (30) jours suivant la demande de transcription. L'officier d'état civil devant transmettre, par la suite, les oppositions reçues au président de la juridiction compétente.

En définitive, le président du tribunal, devant lequel le recours est porté, statue sur l'opposition à la transcription d'un mariage coutumier dans le délai de dix (10) jours à compter de sa saisine. Suivant ce postulat, il peut donc interdire la transcription du mariage ou donner mainlevée de l'opposition par une ordonnance rendue sans frais, les parties entendues.

Vu sous cet angle, l'encadrement de la procédure de transcription semble véritablement louable, car au-delà de la reconnaissance simpliste du mariage coutumier, le législateur a surtout formalisé la procédure de transcription dans le registre d'état civil tout en diluant les pouvoirs du Président de la République qui pouvait, par décret, interdire sur tout ou une partie du territoire la célébration des mariages coutumiers²⁰. Mais, à la faveur de la nouvelle loi, ladite interdiction est

¹⁹ Ordonnance n° 81 / 002 du 29 Juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques.

²⁰ Voir art 49 alinéa 4 de la loi de 2024.

retirée des pouvoirs du Président de la République et est devenue simplement judiciaire. En effet, à l'occasion de la procédure de transcription, un contentieux est susceptible de naître et c'est le président du tribunal compétent, comme il a été démontré plus haut²¹, une fois saisi par les époux, qui pourrait soit interdire la transcription, soit donner la «mainlevée de l'opposition» formulée. Quoi qu'il en soit, le mariage transcrit génère de nombreuses implications dans l'état civil des époux.

2- Les implications de la transcription du mariage coutumier dans l'état civil des époux

Institutionnalisé à la faveur de la promulgation de loi n° 2021/016 du 23 décembre 2024, le mariage coutumier transcrit confère de nombreux avantages aux époux. En effet, la loi du 23 décembre 2024 permet aux conjoints, après célébration du mariage coutumier, de déclarer ce dernier à l'officier d'état civil aux fins de transcription. Cette transcription confère une reconnaissance légale au mariage coutumier et permet également aux couples d'obtenir des documents officiels et de faire valoir leurs droits en tant que mariés devant les autorités administratives. Même s'il est vrai que la transcription n'est pas, en soi, un acte constitutif de mariage, elle est davantage une preuve matérielle de son existence.

Il faut également relever que la transcription, au sens de la réforme de 2024, rend le mariage coutumier officiel aux yeux de la loi, ce qui permet aux époux de bénéficier des mêmes droits et obligations que ceux qui se sont mariés civilement.

Au demeurant, le mariage coutumier est un événement social et culturel important. Mais, il est essentiel de le faire transcrire à l'état civil pour qu'il ait une pleine reconnaissance légale et qu'il produise tous les effets d'un mariage civil. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'abonde l'article 50 de la loi de 2024 : *« à l'expiration du délai de trente (30) jours, après la publication de la demande de transcription du mariage coutumier, après avoir constaté qu'il n'existe pas d'opposition ou d'empêchement ou que mainlevée a été donnée aux oppositions formulées, l'officier d'état civil procède à la transcription du mariage coutumier dans le registre d'état civil »* les alinéas 2 et 3 se veulent plus précis lorsqu'ils énoncent que «(2) mention de cette transcription est précisée en marge de l'acte de mariage ;

(3) mention du mariage coutumier est portée en marge de l'acte de naissance des époux»

²¹ Voir article 49 *ibid*.

Comme on peut le constater, le mariage coutumier, lorsqu'il est transcrit dans les registres de l'état civil et selon la réglementation en vigueur, il bénéficie de la même force probante (opposabilité aux tiers) que le mariage civil.

En plus, en cas d'ordonnance interdisant la transcription du mariage coutumier, les futurs époux disposent d'un délai de quinze (15) jours à compter du prononcé de la notification de ladite ordonnance pour former un recours en contestation adressé au président de la juridiction compétente qui dispose de trente (30) jours à dater de la saisie pour statuer²².

Les époux coutumiers ne devraient donc plus être discriminés. Toute cette procédure, allégée, est à mettre à l'actif de la nouvelle réforme en dépit de nombreuses questions qui rejaillissent dans cette odyssée intellectuelle.

II- UNE REFORME A QUESTIONNER

La réforme de 2024, sur l'état civil au Cameroun, bien que visant à améliorer le système, présente encore des insuffisances criardes, sources de questionnements itératifs. Parmi les problèmes récurrents, on peut noter la faible couverture des enregistrements des naissances et des décès notamment dans les zones rurales, des obstacles financiers et logistiques pour les citoyens ainsi que des inégalités de genre. S'il est incontestable que la réforme de 2024 a introduit des améliorations significatives, des défis persistent en matière d'accès, d'application, de complexité de procédures de reconnaissance du mariage coutumier et de collecte de données fiables. En bref, les interrogations qui demeurent insolubles sont tantôt relatives à la survivance des scories de l'ancienne législation sur l'état civil (A), tantôt à la résurgence des énigmes dans la nouvelle loi, d'où le plaidoyer pour des améliorations espérées de la nouvelle réforme(B).

A- La survivance des scories de l'ancienne législation

A regarder de très près la loi N°2024/016 du 23 décembre 2024 portant organisation des faits d'état civil au Cameroun, on se rend aisément compte qu'il regorge de nombreuses scories ou résidus, des anciennes législations²³, passablement retouchés, toute chose qui nous amène souvent à questionner la véritable opportunité de la présente réforme, tant on y assiste à la persistance ou à la survivance des griefs anciennement dénoncés (1) comme à la réapparition des apories dans la nouvelle loi (2).

²² Article 5/ de la loi de 2024.

²³ L'ordonnance 81/02 du 29 juin 1981 modifié par la loi du 06 mai 2011 portant organisation d'état civil.

1- La persistance des griefs anciennement dénoncés

Il convient de rappeler, d'entrée de jeu, les principales lacunes très souvent invoquées au passif de l'ancienne législation. Sans toutefois être exhaustif, il faut dire que l'ordonnance de 1981 et la loi de 2011, bien que modernisant l'état civil, n'avaient pas suffisamment simplifié les procédures. Les délais de déclaration de naissance et de décès étaient très courts surtout dans les zones rurales où l'accès à l'information et aux services publics était limité.

Page | 316

À cela, on pouvait ajouter l'absence d'officiers d'état civil dans certaines localités rurales, ou leur nombre insuffisant qui rend difficile l'accès à l'enregistrement des actes d'état civil. Ces lacunes ont justifié les problèmes de non déclaration, de faux et d'usage de faux actes et d'inégalité d'accès à l'état civil pour tous les citoyens. Au regard de ce portrait peu reluisant de l'ancienne législation, on se serait attendu à ce que le nouveau législateur procédât à une mue entière dans le sens de l'article 129 du texte actuel dont les dispositions sont assez interpellatrices: « sont abrogées, toutes dispositions antérieures contraires, notamment celles de l'ordonnance n°81/02 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques, modifiée et complétée par la loi n°2011/011 du 06 mai 2011, en ses aspects relatifs à l'état civil ». Mais, on assiste aux mêmes tergiversations sur les délais de déclaration de naissance.

En effet, s'il y a lieu de féliciter l'initiative législative allongeant les délais de déclaration de naissance, il faudrait, tout de même regretter la rémanence de l'imbroglio autour de la déclaration des naissances. L'article 10 annonce un délai de 90 jours alors que l'article 12 prévoit la possibilité d'étendre ce délai à 12 mois suivant l'accouchement par réquisition du Procureur de la République. On se serait attendu à la fixation d'un délai plafond unique de 365 jours dont la computation se ferait en jour et non en mois suivant l'accouchement. Sur cette question, on ne semble pas être sorti de l'auberge car l'extrême formalisme, déjà décrié dans l'ancienne législation, refait surface car celui-ci remet au centre de la procédure le Procureur de la République dont la simple évocation peut dissuader les potentiels déclarants des faits d'état civil.

C'est également le cas du mariage coutumier qui était déjà envisagé par l'ordonnance de 1981 dont le format est quasi identique à celui prévu par la loi de 2024. Contrairement à une idée largement partagée, le mariage coutumier a toujours existé dans les textes au Cameroun. Mais, il souffrait d'un défaut d'encadrement juridique et d'une méthodologie lacunaire relative à son implémentation effective, toute circonstance qui le rendait difficilement opposable aux tiers.

En vérité, la nouvelle loi camerounaise sur l'état civil, promulguée le 23 décembre 2024, remplace les textes antérieurs (loi de 2011 et ordonnance de 1981). Cependant, certaines dispositions de l'ancienne législation pourraient subsister, soit explicitement mentionnées comme transitoires, soit implicitement maintenues si elles ne sont pas incompatibles avec les nouvelles dispositions. Ce qui explique le clair-obscur permanent et donne du sens à la résurgence des apories dans la réforme actuelle.

2- La résurgence des apories dans la nouvelle loi sur l'état civil

Ce serait faire preuve de mauvaise foi avérée que de ne pas reconnaître les efforts du législateur dans sa volonté de revisiter les dispositions anachroniques des anciens textes sur l'état civil. Mais, des doutes subsistent notamment sur la formation choisie de la digitalisation de l'état civil au Cameroun. Bien qu'elle présente des avantages incontestables, la numérisation des actes d'état civil au Cameroun se heurte à plusieurs obstacles à l'instar des problèmes de couverture internet, un manque de formation des usagers aux outils numériques, des difficultés d'interconnexion entre les plateformes et des préoccupations concernant la sécurité et la densité de l'authentification électronique.

À titre d'illustration relativement, à la couverture internet limitée, certaines zones du pays, (à l'instar des régions éloignées) souffrent d'un accès limité ou inexistant à l'internet, ce qui rend difficile l'utilisation des plateformes numériques pour l'enregistrement des actes d'état civil. Comme autres freins, non pris en compte par les décideurs, il y a les coupures d'électricité fréquentes qui peuvent paralyser les systèmes informatiques, rendant impossible l'enregistrement des actes d'état civil. Ces différentes apories, ou solutions difficilement solubles, rendent illusoire la numérisation effective des actes d'état civil au Cameroun car l'absence d'un système d'état civil, pleinement fonctionnel, entrave la collecte des statistiques démographiques fiables. Au regard de ces précédents, il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité projetée de la numérisation des actes d'état civil établis au moyen d'un certificat électronique. Ces défis soulignent la nécessité d'investir dans l'amélioration de l'infrastructure numérique, la sécurité des plateformes et la formation des citoyens.

Le mariage coutumier n'est pas en reste car il est au centre de nombreuses controverses. Ainsi, bien que la loi de 2024 au Cameroun offre une reconnaissance légale au mariage coutumier, certaines zones d'ombre persistent. L'absence du régime matrimonial légal défini pour le mariage

coutumier peut entraîner des complications en cas de séparation ou de divorce car les biens acquis pendant le mariage ne sont pas automatiquement partagés.

Contrairement au mariage civil, le mariage coutumier ne résout véritablement pas le problème d'option préalable du régime matrimonial. Le législateur de 2024 brille par un mutisme inquiétant sur la question. En plus, il existe un risque potentiel que ce mariage ne soit pas reconnu dans certaines situations notamment à l'étranger ou dans des procédures administratives spécifiques.

Page | 318

Toutefois, il faut rappeler que le mariage coutumier a la même valeur juridique que le mariage civil, une fois qu'il a été régulièrement transcrit dans les registres d'état civil. En revanche, en l'absence de transcription, la question se pose de savoir quelle serait la véritable valeur juridique de ce mariage. Ce débat est loin d'être nouveau car il avait déjà fait l'objet de nombreuses préoccupations de la doctrine à la suite des commentaires de l'ordonnance de 1981 parce que le législateur n'avait pas (et n'a toujours) pas clarifié cette situation. Ainsi, lorsqu'il utilise le verbe « doivent » à la première ligne des articles 81 (ordonnance 1981) et 49 (loi de 2024), il n'indique pas ensuite s'il faut considérer la transcription comme un moyen de preuve (*Ad probationem*) ou une condition de validité (*Ad validitatem*) du mariage coutumier²⁴. Le législateur de 2024, dont nous avons auparavant salué les efforts, aurait dû lever un pan de voile sur cet imbroglio par exemple en considérant la transcription *Ad validitatem*²⁵. Tout d'abord en admettant que le mariage non transcrit est nul. Dans le cas échéant, pourrait-on opiner que l'on est en présence d'une nullité virtuelle²⁶ ? Le doute n'est pas exclu. Quel serait le sort réservé à « la possession d'état²⁷ » qui est le moyen de preuve par excellence, d'une situation juridique en l'absence d'acte d'état civil ? Autant de préoccupations volontairement bottées en touche par le législateur de 2024. Tout comme la définition élémentaire du mariage coutumier, le législateur n'en souffle aucun mot ni en 1981, ni en 2024 où il aurait pu se rattraper. La doctrine s'y est néanmoins essayée de façon tortueuse.

²⁴ TDJOUE (A.F), « Regard panoramique sur la réforme de l'état civil au Cameroun », *op.cit.*, p.552.

²⁵ *Ibid.*, p.552.

²⁶ En rappel, depuis l'affaire Haram Betare (arrêt n°96/L du 24 mars 1970 Aff-Procureur Général de la cour suprême C/Haram Betare et Betare Dako, éditions juriAfrica), il est admis en droit camerounais qu'en matière d'état civil, le principe est la nullité textuelle (pas de nullité sans texte). Mais exceptionnellement, une nullité peut être virtuelle (en l'absence de texte) lorsqu'il y a par exemple atteinte à l'ordre public.

²⁷ La possession d'état est un moyen subsidiaire de preuve en l'absence d'acte d'état civil. Pour ce faire, trois éléments doivent être réunis : Nomen c'est-à-dire le nom : (les prétendus époux doivent porter le même nom patronymique), le tractatus : c'est-à-dire le traitement (chaque conjoint doit traiter l'autre comme tel), et le Fama : c'est-à-dire la réputation (les prétendus époux doivent être considérés comme tels par leur entourage et leur famille sur la base des cérémonies traditionnelles qui ont été tenues).

Cela pouvant s'expliquer par le fait que « les pratiques sur ce point varient d'une coutume à l'autre²⁸ ». Certains ont même pu penser que le mariage coutumier se confond à la dot, laquelle étant considérée trivialement comme étant le prix d'achat d'une femme. Quoi qu'il en soit, au-delà des modalités pratiques différentes de sa formation, la doctrine semble avoir reconnu finalement que le mariage coutumier est l'union d'un homme et d'une femme suivant les rites, et coutumes d'une communauté donnée en dehors des règles applicables au mariage civil, l'officier d'état civil étant tenu à l'écart.

Face au foisonnement des questions non définitivement réglées par le texte de 2024, il ne reste plus qu'à plaider pour des améliorations souhaitables.

B- Vers une réforme à parfaire

La loi de 2024 a remis, au goût du jour l'impératif de l'adoption effective d'un véritable code civil dont la vocation sera de régler, de manière sérieuse, les problèmes relatifs au statut des personnes et de la nationalité en attendant que ce vœu soit réalisé, un plaidoyer pour son amélioration, doit mettre l'accent sur la numérisation, la sensibilisation, la formation, la lutte contre la fraude et la décentralisation des services, tout en tenant compte de la conjoncture locale. En dépit des initiatives salutaires contenues dans le texte de 2024, nous militons pour un renforcement de la numérisation comme pour les mesures additionnelles relatives au mariage coutumier et à la décentralisation des services.

1- Le renforcement de la numérisation de l'état civil annoncé par la loi de 2024

Il est nécessaire d'améliorer la loi de 2024 sur l'état civil au Cameroun pour garantir l'accès universel à l'identité et aux droits fondamentaux. Cela implique de renforcer les systèmes d'enregistrement des naissances. La nouvelle loi qui a révolutionné le visage de l'état civil au Cameroun, (du moins formellement) aura du mal à être implémentée si des mesures correctives ne sont pas, au préalable, prises notamment en popularisant l'outil informatique et en rendant disponible et facilement accessible la connexion internet. La numérisation des anciens actes d'état civil est un processus qui tend à se développer dans les collectivités car il permet de transformer bon nombre de documents papiers en documents électroniques. Cette numérisation passe par l'institutionnalisation véritable du BUNEC²⁹ au Cameroun. En effet, il faut rappeler que, dans ses

²⁸ OMBIONO Siméon, « Le mariage coutumier dans le droit positif camerounais », *Penant*, n°799, Janvier- Avril 1989, p.37.

²⁹ Bureau National de l'Etat Civil

missions essentielles, le BUNEC est chargé de collecter, d'archiver et de centraliser les données d'état civil ainsi que de former les officiers d'état civil. Il joue un rôle clé dans l'informatisation du système civil et la lutte contre la fraude documentaire. Il s'agit d'un acteur incontournable de la modernisation et de la fiabilisation du système d'état civil au Cameroun, contribuant ainsi au développement du pays et à l'exercice des droits des citoyens. S'il est établi que la loi de 2024 et le BUNEC visent à moderniser l'état civil camerounais, en le rendant plus fiable, plus accessible et transparent grâce à la digitalisation et la mise en place des procédures efficaces³⁰, il faut rapidement plaider pour qu'on érige cet organe en véritable institution dotée d'une autonomie organique et fonctionnelle avec des extensions dans toute la République.

Certes, à la faveur de la loi de 2024, et pour les besoins d'archivage, de preuve et de contrôle, plusieurs dispositions ont été prises à l'effet de faciliter l'établissement de l'état civil³¹ mais aussi sa sécurisation. Dans cette dernière hypothèse, l'officier d'état civil dresse des actes en version électronique car cela a un double avantage personnel. D'une part, la recherche des données en cas de perte est plus fluide, et d'autre part, la fiabilité des données recueillies est plus précise.

Au demeurant, en dépit de toutes ces avancées, il ne faudrait pas occulter le fait que la fraude a tendance à s'adapter ou à survivre à toutes les nouvelles technologies de tracking. À cause de l'intelligence artificielle, les informations électroniques sont aujourd'hui nettement plus contrefaisables. Il serait donc naïf de penser que désormais règne une sécurité absolue en la matière. C'est d'ailleurs ce qui explique, sans doute, l'occurrence le même jour de la loi n°2024/017 sur la protection des données personnelles.

Mais dans tous les cas, l'effectivité de la numérisation des systèmes d'état civil et sa fiabilité sont tributaires de la synchronisation en temps réel, des différents fichiers sur l'étendue du territoire national. Ce qui laisse inférer la décentralisation des services d'état civil et des mesures additionnelles pour le mariage coutumier.

³⁰ Le BUNEC travaille à la digitalisation de l'état civil pour permettre, entre autres, la demande d'actes en lignes et la vérification de leur authenticité via une application mobile.

³¹ Voir article 9 de la loi de 2024 : la déclaration de naissance (...) peut se faire sur support numérique suivant les conditions et les modalités définies par voie réglementaire.

2- Plaidoyer pour l'adoption des mesures additionnelles relatives au mariage coutumier

S'il y a un domaine qui touche à la sensibilité des camerounais, c'est assurément celui relatif au mariage coutumier certainement parce que sur le plan anthropologique, il est perçu, par la société, comme le véritable pacte scellant la relation entre les conjoints.

Page | 321

S'il y a lieu de féliciter les pas décisifs du législateur de 2024 dans l'encadrement juridique de la transcription des mariages coutumiers dans les registres d'état civil, nous l'incitons à faire mieux que ses devanciers. En guise de rappel, il faut dire qu'en Afrique en général et au Cameroun en particulier, il existait déjà un droit pénal traditionnel qui correspondait mieux aux aspirations des populations. Mais avec la colonisation accidentelle, on est entré dans une ère de bouleversement et de déstabilisation de cette société « traditionnelle » due à la volonté de soumission des colonisateurs³². C'est d'ailleurs ce qui a justifié le choix de la France « d'humaniser la notion de justice en écartant les règles coutumières primitives chaque fois qu'elles étaient contraires aux lois et à la morale occidentales »³³. C'est dans ce contexte de domination que la loi n°67/LF/ du 12 juin 1967 portant code pénal camerounais a été modifiée³⁴ en 2016 ; celle-ci connut une réforme entérinant certaines dispositions crisogènes telles que l'article 357 sur « l'exigence abusive de la dot ».

Le législateur civil de 2024 aurait dû s'inspirer des attermoissements de son homologue pénal pour clarifier définitivement l'épicentre du mariage coutumier qui est la dot dont on sait qu'elle est une réalité sociale et amphigourique. Sans vouloir exhumer diverses querelles relatives aux tentatives de définition de la dot, il faut relever que la dot a classiquement eu quatre fonctions essentielles en droit coutumier :

- 1^{ère} : une fonction probatoire (preuve du mariage) ;
- 2^{ème} : une fonction de garantie (facteur de stabilisation du mariage) ;
- 3^{ème} : une fonction de détermination de la filiation (de la personne l'ayant versée) ;
- 4^{ème} : une fonction compensatoire (entre les deux familles).

³² DJOMO TAMER Valéry Blériot, « La protection en droit pénal camerounais : un affaiblissement législatif d'une institution traditionnelle », in *ADILAKU droit politique et société en Afrique*, volume 2, Numéro 1, 2022, p.27.

³³ *Ibid.*

³⁴ Mais en vérité, l'interdiction de l'exigence abusive de la dot existait déjà comme prévue par le législateur civil dans le décret Jacquinot n°5/-1100 relatif à certaines modalités du mariage entre personnes de statut personnel en AOF au Togo et au Cameroun (J.O.C. /95/) p1494 C.L.C T2. P.315) abrogé par la loi de 1967 portant code pénal.

Seules les deuxièmes et quatrièmes fonctions demeurent validées en droit coutumier en vigueur ; puis reprises et protégées en droit pénal à travers l'article 357³⁵ du CPC. Cependant, la coutume de la dot est appréhendée différemment d'une tribu à une autre et sa considération, comme prix de vente ou d'achat de la femme, favorise la prolifération du concubinage, le phénomène des filles-mères de familles monoparentales, de prostitution, etc. Très symbolique par le passé, la dot est devenue aujourd'hui et de façon ostentatoire « un marché », mieux une source d'enrichissement pour les ayants droits (personnes potentiellement habilitées à recevoir la dot d'après les us et coutumes de la famille de la fiancée).

On n'aurait espéré que le législateur de 2024, en légiférant sur le mariage coutumier, se prononça sur les jeux et enjeux de la dot. Même si la valeur symbolique est clamée ici et là, la réalité est toute autre car, de nos jours, le coût de la dot est tellement prohibitif³⁶ dans nos sociétés³⁷ qu'il est devenu un véritable obstacle au mariage de certains prétendants. L'ambiguïté concerne également l'absence d'évocation ou de définition formelle de la dot par le texte 2024. Certes, le législateur pénal aborde les questions de la dot³⁸ sans dire au préalable ce qu'elle signifie et ce qu'elle représente dans la société.

Au regard de ces précédents, le constat de l'insatisfaction sociale est évident. Une réforme de la loi de 2024, en rapport avec le mariage coutumier, s'impose. Quand une loi n'est pas bonne, il faut la reformer ou la changer pour mieux l'adapter aux réalités conjoncturelles³⁹.

En dépit de ce plaidoyer, nous ne saurons nous taire face à un certain nombre d'interrogations lancinantes :

- Tout d'abord, quelle autorité traditionnelle a qualité pour célébrer un mariage coutumier ?

³⁵ Article 357 : « est puni d'un emploi surement de (3) mois à cinq (05) ans et d'une amende de cinq mille (5000) à cinq cent mille (500.000) francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

- a celui qui, en promettant le mariage d'une femme déjà mariée ou engagée dans les fiançailles non rompues reçoit d'un test tout ou partie d'une dot.
- b celui qui reçoit tout ou partie d'une dot sans avoir remboursé tout prétendant évincé.
- c celui qui, sans qualité, reçoit tout ou partie d'une dot en vue du mariage d'une femme.
- d celui qui exige tout ou partie d'une dot excessive à l'occasion du mariage d'une fille majeure de vingt et un (21) ans ou d'une femme veuve ou divorcée.
- e l'héritier qui reçoit les avantages matériels prévus aux alinéas précédents et promis à celui dont il hérite ».

³⁶ Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. La monétarisation qui y a fait son entrée, l'augmentation des valeurs de ce qui est érigé, la cupidité des ayants droits.

³⁷ Absence de définition légale de la dot au Cameroun, même l'ordonnance n°81/002 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques au Cameroun ne défait pas cette notion.

³⁸ Voir article 357 du code pénal camerounais.

³⁹ Kalongo Mbikay et Akele Adau Pierre, la réforme du code pénal congolais-Kinshasa, CE, pas Portalis, vol 2, numéro 1, législation pénale et rapports sociaux en Afrique, 2006, p.7.

- Ensuite, y a-t-il un formalisme à respecter ?

Quelles sont les conditions de fond et de forme qui entourent la célébration d'un mariage coutumier ?

- Enfin, y a-t-il des empêchements à la célébration de ce mariage ?

Conclusion

En définitive, la loi de 2024 sur l'enregistrement des faits d'état civil est une réforme à saluer car au-delà de magnifier les vertus du dynamisme de l'activité législative, il y a une réalité incontestable qui avait pignon sur rue : celle de l'anachronisme ou de la désuétude de l'ordonnance de 1981 modifiée en 2011 organisant l'état civil. L'urgence d'un remodelage ou d'une refonte effective des textes, plus de 40 ans après l'entrée en vigueur des premiers actes sur l'état des personnes au Cameroun, s'impose. Des innovations majeures ont été relevées : les unes en rapport avec la numérisation de l'état civil, les autres en lien avec le mariage coutumier ou les faits d'état civil.

Mais, parce qu'il s'agit d'une œuvre humaine, d'un chantier pérenne et permanent à l'image du « *mythe de Sisyphe* », des questions ou insuffisances ont néanmoins été relevées car si l'on n'y prête gare, les missions, floues et les imprécisions textuelles soulevées pourraient avoir des répercussions sur la qualité des décisions que les tribunaux rendraient sur des cas d'espèce corrélés à la nouvelle loi.

L'arbitre et l'ordre public

Arbitrator and public order

Par :

Dr **Kora SENE**

Page | 324

Université numérique Cheikh Hamidou Kane, Sénégal

Résumé :

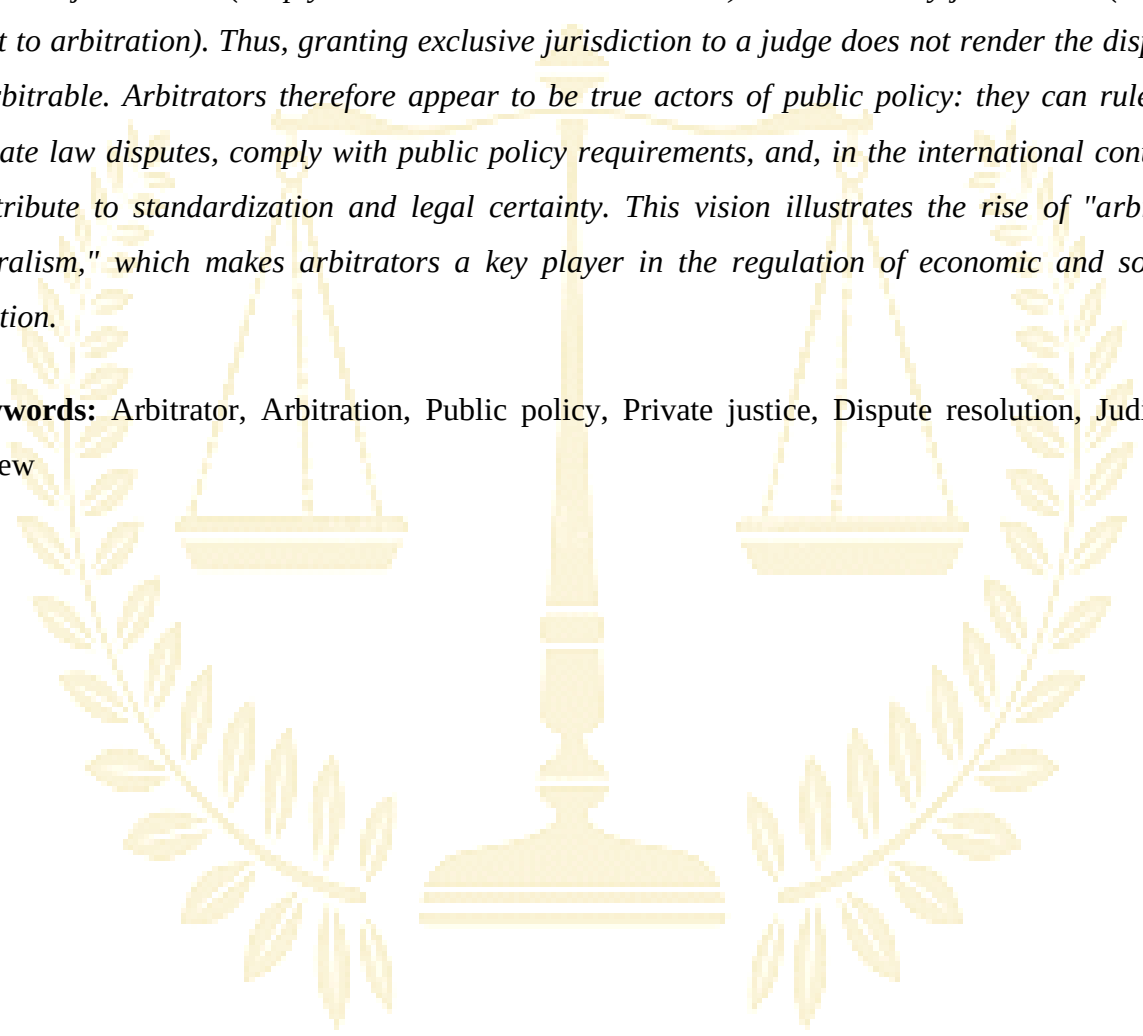
L'arbitre occupe une place croissante dans le règlement des litiges, même dans des matières autrefois considérées comme relevant exclusivement de l'ordre public. Si certains estiment que l'arbitrage ne peut concerner des domaines liés à l'imperium de l'État, la doctrine distingue entre compétence exclusive (simple répartition entre juridictions étatiques) et compétence impérative (véritable limite à l'arbitrage). Ainsi, l'attribution d'une compétence exclusive à un juge ne rend pas le litige inarbitrable. Dès lors, l'arbitre apparaît comme un véritable acteur de l'ordre public : il peut statuer sur des litiges de droit privé, se conformer aux exigences d'ordre public et, dans le cadre international, contribuer à l'uniformisation et à la sécurité juridique. Cette vision illustre l'essor du « libéralisme arbitral » qui fait de l'arbitre un acteur essentiel dans la régulation des rapports économiques et sociaux.

Mots clés : Arbitre, Arbitrage, Ordre public, Justice privée, Règlement des litiges, Contrôle juridictionnel

Abstract:

Arbitrators are playing an increasingly important role in dispute resolution, even in matters previously considered exclusively a matter of public policy. While some believe that arbitration cannot concern areas related to the imperium of the State, legal doctrine distinguishes between exclusive jurisdiction (simply a division between state courts) and mandatory jurisdiction (a true limit to arbitration). Thus, granting exclusive jurisdiction to a judge does not render the dispute inarbitrable. Arbitrators therefore appear to be true actors of public policy: they can rule on private law disputes, comply with public policy requirements, and, in the international context, contribute to standardization and legal certainty. This vision illustrates the rise of "arbitral liberalism," which makes arbitrators a key player in the regulation of economic and social relation.

Keywords: Arbitrator, Arbitration, Public policy, Private justice, Dispute resolution, Judicial review



Introduction

Le monde des affaires est dominé par une véritable autonomie de la volonté. Ainsi, une mouvante poussée du « libéralisme arbitral » a tendance à élargir le champ d'intervention de l'arbitre. Le résultat du libéralisme est en faveur de l'effritement¹ de certaines bases juridiques. Il paraît évident qu'une juridiction privée comme l'arbitrage², n'est pas aussi appropriée pour trancher les litiges découlant de l'imperium de l'État. Cependant, les partisans de l'arbitrage pensent que le droit social doit faire preuve d'élasticité³ et surtout s'adapter aux transformations profondes qui le traversent. Ohada a la vocation de permettre de recourir à des clauses permettant d'écarter les juges étatiques en droit social. Ce qui est une chose impossible en droit sénégalais. La compétence impérative des juridictions étatiques en matière sociale disqualifie d'office toute dérogation contractuelle entre parties pouvant permettre l'insertion dans le contrat des clauses d'attribution de compétences à une autre juridiction. Des réserves sont émises sur l'inclusion de l'arbitrage dans les litiges sociaux. Le concept de disponibilité du droit semble couvrir l'ensemble de la problématique de l'arbitrabilité objective sous réserve de la limite de l'exclusivité de compétence accordée à certaines autorités administratives ou judiciaires. Le critère de compétence exclusive est largement contesté par certains penseurs de la doctrine. « *La notion de compétence exclusive ne sert jamais qu'à déterminer la compétence au sein de l'ordre des juridictions étatiques [...]. Le domaine de l'arbitrage est défini par l'article 2059 (C.civ.). Ce texte ne vise pas la compétence exclusive et je ne connais pas de texte qui vienne dire que compétence exclusive veut dire compétence nécessairement étatique*⁴ ».

Ainsi, ils prônent la clarification des concepts pour mieux appréhender les limites tracées par une mauvaise interprétation des textes. Pour eux, l'exclusivité de la compétence d'un tribunal du travail est à distinguer de son caractère impératif. Donc, « *il semble nécessaire de distinguer compétence exclusive et compétence impérative : la notion de compétence exclusive*

¹ En guise d'illustration, il faut faire remarquer que la différence qui signalait la summa divisio des matières juridiques entre le droit et le droit privé semble devenir inexistante. C'est pour cette raison que la doctrine a fait remarquer que la summa divisio du droit, mais le fondement de la philosophie politique libérale, devient de plus en plus floue et poreuse.

² A. POUSSON, La dissymétrie des sanctions contractuelles en droit français du travail, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2021, 455p ; p.140.

³ Avec le développement des activités économiques, le droit Ohada aspire à travers son espace, à promouvoir des règles souples et adaptées aux besoins économiques. Contrairement au droit français qui opère une distinction entre le droit civil et le droit commercial, le droit Ohada semble assouplir la rigidité de la distinction entre ces deux droits. Le souci d'efficacité et du renforcement de la sécurité économique a poussé le législateur Ohada à combiner et à unir domaines du droit privé.

⁴ D. FOUSSARD, L'arbitrage en droit administratif, Rev.Arb, 1990.

*implique seulement qu'un tribunal se voit confier la connaissance étendue de certaines catégories de litiges, par dérogation aux règles habituelles de compétence, et notamment au principe selon lequel juge de l'action est le juge de l'exception. Il en résulte que le tribunal saisi d'un litige dont la solution dépend d'une décision relevant de la compétence exclusive d'une autre juridiction doit se dessaisir jusqu'à ce que cette autre juridiction ait statué. Ainsi conçue, la notion de compétence exclusive semble sans rapport avec la possibilité ou l'impossibilité de l'arbitrage⁵». La compétence exclusive n'interdit pas à l'arbitre de statuer sur un domaine d'ordre privé. Pour les penseurs, c'est plutôt la compétence impérative qui peut empêcher celui-ci de toucher à une matière qui est attribuée d'une manière impérative de compétence à une juridiction étatique. D'ailleurs, Monsieur SAVATIER avait attiré l'attention sur le fait que l'octroi d'une compétence exclusive n'opère qu'une répartition à l'intérieur de l'organisation judiciaire et ne vise pas *ipso facto* l'arbitrage qui se place en marge de cette organisation⁶. C'est dans cette même logique que la jurisprudence a estimé « *lorsqu'il précise que la dissolution judiciaire de la société pour quelque cause que ce soit est de la compétence du tribunal de commerce, désigne celles des juridictions de l'ordre judiciaire qui est compétente en la matière, mais n'exclut nullement la compétence de la juridiction arbitrale en vertu d'une clause compromissoire⁷* ». La doctrine a précisé le fait que le législateur attribue une compétence exclusive à une juridiction étatique ne signifie pas automatiquement que le litige soit inarbitrable⁸. Ce qui veut dire que l'arbitre est compétent pour toucher à des matières d'ordre public.*

L'arbitre est une personne physique, choisie par les parties ou désignée par une institution d'arbitrage, chargée de trancher un litige en vertu d'une convention d'arbitrage. Il exerce une mission juridictionnelle, mais en dehors des juridictions étatiques, en rendant une décision appelée sentence arbitrale, qui s'impose aux parties avec la même autorité qu'un jugement. Il tire sa compétence du consentement des parties. Sa fonction est donc fondée sur le principe d'autonomie de la volonté, caractéristique du droit de l'arbitrage.

L'ordre public regroupe des règles impératives qui protègent l'intérêt général, la sécurité, la moralité, la tranquillité⁹ et les droits fondamentaux de l'homme. Il est entendu

⁵ Loquin, J-CL, procédure civile, convention d'arbitrage, conditions de fond, litiges arbitrables, Fasc. 1024, p 10.

⁶ Note sous Arrêt, 27/03/1953, D 1954, 407.

⁷ Ch. MORIN, Sarl M. Morin et autres C. G MORIN, Rev.Arb, 1994, p 348, note D. COHEN.

⁸ Ch. Jarosson, l'arbitrabilité..., précité, p 05.

⁹ La notion d'ordre public a été définie par la loi du 5 avril 1884, dont les termes ont été repris dans le Code Général des Collectivités Territoriales à l'article L. 2212-2 : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ».

comme l'ensemble des règles impératives destinées à préserver l'intérêt général, les valeurs fondamentales et les bonnes mœurs¹⁰. Il joue un rôle central dans la détermination de l'arbitrabilité des litiges. En principe, les parties ne peuvent y déroger par des conventions privées, ce qui confère à l'ordre public une dimension limitative de la compétence arbitrale. Toutefois, la jurisprudence et la doctrine, tant en droit OHADA qu'en droit comparé, tendent à relativiser cette rigidité : la seule application de normes d'ordre public ne suffit plus à rendre un litige inarbitrable, dès lors que l'arbitre demeure tenu d'en assurer le respect.

Cette évolution soulève une question fondamentale : la compétence de l'arbitre peut-elle être pleinement exercée face aux exigences de l'ordre public ?

Derrière cette interrogation se profile un enjeu majeur de concilier la liberté contractuelle et l'efficacité de l'arbitrage avec la protection de l'intérêt général et des principes essentiels de l'ordre juridique.

Il s'agira de voir que l'arbitre peut exercer sa compétence de manière efficace, même dans des matières où interviennent des normes d'ordre public, à condition que ses décisions s'inscrivent dans un cadre respectueux des principes impératifs. Ainsi, loin d'être un frein, l'ordre public apparaît davantage comme un instrument de régulation et de légitimation du pouvoir arbitral.

C'est dans cette perspective que notre étude s'organise en deux grandes parties. La première partie analysera la compétence de l'arbitre confrontée à l'ordre public (I), en mettant en lumière à la fois le principe d'auto-compétence et le rôle de l'arbitre comme collaborateur du juge étatique. La seconde partie s'intéressera à l'extension des pouvoirs de l'arbitre aux droits indisponibles (II), en examinant les instruments juridiques qui l'autorisent à intervenir ainsi que la déconnexion progressive de l'arbitrabilité vis-à-vis de l'ordre public.

I- LA COMPETENCE DE L'ARBITRE CONFRONTEE A L'ORDRE PUBLIC

Une partie de la doctrine a souligné la « méfiance à l'égard de l'arbitre pour assurer la défense de l'ordre public¹¹ ». Certains législateurs ont exprimé leur profonde inquiétude quant à la possibilité pour l'arbitre de statuer dans des domaines traditionnellement réservés au juge étatique. Cette crainte se fonde notamment sur le fait que l'arbitre n'est rattaché à aucun ordre juridique

¹⁰ A. SUPIOT, Critique du droit du travail, PUF, Quadrige, 2002, 336p ; p.51.

¹¹ C. SERAGLINI et J. ORTSCHIEDT, Droit de l'arbitrage interne et international, préc. p.117 n° 108.

particulier et ne détient aucun intérêt, ni public ni privé, à protéger. Selon cette perspective, l'arbitre serait incapable d'identifier et de garantir les droits subjectifs des parties avec la même rigueur que le juge étatique.

Cependant, cette méfiance envers l'arbitrage est aujourd'hui considérée comme ancienne et excessive, car il serait injustifié de considérer la soumission d'un litige à l'arbitre comme équivalente à une absence de protection pour la partie la plus faible. En réalité, l'arbitre, en tant que juge choisi par les parties, est en mesure de mettre en œuvre les règles protectrices, notamment celles relatives aux travailleurs, et de garantir leur respect. La justice arbitrale peut ainsi offrir des garanties effectives pour la protection des droits légiférés des parties, en particulier dans le cadre du contrat de travail. Il convient toutefois d'examiner chaque droit disponible ou indisponible afin de déterminer dans quelle mesure il peut être impliqué dans la recherche d'une solution arbitrale. Cela rend nécessaire « *d'apprécier et découper la compétence de l'arbitre*¹² ». Il s'agira, dans un premier temps, d'étudier l'appréciation de la compétence de l'arbitre au regard de l'ordre public (A), puis de montrer que l'arbitre peut être considéré comme un collaborateur du juge de l'ordre public (B).

A- L'appréciation de la compétence de l'arbitre au regard de l'ordre public

La rigidité de l'ordre public par rapport au domaine d'intervention de l'arbitre est largement reconnue. Cependant, il convient également de souligner la porosité de l'ordre public, constatée à travers le constant assouplissement de ses règles. La notion mouvante d'ordre public alimente ainsi le débat doctrinal quant à son évolution et à son éventuel recul. Cette atténuation de l'influence de l'ordre public a considérablement accru le pouvoir de l'arbitre.

Certaines doctrines contestent encore la volonté de mettre en place des garde-fous limitant le domaine d'intervention de l'arbitre. Il faut toutefois relever qu'aujourd'hui, la dimension de la mission arbitrale s'est étendue, l'arbitre voyant son champ de prédilection s'élargir. Dans le monde des affaires, les acteurs économiques tendent à renforcer l'autonomie de l'arbitre en élargissant son domaine d'intervention, reconnaissant sa capacité à trancher des litiges même touchant à l'ordre public. Cette évolution correspond à la création d'un nouveau principe juridique visant à optimiser, sur le long terme, l'autonomie de l'arbitre à travers un véritable bloc de compétences. La jurisprudence, à travers l'arrêt Zanzi, a consacré un principe fondamental conférant à l'arbitre

¹² E. LOQUIN, « Arbitrage-conventions d'arbitrage-conditions de fond-Litige arbitrable », J. Cl. Proc.civ., fasc. 1024 n° 24 et s.

des prérogatives importantes : l'arbitre a le pouvoir « *statuer sur sa propre compétence*¹³ ». Il conviendra donc d'analyser d'abord le principe d'auto-compétence de l'arbitre (1), avant d'examiner l'exigence de respect de l'ordre public par l'arbitre (2).

1- Le principe d'auto-compétence de l'arbitre

Page | 330

Le principe de compétence-compétence est une notion qui a longtemps souffert d'imprécisions quant à son sens et sa fonction¹⁴. C'est pour cette raison que la jurisprudence a commencé à la définir. Il s'agit du principe « *selon lequel il appartient à l'arbitre de statuer par priorité sur sa propre compétence, sauf nullité ou inapplicabilité manifeste de la clause d'arbitrage*¹⁵ ». Le principe de compétence-compétence est une notion qui a longtemps souffert d'imprécisions quant à son sens et à sa fonction, ce qui a conduit la jurisprudence à en préciser progressivement la portée. Il s'agit du principe selon lequel l'arbitre est prioritairement compétent pour statuer sur sa propre compétence, sauf en cas de nullité ou d'inapplicabilité manifeste de la clause d'arbitrage. Concrètement, ce principe confère à l'arbitre, et à lui seul, la faculté de déterminer la validité et l'étendue de sa compétence, même lorsque celle-ci est contestée, sans que la contradiction ne puisse être opposée par un organe dont la compétence n'est pas encore établie.

En droit OHADA, le législateur communautaire a consacré cette priorité de l'arbitre. L'article 11, alinéa 1er de l'AUDA dispose : « *le tribunal arbitral est seul compétent pour statuer sur sa propre compétence, y compris sur toutes questions relatives à l'existence ou à la validité de la convention d'arbitrage. L'exception d'incompétence doit être soulevée avant toute défense au fond, sauf si les faits sur lesquels elle est fondée ont été révélés ultérieurement. Le tribunal arbitral peut statuer sur sa propre compétence dans la sentence au fond ou dans une sentence partielle sujette au recours en annulation*¹⁶ ». Le droit OHADA valorise ainsi l'arbitre en faisant de lui le juge prioritaire de sa compétence, ce que l'article 13 renforce en précisant que le juge étatique saisi d'une question ayant fait l'objet d'une convention d'arbitrage doit se déclarer incompétent si l'une des parties en fait la demande.

Nous reconnaissons que ce principe confère à l'arbitre une autonomie essentielle, mais qu'il demeure encadré par les règles impératives de l'ordre public. Certaines matières échappent à

¹³ Cass. 1ère civ. 5 janv. 1999, Zanzi, Rev. Arb. 1999, p. 260.

¹⁴ M. BOUCARON NARDETTO « Le principe compétence – compétence en droit de l'arbitrage » Thèse Aix en Provence PUAM 4ème trimestre 2013, p.19.

¹⁵ Cass. Com. 23/04/2013 Rôle 1212 101 Revue SCAPEL 2013 p.215.

¹⁶ Art.11 de l'AUDA.

l'arbitre en raison de leur caractère indisponible. De plus, le contrôle juridictionnel, souvent postérieur à la sentence, peut retarder la protection de l'ordre public. L'interprétation des clauses d'arbitrage peut par ailleurs soit restreindre, soit étendre l'autonomie de l'arbitre. Nous notons également que ce dernier peut rencontrer des difficultés pour identifier et protéger les parties vulnérables, et que la transposition du principe dans différents contextes nationaux soulève des questions de compatibilité avec les normes locales. Une confiance excessive dans l'arbitre pourrait donc conduire à des violations indirectes de l'ordre public.

Ainsi, nous estimons que l'arbitre doit toujours exercer son autonomie dans le respect des exigences fondamentales de l'ordre public.

2- L'exigence de respect de l'ordre public par l'arbitre

Une étude publiée par la revue *Clunet* a montré une accentuation de prérogative à relever d'office des moyens d'ordre public¹⁷. Dans le même ordre d'idée, la doctrine¹⁸ a montré l'importance de l'arbitre de pouvoir statuer dans le domaine d'ordre public. Il s'agit de prôner que l'arbitre, en tant que juge désigné par les parties sur la base d'une convention d'arbitrage, a les compétences de respecter l'ordre public¹⁹. Ayant pour principale mission de trancher les différends qui se sont soulevés entre les différentes parties, l'arbitre doit pouvoir statuer sur les domaines d'ordre public. La doctrine²⁰ estime qu'aujourd'hui qu'il ne fait aucun doute que l'arbitre a les

¹⁷ Tendance constatée d'la revue *Clunet* (cours nationales d'arbitrage, sentences ad hoc, sentences CCI et sentences CIRDI), la *Rev. Arb.* Et les bulletins CCI. Pour un état récent de la question : ICC International Court of Arbitration Bulletin n° 2016-1 : Public policy and the enforceability of arbitral awards, Paris, ICC Services, 2016, passim.

¹⁸ P. MEYER, « L'interprétation des lois de police », *L'Arbitrage Commercial International*. L'apport de la jurisprudence arbitrale. Séminaire des 7 et 8 avril 1986, Paris, ICC Publishing S.A., 1986, pp. 31-66 ; BID., « La sentence contraire à l'ordre public au fond », *Rev. Arb.*, 1994, IV, pp. 615-652 ; J.-B. RACINE, préc. ; C. SERAGLINI, *Lois de police et justice arbitrale internationale*, Dalloz, 2001 ; C. NAIRAC – E. ALEYNIKOVA – M. THADIKKARAN, « To What Extent Do Arbitral Tribunals Take into Account Public Policy in the Jurisdictions of Prospective Enforcement of an Award? An Analysis of ICC Awards », ICC International Court of Arbitration Bulletin n° 2016-1, préc., pp. 3-10 ; L. CHEDLY, *Arbitrage commercial international et ordre public transnational*, Tunis, Centre de Publication Universitaire, 2002 ; *L'ordre public et l'arbitrage. Actes du Colloque des 15 et 16 mars 2013*, éd. E. LOQUIN – S. MANCIAUX, Lexis Nexis, 2014.

¹⁹ Monsieur MEYER attirait l'attention le 15 novembre 2017, lors du huitième débat organisé par le Club des juristes sur la thématique du respect par l'arbitre de l'ordre public international. Il affirmait que « *même si la mission première de l'arbitre est de trancher un litige contractuel entre deux parties, dès lors que cette relation met en cause l'intérêt général, celui-ci a vocation à être pris en compte. Mais quand il s'agit de traduire cet intérêt en devoir et pouvoir pour l'arbitre, les choses se compliquent* ». (P. MEYER, *Le respect par l'arbitre de l'ordre public*, www.actu-juridique.fr, lu le 27/09/2020).

²⁰ Elle a précisé qu'il « *suffit que l'arbitre ait jugé que le contrat n'est pas contraire à l'ordre public pour que le contrôle soit satisfait, alors que le contrôle du respect de l'ordre public suppose justement que le jugement de l'arbitre soit vérifié*²⁰ ». Il est temps de mieux renforcer la confiance envers l'arbitre. « *C'est parce que l'arbitre est le gardien de l'ordre public et qu'il doit soulever les exceptions d'ordre public qu'il ne faut se limiter qu'au caractère flagrant, effectif et concret de la violation* ». (E. LOQUIN, « L'ordre public et l'arbitrage », in J.-M. Leloup (direction scientifique), *Revue de Jurisprudence Commerciale*, n°4, Paris, Thomson Reuters-Transactive, 2018, pp. 14-15).

qualités personnelles et professionnelles pour ne pas nuire à l'intérêt général. L'arbitre a une obligation de ne pas violer l'ordre public. D'ailleurs, la doctrine a démontré en guise d'exemple que l'arbitrage d'investissement est la meilleure illustration qui prouve que l'arbitre est confronté de manière directe à des enjeux d'intérêts généraux et d'intérêts publics²¹. L'arbitre n'est pas insensible aux enjeux portant sur des intérêts généraux essentiels à la survie des populations. Il est fréquent de voir un arbitre se prononcer sur des questions importantes liées à la sécurité d'une population comme à l'image de l'accès à l'eau²². Il est effectivement tenu au respect des normes d'ordre public. De ce fait, il veille à suivre les directives des dispositions impératives auxquelles les différentes parties au contrat n'ont pas renoncé. Le non-respect de l'ordre public peut être sanctionné par une annulation car portant sur la violation d'une norme impérative. D'ailleurs, cette idée est renforcée par la doctrine estime qu'il est d'ordre public « *qu'une loi impérative soit respectée tout le temps où elle doit l'être et jusqu'à ce qu'elle ait cessé de l'être. Sinon la loi n'est plus impérative. Elle devient supplétive*²³ ». L'arbitre qui est un juge, se rapproche véritablement à l'orientation économique de l'État. Dans cet exercice²⁴, l'arbitre ne devra pas statuer ultra petita mais il sera dans l'obligation de tirer les conséquences de l'illicéité du contrat l'ayant investi²⁵. Le non-respect de l'ordre public par l'arbitre dans sa mission, est perçu comme un dépassement de l'objet du litige contractuellement défini qui est ainsi lourdement sanctionné.

Nous constatons que l'obligation pour l'arbitre de respecter l'ordre public repose largement sur son appréciation personnelle. Nous soulignons qu'il existe un risque d'interprétation divergente, car la perception de ce qui constitue l'ordre public peut varier selon son expérience, sa formation, et sa connaissance des normes locales ou internationales. Cette subjectivité peut parfois conduire à des décisions incohérentes ou à des tensions avec les impératifs de protection des parties et de l'intérêt général.

Il devient impératif pour l'arbitre d'appliquer la norme d'ordre public. Ainsi, il devient un collaborateur de l'ordre public.

²¹ M. CUQ, « Le droit des investissements étrangers et l'accès à une alimentation adéquate », in F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. 1, Costa Rica, Inida, 2013.

²² Y.-V. CARDENAS, « L'arbitrage international dans le domaine de l'eau », in *L'eau, enjeu de pouvoirs, objet de tensions*, Colloque organisé par le CQEG le 31 octobre 2016, <https://cqegheulaval.com>.

²³ L. MATRAY et P. MARTENS, « Arbitrage et ordre public interne », *Rev. Arb.*, 1978, p.103.

²⁴ Étant conscient qu'il ne doit pas de ses limites dans la détermination du bien-fondé de la politique économique étatique, l'arbitre est un élément important dans le dispositif de l'ordre public. C'est dans le même sens qu'une partie de la doctrine estime qu'il est important et obligatoire pour le tribunal arbitral de souligner d'office une nullité d'ordre public de la clause d'arbitrage.

²⁵ E. LOQUIN, *L'arbitrage du commerce international*, Joly – Lextenso, 2015, n 259, p. 234.

B- L'arbitre, un collaborateur du juge de l'ordre public

En droit sénégalais, la matière du droit du travail est d'ordre public et les droits du travailleur sont indisponibles. De ce fait, l'arbitre semble être exclu des litiges individuels du travail. Cependant, la doctrine insiste sur le fait que la compétence exclusive du tribunal de travail n'est pas d'ordre public et qu'elle n'exclut pas le recours à l'arbitre tant que les dispositions protectrices du code du travail sont respectées par les arbitres²⁶. Il est temps de mieux renforcer la confiance envers l'arbitre. Elle a toujours précisé que «*[...]l'arbitre est le gardien de l'ordre public[...]*»²⁷. Il suffit que l'arbitre ait jugé que le contrat n'est pas contraire à l'ordre public pour que le contrôle soit satisfait, alors que le contrôle du respect de l'ordre public suppose justement que le jugement de l'arbitre soit vérifié. Cette posture de l'arbitre est aujourd'hui valorisée dans l'espace OHADA. La notion d'arbitrabilité ne doit plus être comprise comme une interdiction faite à l'arbitre de traiter les domaines réputés indisponibles. Autrement dit, l'arbitre n'est plus empêché d'appliquer des règles ou des normes impératives. En tant que collaborateur du juge de l'ordre public, l'arbitre dispose donc non seulement de la possibilité d'appliquer des règles d'ordre public (1), mais aussi du pouvoir de sanctionner la violation de ces règles (2).

Page | 333

1- L'arbitre, un acteur de l'ordre public

Le droit OHADA, à travers la CCJA, a reconnu à l'arbitre la possibilité de statuer dans le domaine de l'ordre public. Autrement dit, la présence de normes impératives ne bloque plus la compétence de l'arbitre sur certains litiges. Il s'agit d'une innovation majeure dans l'espace OHADA. Le droit communautaire africain a ainsi adopté une approche plus restrictive de la notion d'inarbitrabilité, qui ne peut plus être fondée uniquement sur l'existence de règles d'ordre public. Selon la CCJA, le simple fait qu'un litige implique l'application de normes d'ordre public ne constitue plus une cause d'inarbitrabilité.

Le droit communautaire a mis en place un dispositif juridique permettant de distinguer les normes impératives²⁸ d'ordre public de l'indisponibilité des droits contenue dans l'AUDSC-GIE

²⁶ H. MOTULSKY, « L'arbitrage dans les conflits du travail avec collaboration de R. Plaisant », Rev.arb., 1956, p. 78, t., UU, p. 113 s, n° 4.

²⁷ E. LOQUIN, S. MANCIAUX, L'ordre public et l'arbitrage, Actes du colloque organisé à Dijon les 15 et 16 mars 2013, Litec 2014, Col. CREDIMI, 258p ; p. 197.

²⁸ En effet, la jurisprudence communautaire a tenu à préciser « *que l'interdiction faite à une personne physique ou morale de compromettre sur les droits dont elle n'a pas la libre disposition et qui intéressent naturellement l'ordre public ne signifie pas que tout litige relatif à une opération soumise à une réglementation présentant un caractère d'ordre public se trouverait de ce fait soustrait à tout arbitrage ; que le seul fait que la nature du litige puisse amener l'arbitre à appliquer certaines règles juridiques d'ordre public n'est donc pas une cause d'inarbitrabilité du litige ; qu'en jugeant que le litige opposant les parties, parce qu'il est justifiable des règles d'ordre public de convocation et*

et dans l'Acte Uniforme de l'Arbitrage. L'arbitre, en tant que juge, doit donc être en mesure d'examiner des contrats comportant des enjeux d'ordre public. La doctrine précise que cette compétence ne signifie pas transgresser les normes impératives, mais plutôt veiller à leur respect et à leur application. L'arbitre doit pouvoir écarter tout contrat qui contreviendrait aux principes fondamentaux de l'État ou de l'intérêt général.

En tant qu'acteur de droit, l'arbitre peut saisir les normes d'ordre public pour faire valoir la même conception idéologique du juge pour leur système juridique. L'adaptation des normes impératives qui préservent les bonnes mœurs ou les valeurs fondamentales sont des standards interprétatifs auxquels l'arbitre doit faire référence pour appliquer la loi. De ce fait, la doctrine précise « *lorsque l'ordre public n'est pas en jeu, le monopole étatique de la fonction de juger ne se justifie pas. La paix sociale peut être maintenue par d'autres procédés de règlement alternatif des litiges. L'arbitrage permet alors de compléter « l'offre étatique » de règlement des litiges pour les justiciables. Le juge interne doit l'accepter d'autant plus volontiers qu'il ne perd pas tout contrôle sur le règlement des litiges en matière d'arbitrage*²⁹ ». Ainsi, dans le cadre de la détermination de l'ordre public, l'arbitre a la compétence de donner aux standards aux principes généraux toutes les considérations de l'ordre juridique. Cela contribuera sûrement à renforcer la cohérence et la compréhension du système. Il est bien de préciser qu'en droit des affaires, des normes impératives ont été instaurées afin de préserver l'économie de la déprédation ou des méfaits nuisances qui émanent des certains comportement d'acteurs économiques dans le milieu des affaires. Il s'agissait cependant de la mise en place des normes impératives rigides qui faisaient barrières à l'attractivité économique. Il a fallu mettre en place, au sein de l'Ohada, un droit assez souple qui a revu la rigidité de l'ordre public pour atteindre les objectifs communautaires. Pour une efficacité de l'arbitrage, il suffirait en droit Ohada d'appliquer la jurisprudence de la CCJA du 28 mai 2020, l'arrêt n° 193/2020 en droit du travail. Cela traduirait le fait que l'ordre public social ne signifie pas une indisponibilité totale des normes. Dans cette même logique, en France, la jurisprudence a précisé que « *l'arbitrabilité du litige n'est pas exclue*

de tenue de l'assemblée générale et de conseil d'administration de SA contenues dans l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE, est inarbitrable, et donc hors de portée d'une convention d'arbitrage, la Cour d'Appel de Dakar, qui a confondu entre l'application par l'arbitre de disposition d'ordre public, ce qui ressort de sa compétence, et l'inarbitrabilité du litige, a violé, par fausse application, les articles 2 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE et 2 de l'Acte uniforme relatif au droit de l'Arbitrage ; qu'il échet dès lors, sans avoir besoin d'examiner les autres branches et les autres moyens du pourvoi, de casser l'arrêt attaqué et d'évoquer». CCJA, 28 mai 2020, arrêt n° 193/2020.

²⁹ N. LIGNEUL, L'arbitrage et la lutte contre la corruption,

du seul fait qu'une réglementation d'ordre public est applicable au rapport de droit litigieux³⁰. Cette possibilité donne aussi une autre vision de la compétence accordée à l'arbitre dans la sanction en cas de la violation de l'ordre public.

2- La prérogative de l'arbitre face aux atteintes à l'ordre public

Page | 335

En droit français, un pas a été franchi sur l'intervention de l'arbitre dans le domaine d'ordre public. En effet, pour le cas de la corruption, l'arbitre a la possibilité « *d'annuler des contrats en lien avec la corruption et prononcer des sanctions civiles à l'encontre de la partie responsable d'actes de corruption*³¹ ». Qu'il s'agisse de la corruption, du blanchiment de capitaux d'origine illicite, de la fraude, il est évident que la jurisprudence a renforcé la confiance accordée à l'arbitre. Il est maintenant accordé à ce dernier le pouvoir de sanctionner le constat d'une contrariété à l'ordre public. Étant compétent d'appliquer les règles d'ordre public³², l'arbitre a la possibilité de sanctionner la violation d'une règle qui a un caractère d'ordre public. La jurisprudence a tenu à préciser à cet effet, que « [...] *l'arbitre a compétence pour apprécier sa propre compétence quant à l'arbitrabilité du litige au regard de l'ordre public international et dispose du pouvoir d'appliquer les principes et règles relevant de cet ordre public, ainsi que de sanctionner leur méconnaissance éventuelle, sous le contrôle du juge de l'annulation*³³ ». À travers cette décision de justice, il est possible d'affirmer qu'il n'y a plus une difficulté de constater la sanction par l'arbitre de la violation d'ordre public. Cette décision est de taille car le pouvoir de sanction de la violation de l'ordre public n'est plus réservé de façon exclusive aux juridictions étatiques³⁴. La doctrine affirme d'ailleurs « *qu'il y a eu une prise de conscience grandissante sur la nécessité de faire appliquer et de respecter l'ordre public international et qu'il est désormais fréquent pour les arbitres de sanctionner sévèrement ou de refuser de donner effet aux pratiques de corruption*³⁵ ». Désormais, l'arbitre a non seulement la possibilité de statuer sur sa propre compétence³⁶, mais aussi, il a la possibilité de sanctionner.

³⁰ C.A Paris, 1re ch. Suppl., 19 mai 1993, Rev. Arb. 1993.645, note C. Jarrosson.

³¹ G. MASSOULIER, L'arbitre international, nouvel acteur dans la lutte contre la corruption ? Journal de l'arbitrage de l'Université de Versailles - Versailles University Arbitration Journal n° 1, Octobre 2016, étude 4, p.4.

³² J. BEGUIN, G. BOURDEAUX, A. COURET, B. LE BASS, D. MAINGUY, M. MENJUCQ, H. RUIZ FABRI, C. SERAGLINI, J.M. SOREL, Traité du droit du commerce international, Litec, 2005. p. 908.

³³ C.A Paris, 1re ch. Suppl., 29 mars 1991, Rev. Arb. 1991.478, note L. Idot.

³⁴ J-M. JACQUET et Ph. DELEBECQUE, Droit du commerce international, Dalloz, Cours, édition 3e, 2002. p. 387.

³⁵ J-B. RACINE, L'arbitre face aux pratiques illicites du commerce international, LPA, 8 octobre 2010, p.145.

³⁶ Th. CLAY, « Arbitrage et modes alternatifs de règlement des litiges : panorama 2005 », Recueil Dalloz, 15 décembre 2005, p. 3056.

Le droit Ohada a mis en place un dispositif de dissuasion³⁷ des comportements négatifs qui peuvent impacter négativement sur l'efficacité des normes juridiques. Ainsi, le législateur communautaire a jugé obligatoire de mettre en place un dispositif pénal. Il précise à son article que « *les actes uniformes peuvent inclure des dispositions d'incrimination pénale. Les États parties s'engagent à déterminer les sanctions pénales encourues*³⁸ ». Cependant, il faut faire remarquer qu'en matière pénale, le législateur communautaire a opté pour la méthode de renvoi dit législatif. Cette stratégie consiste à laisser la possibilité « *aux États-parties de déterminer les peines en matière pénale par l'entremise des parlements nationaux*³⁹ ». Le constat, au niveau de l'espace géographique communautaire, est que beaucoup de pays n'ont pas encore pris la peine de mettre en place un dispositif répressif. Seuls le la République Centrafricaine⁴⁰, le Sénégal⁴¹ et le Cameroun⁴² ont prévu des sanctions pénales applicables aux infractions. D'ailleurs, à ce niveau le législateur Ohada n'a pas désigné les juridictions compétentes pour juger les infractions prévues dans les actes uniformes. « *La mise en avant de la sacro-sainte notion de la « souveraineté des États » constitue un handicap majeur dans la réalisation effective de ce vœu*⁴³ ». D'ailleurs c'est pour cette raison qu'une partie de la doctrine pense que ce pouvoir de sanctionner les infractions ne devrait pas être limité aux juridictions étatiques. Ce pouvoir devrait s'élargir et ne plus être au monopole de la justice étatique.

Nous constatons que l'appréciation des normes d'ordre public par l'arbitre peut varier selon son expérience et sa formation, ce qui entraîne un risque d'interprétation divergente, accentué par l'absence de mécanismes de contrôle préventif permettant de vérifier, avant la décision, le respect effectif de l'ordre public. Cette possibilité donne aussi une autre vision de la compétence accordée à l'arbitre dans la sanction en cas de la violation de l'ordre public.

³⁷ M.-L. RASSAT, Droit pénal général, Ellipse, 2^e éd., 2006, p. 86.

³⁸ Art. 5, Traité Ohada

³⁹ C. MOUKALA-MOUKOKO, L'état de l'application du droit pénal des affaires Ohada dans les États-parties, École Régionale Supérieure de la magistrature (ERSUMA-BENIN), p.2, lu le 24/05/2021.

⁴⁰ La loi n°10.001 du 06 janvier 2010 portant Code pénal Centrafricain.

⁴¹ La loi n°98-22 du 26 mars 1998 portant sur les sanctions pénales applicables aux infractions contenues dans l'acte uniforme relatif aux droits de sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique.

⁴² La loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 portant Répression des infractions contenues dans certains actes uniformes Ohada.

⁴³ C. MOUKALA-MOUKOKO, L'état de l'application du droit pénal des affaires Ohada dans les États-parties, École Régionale Supérieure de la magistrature (ERSUMA-BENIN), p.47, lu le 24/05/2021.

II- L'EXTENSION DES POUVOIRS DE L'ARBITRE AUX DROITS INDISPONIBLES

La possibilité de recourir à l'arbitrage pour toute sorte de litige naît d'une relation contractuelle est une forte innovation. En faisant une étude comparative, des penseurs ont affirmé qu'à « *la différence de nombreuses lois relatives à l'arbitrage, l'Acte uniforme présente la particularité de ne pas limiter l'arbitrage aux litiges commerciaux, ni même aux litiges professionnels, et ceci quelle que soit la manière dont les parties décident du recours à l'arbitrage (par voie de compromis ou de clause compromissoire)*⁴⁴ ». D'ailleurs, dans cette même logique, une partie de la doctrine pense que cette innovation du droit de l'arbitrage Ohada constitue sans aucun doute, la réforme de l'arbitrabilité objective qui passera obligatoirement par la confirmation de l'extension de la possibilité d'arbitrage aux domaines indisponibles⁴⁵. Il est nécessaire de préciser que depuis quelques années surtout à travers le monde des affaires, une bonne partie de la doctrine a fait constater, « *l'émergence des pouvoirs privés économiques, qui ont quelque peu supplanté les pouvoirs publics dans leurs fonctions régaliennes de production et de sanction de la norme, a entraîné l'éviction de l'État et de ses démembrements de la sanction de la violation de la règle de droit*⁴⁶ ». Pour mieux cerner la question, il s'agira ici de voir d'abord l'intervention de l'arbitre à travers les instruments juridiques (A) puis de voir l'intervention de l'arbitre par la déconnexion de l'arbitrabilité de l'ordre public (B).

A- L'intervention de l'arbitre à travers les instruments juridiques

Beaucoup d'acteurs appellent au développement de l'arbitrage en droit social, sans que soit remis en cause les acteurs étatiques. Dans ce contexte de libération et de privatisation, il est important de souligner que l'adoption par l'Ohada d'une nouvelle réglementation sur le droit de l'arbitrage ne saurait surprendre. Cette norme juridique engage le droit Ohada dans la voie de la promotion des techniques d'évitement du juge étatique auxquelles participent les modes alternatifs de règlement des conflits. D'ailleurs, il faut signaler le constat général pousse Monsieur Jean-Louis CORREA à faire remarquer que « *le développement des procédés extrajudiciaires de règlement*

⁴⁴ N. PILKINGTON et S. THOUVENOT, « Les innovations de l'OHADA en matière d'arbitrage », JCP éd. Entreprise et Affaires, n° 5 supplément à la semaine jur. n° 44 du 28 octobre 2004, p. 28 et s.

⁴⁵ H. TCHANTCHOU, L'arbitrage en droit du travail (Rétrospective et perspectives à la veille de l'Acte Uniforme sur le droit du travail), Revue Camerounaise de l'arbitrage n° 28 janvier-février- mars 2005, p. 8.

⁴⁶ J. CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme ? » (2003)105-106 Rev. Française d'adm. Pub. 203-217.

des différends d'affaires, leur actualité ne sont que l'illustration d'un monde dominé par la pensée néo-libérale et ses catégories juridiques intrinsèques ⁴⁷».

Il est évident qu'il faut se réjouir de l'adoption d'un texte sur le droit de l'arbitrage car il constitue une véritable charpente de l'œuvre d'évitement du juge. Cette réforme semble bien très solide parce que très bien pensée et bien construite. L'acte uniforme sur le droit de l'arbitrage contribue positivement à l'instauration d'un climat des affaires favorable à l'investissement à travers un environnement juridique et judiciaire des affaires sûr et efficace. Ainsi, il s'agira de voir l'intervention de l'arbitre par le biais du Traité (1) et par le biais du contrat (2).

1- L'intervention de l'arbitre par le biais du Traité

L'arbitre, en tant qu'acteur dans le monde des affaires, occupe une position très importante dans l'espace Ohada. Il joue un rôle central dans l'arbitrage qui est comme un outil essentiel pour parvenir à une bonne intégration économique. C'est pour cette raison que dans le préambule de son Traité créateur⁴⁸, le législateur communautaire à travers l'arbitrage comme outil de règlement de litiges contractuels valorise l'arbitre. La confiance placée en l'arbitre pousse le législateur à encourager les différents acteurs économiques à recourir à ce dernier pour une bonne gestion des différends. Ce désir de valoriser est exprimé très clairement sa vision sans ambiguïté⁴⁹. Ainsi, au niveau du traité, le législateur précise la possibilité pour les acteurs économiques, de saisir l'arbitre. À ce niveau, le droit Ohada fait connaître avec précision à travers la détermination du critère principal qui est le contrat que l'arbitre peut considérablement participer à la résolution des différends de façon très efficace. Ainsi, l'arbitre a la possibilité d'intervenir, lorsqu'il est désigné par les parties ou par le centre d'arbitre, dans les litiges. Il est bien de signaler à ce niveau que les différends pour être arbitrables doivent obligatoirement en étroite relation avec le contrat, autrement dit, être d'ordre contractuel. Le législateur a pris l'option de faire de l'arbitre un élément incontournable dans la mesure où le champ visé pour le développement du droit des affaires est l'arbitrage. Il est bien de préciser que la compréhension du concept « différend contractuel » n'est pas aussi aisée car il a été remarqué qu'il existe des désignations assez diverses à travers le droit

⁴⁷ J. L. CORREA, « La médiation et la conciliation en droit sénégalais : libres propos sur un texte réglementaire », Bulletin de droit économique, p. 2, 2017.

⁴⁸ Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique. J.O. Ohada n°4. 0111111997. p. 1 et s. « Désireux de promouvoir l'arbitrage comme un instrument de règlement des différends contractuels »

⁴⁹ Art .21 du Traité OHADA : En application d'une clause compromissoire toute partie à un contrat (...) peut soumettre à un différend d'ordre contractuel à la procédure d'arbitrage prévue par le présent titre »; art. 2 AU sur l'arbitrage : « toute personne physique ou morale peut recourir à l'arbitrage sur les droits dont elle a la libre disposition ».

communautaire africain. En effet, il y'a d'un côté le Traité qui, à travers le préambule et l'article premier, évoque l'expression « *différend contractuel* ».

Grâce aux mécanismes juridiques de l'Ohada, l'arbitre exerce ainsi un véritable pouvoir juridictionnel. Il a plusieurs obligations: l'obligation d'indépendance et d'impartialité, l'obligation de confidentialité et l'obligation de révélation. Ainsi, la responsabilité de l'arbitre peut être déterminée en cas de manquement. Il sera alors dans une obligation de répondre d'un dommage devant la justice et d'en assumer les conséquences pour effacer le désordre causé. De ce fait, la responsabilité de l'arbitre peut se présenter sous la responsabilité civile contractuelle ou bien sous la responsabilité pénale. L'intervention de l'arbitre dans le domaine d'ordre public, par le biais du Traité devient alors une réalité à travers plusieurs systèmes juridiques. Le droit Ohada semble bien promouvoir l'entrée de l'arbitre dans les conflits sociaux. Il faut aussi noter que la compétence de l'arbitre s'active à travers le contrat.

2- La compétence de l'arbitre par le biais du contrat

La promotion de l'arbitre se fait sentir dans l'espace Ohada. Ainsi, au niveau de l'alinéa 1 de l'article 21 du traité, le législateur précise la possibilité pour les acteurs économiques, de saisir l'arbitre dans les relations contractuelles. En effet, il précise que « *toute partie à un contrat [...] peut soumettre un différend d'ordre contractuel à la procédure prévue par le présent titre* ». L'article 21 du Traité Ohada a l'apparence d'un texte « *dont les contours sont les plus flous*⁵⁰ ». Cependant, d'après NGWANZA, « *malgré son apparente clarté, le critère d'arbitrabilité objective CCJA divise la doctrine, certains estimant qu'un différend extracontractuel peut être administré par la CCJA si la convention d'arbitrage le prévoit expressément, d'autres réclamant une stricte application des textes. La CCJA a contribué à entretenir la controverse en rejetant le recours en contestation de validité d'une sentence ayant prononcé une condamnation délictuelle*⁵¹ ». Au niveau de l'article 21, il utilise le terme de « *différend d'ordre contractuel* ». De ces différentes expressions, il faut seulement attirer l'attention que le « *différend d'ordre contractuel* » veut simplement signifier différend catégorie contractuelle. Autrement dit, le législateur Ohada a tenu à faire pour plus de clarté une classification juridique des différends: différends contractuels et différends extracontractuels. Ainsi, ces deux expressions bien que

⁵⁰ T. F. HENRI-JOËL, Regard critique sur le droit de l'arbitrage Ohada, cit.p.9.

⁵¹ A. NGWANZA, « *L'essor de l'arbitrage international en Afrique Sub-saharienne : les apports de la CCJA* », Revue de l'ERSUMA: n°3-Septembre2013, Doctrine. <http://revue.ersuma.org/no-3-septembre-2013/doctrine-vu-le-15/05/2015>.

différentes sont véritablement identiques, donc, elles sont perçues comme synonymes. De ce fait, le « différend contractuel » est une notion qui couvre les litiges nés des difficultés d'exécution du contrat qui est déjà conclu et non des difficultés liées à sa conclusion. Le domaine des litiges arbitrables dépasse donc celui de l'unification qui se limite aux branches du droit des affaires. Cependant, contrairement aux propositions faites par certains auteurs, le règlement d'arbitrage de la CCJA n'a pas pu, en son article 2.1, préciser plus clairement les matières arbitrables en tenant compte surtout de l'ordre public de chaque État membre. En définitive, le critère principal qu'est le contrat doit désigner que tout contrat touchant le droit des affaires peut être soumis à la compétence de l'arbitre lorsqu'il y a litiges à l'exception de tous les litiges délictuels, les litiges quasi-délictuels et les litiges quasi-contractuels ne peuvent pas être arbitrables.

La notion de contrat donne une large interprétation à l'arbitrabilité. De ce fait, une interprétation aussi large de « l'ordre contractuel » pourrait faire admettre que tout litige né d'un contrat civil ou commercial serait arbitrable. Cette interprétation aboutirait sans nul doute au fait que l'arbitre peut statuer sur le domaine social comme le droit du travail. Avec l'arbitrabilité objective, le droit Ohada met un accent particulier sur la détermination des critères généraux: un différend d'ordre contractuel, au regard du Traité Ohada et un droit dont on a la libre disposition au regard de l'AUA. Ainsi, le différend arbitrable en droit Ohada serait « *tout différend d'ordre contractuel et qui porterait sur les droits dont on a la libre disposition* »⁵². Autrement dit, les dispositions des articles 1 et 21 du traité combinées avec celles des articles 2 et 4 de l'AUA, donnent la liberté à toute partie à un contrat de soumettre un différend d'ordre contractuel à la procédure d'arbitrage. L'arbitre a la possibilité d'intervenir par la déconnexion de l'arbitrabilité de l'ordre public.

B- L'intervention de l'arbitre par la déconnexion de l'arbitrabilité de l'ordre public

Il est reconnu que la consécration de la justice privée comme étant la principale alternative aux juridictions étatiques, n'est pas sans limite. Contrairement aux juges des juridictions étatiques, tout litige ne peut pas être porté devant les arbitres. Les législateurs nationaux ont mis en place des garde-fous pour ainsi restreindre la portée de cette consécration. Cependant, une tendance nouvelle semble désormais donner compétence aux arbitres même en présence de loi impérative. Il s'agit de contourner l'ordre public. Cette démarche de contournement semble être adoptée par le droit Ohada. Il s'agit pour le droit africain de prendre dispositions particulières sur la restriction à la

⁵² L'article 2 de l'Acte Uniforme sur l'arbitrage.

notion d'ordre public. En effet, le droit Ohada, le législateur a fait le choix d'embrasser la notion d'ordre public international différemment selon qu'il s'agit du Traité Ohada et du Règlement d'arbitrage de la CCJA d'une part, et de l'Acte Uniforme relatif à l'arbitrage d'autre part. En effet, l'article 25 al. 4 du Traité Ohada et l'article 30.6 du Règlement d'arbitrage de la CCJA font référence à la notion d'ordre public, plus précisément à l'ordre public international dans le cadre du contrôle de la sentence arbitrale par le juge étatique. Avec cette option, en droit Ohada, l'arbitre peut intervenir sur plusieurs domaines réservés au juge car l'ordre public transnational peut porter atteinte a priori à la souveraineté de l'État. Le droit Ohada a fait d'étendre le champ d'action de l'arbitre par l'affirmation un ordre public régional (1) et aussi à travers l'arbitrage délocalisé (2).

1- L'affirmation d'un ordre public régional

Le fondement de l'ouverture a été motivé par l'internationalité du litige⁵³. C'est d'ailleurs, pour cette raison que le droit Ohada prône l'affirmation d'un ordre public régional. En effet, le législateur communautaire, étant conscient de l'importance de l'ordre public les relations commerciales et la sécurisation des liens sociaux, a pris en charge cet aspect dans son arsenal juridique qui est garant de l'ordre public régional prôné par beaucoup de penseurs⁵⁴.

À travers l'article 25, alinéa 4 du Traité Ohada et l'article 30, alinéa 6 du Règlement d'arbitrage de la CCJA, le législateur communautaire évoque avec précision la notion d'ordre public⁵⁵.

En droit communautaire, le législateur a mis en exergue la notion d'ordre public international dans différentes situations selon le Traité Ohada et selon le Règlement d'arbitrage de la CCJA. Il s'agit d'une part, au niveau du contrôle de la sentence arbitrale par le juge étatique, et cela à l'occasion de l'examen de la demande d'exequatur de la sentence, et dans le cadre d'un recours en annulation introduit contre la sentence arbitrale. Il en va d'autre part, dans le cadre de

⁵³ En effet, il a été établi que la présence d'une réglementation d'ordre public ne bloque plus la compétence de l'arbitre et n'entraîne pas non plus la nullité de la convention d'arbitrage. La chambre commerciale de la Cour de cassation, par un arrêt Tissot du 28 novembre 1950 avait statué sur la validité d'un compromis portant sur une vente d'orge, marchandise taxée (Cass. com., 28 novembre 1950, Bull. civ. III, n. 355; D. 1951, 170).

⁵⁴ Ph. LÉBOULANGER, « L'arbitrage et l'harmonisation du droit en Afrique », Rev. Arb., 1999, p. 567 ; J.-P. ANCEL, « Le contrôle de la sentence », in Ph. FOUCHARD (dir.), L'OHADA et les perspectives de l'arbitrage en Afrique, op. Cit., p. 191.

⁵⁵ L'évocation de cette notion dans ces deux cadres juridiques, laisse apparaître pour le législateur, un souci, en cas d'inégalité de force économique entre contractants, de pouvoir prendre en charge la protection aux intérêts des plus faibles. L'autre tendance, à la lecture de ces dispositions laisse présager la protection des intérêts généraux de la collectivité, permettant ainsi aux contractants d'éviter de s'accorder allant dans un sens contraire à l'intérêt général. Mais le législateur fait plus précisément cas de « l'ordre public international » qui intervient dans différentes phases de l'arbitrage.

la contestation de validité de la sentence. La doctrine a tenu à préciser en ce sens que « *la notion d'ordre public doit être appréhendée d'un point de vue communautaire, il s'agit donc de l'ordre public régional. Cette acception se justifie par les termes de l'AU/DA, d'une part, et, d'autre part, par le fait que le pourvoi en cassation est de la compétence de la CCJA* »⁵⁶. Il a été précisé que l'ordre public régional⁵⁷ des États parties au Traité sera constitué de l'ensemble du droit Ohada et des règles extérieures à l'Ohada mais largement reconnues par la communauté internationale⁵⁸. Malgré le caractère imprécis de la notion, le législateur Ohada semble consacrer explicitement l'ordre public communautaire. Ainsi, une partie de la doctrine précise que ces lois de police peuvent parfaitement traduire une intervention de l'ordre public de protection⁵⁹ qui doit être bien distinguée de celle traduisant une intervention de l'ordre public de direction⁶⁰. Il faut préciser à ce point que l'imprécision de la notion de l'ordre public ne passe pas inaperçue. L'effort de recherche de l'élucidation de la notion de l'ordre public en droit africain, ayant un lien très étroit avec des dispositions à vocation communautaires et surtout en relation étroites avec celles de natures économiques, n'est pas aisée dans un contexte de conflit avec le droit international. De ce fait, des inquiétudes liées à des incompréhensions ou bien des zones floues peuvent être soulevées avec ce *caractère communautaire de l'ordre public ohadien*. Il est important de signaler que le législateur, en ce qui concerne la notion d'ordre public, n'a pas été très précis. Il semble opter pour la disparition de l'ordre public interne au profit de l'ordre public international.

2- La compétence de l'arbitre à travers l'arbitrage délocalisé

En ne jugeant pas utile de faire cette distinction, le droit Ohada est allé plus loin que le droit français qui est la principale source d'inspiration du droit harmonisé des affaires africaines. En faisant le choix de consacrer l'arbitrage comme mode de règlement des différends contractuels,

⁵⁶ A. MOULOUL, « L'arbitrage dans l'espace Ohada », Conférence Internationale sur le Droit des Affaires de l'Ohada, Maison du Droit Vietnamo-Française Hanoï (Vietnam), le 28 janvier 2010. <https://www.ohada.com>, lu le 23/09/2019, p. 26.

⁵⁷ L'évocation d'un autre public régional est assez intéressante dans la mesure où l'ordre public est parvenu au fil des temps à avoir la posture de référence nécessaire et indispensable dont l'arbitre international n'a plus le droit d'ignorer le sens et le contenu lors afin de pouvoir bien déterminer le droit applicable. L'existence d'un ordre public régional claire, précise et bien cernée de tous, permettrait d'avoir des règles impératives sans équivoques qui seraient applicables à l'image des lois de police.

⁵⁸ G. KENFACK DOUAJINI in « la notion d'ordre public international dans l'arbitrage OHADA » *Revue camerounaise de l'arbitrage* n° 29 Avril-Mai-Juin 2005 P. 3.

⁵⁹ Il faut préciser que le danger dû à la non distinction en droit Ohada de l'arbitrage interne et de l'arbitrage international réside au fait que la partie faible au contrat peut être déroutée et perdue dans la recherche à la solution de son problème. L'impasse est accentuée car l'arbitrage international n'est rattaché à aucun droit étatique. Autrement dit, la partie faible est perdue dans la mesure où il n'existe pas de for pour un arbitre international. L'arbitrage international est entièrement autonome par rapport à tous droits étatiques.

⁶⁰ N. NORD, *Ordre public et lois de police en droit international privé*, <https://cdpf.unistra.fr>, 2003, p. 141.

le législateur Ohada a clairement indiqué l'esprit qui anime ses textes. En matière d'arbitrage, au-delà de la modernité relevée par une doctrine abondante, le droit Ohada s'illustre par son libéralisme⁶¹. L'arbitrage international « désigne celui qui met en présence des sujets de droit international. Il s'agit donc de l'arbitrage de droit international public⁶² ». Il est international si une des parties n'a pas la nationalité d'un État membre de l'Ohada ou si les parties sont totalement étrangères aux États-parties, à la condition que le siège du tribunal se trouve dans l'un des pays membres de l'Ohada. L'arbitrage international est plus libéral qu'en matière interne, les litiges pouvant être portés devant les arbitres sont vastes. Il est important de préciser que l'arbitrage interne se définit comme étant celui qui ne présente aucun élément d'extranéité, tant en ce qui concerne les parties en présence que le contrat principal objet du différend. C'est d'ailleurs dans ce sens que la doctrine a précisé que le droit Ohada de l'arbitrage « est conforme à la tendance économique mondiale et à la liberté individuelle. Elle est totalement en phase avec le libéralisme ambiant⁶³ ». Dans ces genres de situations, le travailleur ne maîtrisant pas les contours de l'arbitrage, se sentira dans une situation très difficile. Il est perdu car il est dans l'arbitrage ayant aucun for appelé arbitrage anational. La doctrine précise dans ce sens que « l'arbitrage anational » ou « délocalisé » est celui qui est détaché de tout système juridique national, d'une part, et, d'autre part, qui ne relève pas du droit international public. Il a été créé par la pratique des institutions permanentes d'arbitrage à caractère privé (cas de la CCI) ; il relève du droit forgé par ces personnes privées⁶⁴ ». La seule exception concerne les arbitrages qui intéressent l'ordre public, qui sont inarbitrables, ainsi que les matières concernant le droit extra patrimonial et le droit du travail. À titre illustratif, les textes du droit communautaire ont admis l'arbitrabilité en matière civile et commerciale tandis que la majorité des États ne l'admettent pas pour les matières concernant l'état et la capacité des personnes. Pour preuve, le droit interne sénégalais, à travers l'article 826-2⁶⁵ du code des obligations civiles et commerciales maintient le champ classique de l'arbitrage. En arbitrage international, il s'agit essentiellement du recul de l'interventionnisme

⁶¹ M. KAMTO, « La participation des personnes morales de droit public à l'arbitrage OHADA », in Ph. Fouchard (Dir), L'OHADA et les perspectives de l'arbitrage en Afrique, Bruylant, 2000, p. 89.

⁶² P. MEYER, Monsieur de Droit à l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso), « Droit de l'arbitrage », p.134. 10, doc. ERSUMA, Octobre 2009.

⁶³ A. SAKHO, Deux clés de compréhension des atouts de l'arbitrage dans l'espace Ohada, mars 2020, <http://www.cres-sn.org>, lu le 23/09/2020, p. 3.

⁶⁴ A. MOULOUL, « L'arbitrage dans l'espace Ohada », Conférence Internationale sur le Droit des Affaires de l'Ohada, Maison du Droit Vietnamo-Française Hanoï (Vietnam), le 28 janvier 2010. <https://www.ohada.com>, lu le 23/09/2019, p. 13.

⁶⁵ Il précise sans réserve qu'il est impossible de compromettre « sur les dons et legs d'aliments, logements et vêtements, sur les séparations d'entre mari et femme, divorcés, questions d'état, et plus généralement sur les matières qui intéressent l'ordre public ».

économique de la puissance publique. L'absence d'autorité signifie très certainement la diminution des règles de droit à caractère impératif et, corrélativement, le règne de l'autonomie de la volonté et de la liberté individuelle. Ce qui est totalement l'opposé du droit national ou interne qui met en exergue un ordre public de référence qui semble inexistant en droit Ohada.



L'incidence de la convention de Rotterdam sur le contentieux de la responsabilité des auxiliaires du transport maritime en droit béninois

The incidence of the Rotterdam Convention on litigation concerning the liability of maritime transport auxiliaries in Beninese law

Page | 345

Par :

Franz Aurèle H. AGOUNDOTE

Doctorant de Droit Privé

Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Eric Codjo MONTCHO AGBASSA

Maître de Conférences Agrégé

Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Résumé :

Le Bénin, jusqu'au jeudi 4 juillet 2019, date de ratification de la Convention de Rotterdam par la loi n°2019-32, n'avait adhéré à aucune convention internationale en matière de transport maritime. Nonobstant, le fait qu'il a rejoint d'autres Etats africains qui l'ont précédé, le nombre de ratifications nécessaires pour l'entrée en vigueur de ladite convention, n'est pas encore atteint. Le droit maritime béninois est donc essentiellement régi par le code maritime de 2011. Cependant, mise à part, l'apport incommensurable en matière de modernité normative par cette convention, il se révèle que lorsque celle-ci entrerait en vigueur, elle entraînerait un certain nombre de conséquences qui, sous un certain angle, seront une source d'insécurité juridique, d'où le questionnement sur la portée de ce texte en droit béninois. En effet, la convention en l'état, instaure un régime dérogatoire au droit commun de la responsabilité civile et commerciale. Aussi, elle semble mettre en place de façon implicite, une iniquité de traitement dans le contentieux de la responsabilité des auxiliaires du transport maritime. L'usage d'une méthode prospective permet plus ou moins de cerner cette projection. Etant entendu que la fonction première d'une convention internationale est l'harmonisation des textes de telle sorte que la loi applicable aux litiges relevant de la convention internationale et ceux relevant du droit interne soit la même, la nécessité de l'élaboration d'un régime spécifique, grâce aussi au droit comparé, susceptible de pallier ces insuffisances avant son entrée en vigueur, est déterminante. Ainsi, face au mutisme d'un texte national, force doit revenir au législateur, la sécurité juridique, dans ce cadre, y gagnerait pour beaucoup.

Mots clés : Incidence, Convention de Rotterdam, auxiliaires, transport maritime, responsabilité, contentieux, droit béninois.

Abstract :

Until Thursday 4 July 2019, the date on which the Rotterdam Convention was ratified by Law No. 2019-32, Benin had acceded to no international convention concerning maritime transport. Notwithstanding its subsequent adhesion, alongside several African States that preceded it, the requisite number of ratifications for the Convention's entry into force has not yet been attained. Consequently, Beninese maritime law remains essentially governed by the 2011 Maritime Code. Nevertheless, beyond the Convention's immeasurable contribution to normative modernity, it transpires that, should it come into force, it would give rise to a series of consequences which, from a certain standpoint, would engender legal uncertainty, thereby raising questions as to the Convention's scope under Beninese law. Indeed, in its current form the Convention establishes a regime derogating from the general law of civil and commercial liability. Moreover, it appears implicitly to introduce an inequality of treatment in disputes concerning the liability of maritime transport auxiliaries. Employing a prospective method enables a clearer apprehension of this projected impact. It being understood that the primary function of an international convention is to harmonise legal instruments so that the law applicable to disputes governed by the Convention and those subject to domestic law is identical, the necessity of devising, with the aid of comparative law, a specific regime capable of remedying these deficiencies prior to its entry into force is paramount. Thus, in the face of the silence of any national provision, authority must revert to the legislature, for in this context legal certainty would stand to gain significantly.

Keywords : Incidence, Rotterdam Convention, auxiliaries, maritime transport, liability, litigation, beninese law.

Introduction

Pilier du commerce international, le transport maritime est l'un, voire le principal moteur de la mondialisation¹ et le droit qui l'encadre est un exemple ancien d'unification juridique² qui a fait l'objet de plusieurs conventions.³ Celle de Rotterdam est la dernière en date et a été ratifiée par le Bénin en 2019.⁴ En dépit de l'apport, incommensurable, en matière de modernité normative par cette convention,⁵ il se révèle que, lorsque celle-ci entrerait en vigueur, elle entraînerait un certain nombre de conséquences sur le régime juridique des auxiliaires du transport maritime qui, sous un certain angle, seraient une source d'insécurité juridique. De ce fait, la présente analyse est consacrée à l'étude de « L'incidence de la convention de Rotterdam sur le contentieux de la responsabilité des auxiliaires au transport maritime en droit béninois ».

Le vocabulaire juridique renvoie à des qualifications ou à des concepts précis.⁶ Ainsi, l'incidence dont il est question dans ce travail, est relative à la portée que cette convention a sur le droit interne béninois en la matière. Elle peut être définie comme la répercussion plus ou moins directe de quelque chose ou, carrément, la conséquence d'une chose.⁷ En l'occurrence, il s'agit

¹ Marina PAPADATOU, *La convention d'arbitrage dans le contrat de transport maritime e de marchandises : étude comparée des droits français, hellénique et anglais*, Thèse, Université Panthéon-Assas, 2014,

² Innocent FETZE KAMDEM, « La responsabilité du transporteur maritime au niveau international : un échec d'uniformisation juridique », *Les Cahiers de droit*, vol. 41, n° 4, 2000, p. 687.

³ Il s'agit d'abord, de la Convention de Bruxelles pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance du 25 août 1924 (Règles de La Haye) avec ses protocoles de modifications du 23 février 1968 et du 21 décembre 1979 (Règles de La Haye-Visby). Ensuite, Celle du 30 mars 1978, plus connu sous le vocable des : Règles de Hambourg. Enfin, la Convention des Nations Unies sur le contrat de transport international de marchandises effectué entièrement ou partiellement par mer, Rotterdam le 11 décembre 2008. Cf. Adil HIND, *Le régime juridique international de la responsabilité du transporteur maritime de marchandises sous connaissance : un échec?*, Thèse, Université de Montréal, 2009, p. 2 et ss.

Voir aussi, Jean-Michel JACQUET et al., *Droit du commerce international*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 418-419.

⁴ Au Bénin, jusqu'au jeudi 04 juillet 2019, date de ratification de la Convention de Rotterdam par la loi n°2019-32, cet Etat n'avait adhéré à aucune autre convention. Néanmoins, le nombre de ratifications nécessaires pour l'entrée en vigueur de ladite convention à l'échelle internationale n'est pas encore atteint.

⁵ Philippe DELEBECQUE « Pour les Règles de Rotterdam Président », *Gazette de la Chambre*, n°20, 2009, p. 1. Voir également, Ibrahima DIALLO et al., *La convention des Nations unies sur le contrat de transport international des marchandises effectué entièrement ou partiellement : par mer dite "Règles de Rotterdam"*, Paris, L'Harmattan, 2013, p.45 et ss.

Stéphane MIRIBEL, « Les Règles de Rotterdam : le droit des transports maritimes du XXI^e siècle ? », *D.M.F* n°717, 2010, In. Note Patrice KAGOU KENNA, *Le destinataire dans le contrat de transport de marchandises par mer*, Thèse, Université de Dschang, 2014, p. 7. Le Professeur Cécile LEGROS abonde également dans le même sens. Cf. Cécile LEGROS, « L'évolution de la réglementation internationale du transport maritime de marchandises : Du Harter Act de 1893 aux Règles de Rotterdam de 2008 », *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, Tome 33, 2015, p. 338.

⁶ Emmanuel PIERRAT, *Dictionnaire du monde judiciaire*, Paris, Bouquins, 2022, p. 20.

⁷ Ce terme est emprunté du latin médiéval *incidentia*, dérivé du latin classique *incidere*, «arriver par coïncidence ; tomber dans ou sur». Voir « Définition de l'incidence » : En ligne <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9I0658>, consulté le 11 août 2025 à 12h38mn.

d'éléments de droit que la convention de Rotterdam serait susceptible d'entraîner et qui peut être une création ou l'extinction de certaines considérations en droit du transport maritime béninois.⁸

Le terme « responsabilité » vient, étymologiquement, du latin « *respondere* » qui signifie se porter garant, répondre de, apparenté à « *sponsio* » qui peut se traduire par engagement solennel, promesse, assurance.⁹ La responsabilité est l'obligation de répondre de certains de ses actes, d'être garant de quelque chose, d'assumer ses promesses. Elle a pour conséquence, le devoir de réparer un préjudice causé à quelqu'un (une victime)¹⁰ de par son fait ou par le fait de ceux dont on a la charge, la surveillance, voire de supporter une sanction.¹¹ Elle peut être, également, l'obligation de réparer un préjudice consécutif à une inexécution contractuelle. Si la responsabilité n'est pas contractuelle, elle est qualifiée d'extracontractuelle.¹² En dehors des cas évoqués *supra*, il existe une autre catégorisation de cette notion, il s'agit de la responsabilité civile et celle pénale. En conséquence, le contentieux de la responsabilité renvoie au litige ou à l'ensemble des litiges liés à la mise en œuvre de la responsabilité d'un sujet de droit.

Quant au transport, d'une manière générale, il constitue un élément de première importance qui concrétise l'emprise de l'homme sur des systèmes économiques et politiques dans l'espace.¹³ Le transport maritime consiste donc à déplacer des marchandises ou des personnes, exclusivement, par la voie maritime, le long des lignes de navigation maritime impliquant quelquefois l'utilisation de certains canaux comme ceux de Panama, Suez et de certaines embouchures portuaires.¹⁴ Il

⁸ Leslie MONTEIL, *L'Application des conventions internationales de droit maritime en droit français*, Thèse, l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2018, p. 1 et ss. Sur l'incidence des conventions internationales en droit du transport maritime sur les législations nationale.

Sur l'incidence des conventions internationales en droit maritime sur les législations nationale.

⁹ « La responsabilité : définition et notion de responsabilité » « *Respondere* » signifie également « Faire une réponse ou se montrer digne de... » : <https://cours-de-droit.net/responsabilite-definition-notion-responsabilite/>, consulté le 24 octobre 2023, à 13h27mn. « *Respondere* » signifie également « Faire une réponse ou se montrer digne de... »

¹⁰ Jean GATSI et al., *Nouveau dictionnaire juridique*, Yaoundé, Presses Universitaire Libres (PUL), 2008, p. 180.

¹¹ « Définition de la responsabilité » en ligne : <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/responsabilite-civile.php>, consulté le 11 novembre 2024 à 12h24mn.

¹² « La responsabilité », Portail du droit en ligne : <https://www.droit.fr/definition/2533-responsabilite/>, consulté le 11 novembre 2024 à 13h.

¹³ Jean CERMAKIAN, « Compte rendu de Ritter », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 16, n°38, 1972, pp. 360–361. En ligne : <https://www.erudit.org/fr/revues/cgq/1972-v16-n38-cgq2612/021073ar/>.

Pour certains auteurs, les transports ont joué un rôle essentiel dans la multiplication des échanges et du même coup du développement économique de nos civilisations dans une plus grande mesure. Cf., Isabelle BON-GARCIN et al., *Précis de droit des transports*, Paris, Dalloz, 2010, p. 1. « Le contrat de transport de marchandise existe dès que le donneur d'ordre et le transporteur sont d'accord pour le déplacement d'une marchandise moyennant un prix convenu ». Art 3 de l'Acte uniforme du 22 mars 2003 relatif aux contrats de transport de marchandises par route. Voir aussi, Gaston NGAMKAN, *Le contrat de transport routier de marchandises sous la bannière de l'OHADA et à la lumière de la CMR européenne*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 1 et ss.

¹⁴ Les ports de commerce étant l'expression des liens entre les grandes routes maritimes commerciales et les activités économiques sur les continents, la fonction portuaire devient alors une des formes les plus caractéristiques des relations de l'homme et de la mer. Ainsi, CELERIER Pierre en 1957 pense que « les ports, points de jonction entre la

comprend également la prise en charge du pré acheminement et du post acheminement.¹⁵ A ce jour, le transport maritime est l'un des plus précieux outils du commerce international et représente le principal mode de transport utilisé pour déplacer des marchandises d'un port à un autre.¹⁶ Ce type de transport garde une certaine suprématie dans le transport mondial des marchandises, étant donné, que par rapport aux grandes distances, il demeure pour les charges pondérales, le seul disponible et le moins coûteux.¹⁷

Par ailleurs, l'exécution de ce type de transport exige qu'un contrat de transport maritime de marchandises soit en principe conclu.¹⁸ Aussi, l'exécution de ce contrat engendre l'intervention de plusieurs prestataires de services,¹⁹ le plus souvent qualifiés d'auxiliaires, de préposés, de commettants, de mandataires, etc. Ce sont des personnes (physiques ou morales) qui exécutent une ou plusieurs obligations dudit transporteur dans le cadre de l'exécution du contrat de transport maritime de marchandises.²⁰ Ce sont des professionnels qui ont des fonctions très variées et complémentaires.²¹ La convention de Rotterdam (CR) les qualifie de « parties exécutantes maritimes ».²² Il s'agit, entre autres, du transitaire, du manutentionnaire, de l'agent maritime ou consignataire, du commissionnaire de transport, du courtier maritime, etc. Les parties exécutantes dont il sera fait référence dans cette étude sont en réalité les auxiliaires commerciaux du navire, d'où le choix du terme dans l'intitulé du présent sujet.²³

terre et la mer, éléments indispensables à la navigation, constituent les marques de cette emprise dans l'espace géographique ». Voir mémoire de Master de Nima-Habon KHAIREH, *L'analyse de la manutention portuaire des vracs secs à l'import : le cas de la SDV*, Mémoire Master IST/SUPDECO Dakar, p. 15.

¹⁵ Il comprend la livraison de la marchandise du port dans les locaux du cocontractant ou inversement. En ligne : <https://www.gefco.net/fr/glossaire/definition/transport-maritime-international/>, consulté le 01 juin 2025, à 14h.

¹⁶ Vincent BILE, *L'entreprise de manutention portuaire en droit ivoirien*, Saint-Denis, Connaissances et Savoirs, 2017, p. 11. Voir aussi, André TCHIMMOGNE, « Le Cameroun et les enjeux de la réforme de la législation sur le transport maritime de marchandises », *Neptunus E. Revue*, Vol. N° 26, 2020, p. 2. Les marchandises transportées par voie maritime ont atteint 95% des échanges dans les Etats en voie de Développement.

¹⁷ Cossi ASSONGBA, *Les contentieux en transport maritime de marchandises par conteneurs*, Thèse, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2014, p. 4.

¹⁸ Jean BELOTTI, *Transport international de marchandises*, Paris, Vuibert, 2015, pp. 49 et ss/ et p. 247. Ce type de contrat implique qu'un professionnel s'engage à assurer le déplacement de la marchandise par mer d'un port à un autre en contrepartie d'un prix déterminé ».

¹⁹ Jean-Michel JACQUET et al., *op. cit.*, pp. 423-427.

²⁰ Jean BELOTTI, *Transport international de marchandises*, Paris, Vuibert, 2015, p. 49 et ss/ et p. 247. Ce type de contrat implique qu'un professionnel s'engage à assurer le déplacement de la marchandise par mer d'un port à un autre en contrepartie d'un prix déterminé ».

²¹ Jean-Michel JACQUET et al., *op. cit.*, pp. 423-427.

²² Cyril BLOCH (dir.), *Mélanges en l'honneur de Christian Scapel*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, pp. 106-108.

²³ Au titre des auxiliaires, on distingue les auxiliaires nautiques ou techniques. « *Les auxiliaires nautiques sont les pilotes, les entreprises de remorquage..., tandis que les auxiliaires commerciaux sont les consignataires (de navire et de la cargaison), les entreprises de manutention et les entreprises de transit.* » Cf., Gaston NGAMKAN, *Le rôle des professions auxiliaires*, *op. cit.*, p. 1.

Il est important de faire remarquer dans cette analyse, qu'il ne sera question que des apports de la convention sur les avantages et les limites liés, spécifiquement, à la responsabilité des auxiliaires commerciaux du transporteur maritime.

En effet, la CR, au même titre que les différentes conventions visées *supra*, assimile le régime de responsabilité du transporteur maritime à ses auxiliaires,²⁴ ce qui induit que le régime juridique desdits auxiliaires, sous un certain aspect, est fortement, phagocyté par celui du transporteur.²⁵ Ainsi, le transporteur répond non seulement du manquement des obligations qui lui incombent, mais également des actes ou omissions de toute autre personne qui s'acquitte ou s'engage à s'acquitter de l'une quelconque des obligations lui incombant en vertu du contrat de transport.²⁶ En conséquence, ces derniers bénéficient des moyens de défense, y compris des limites de responsabilité, reconnus au transporteur.²⁷

Cependant, la plupart des auxiliaires au transporteur maritime peuvent agir pour le compte d'acteurs, autres que le transporteur. Il s'agit par exemple du chargeur et/ ou du destinataire.²⁸ Dans l'hypothèse où ils interviendraient pour le compte de ces derniers, ils perdraient le privilège de responsabilité du transporteur maritime,²⁹ dans la mesure où la sanction de la responsabilité desdits

²⁴ Maryse FOLLIN, « Statu quo sur le régime de la limitation de responsabilité du manutentionnaire maritime ? », *DMF*, n°816, 2019, p. 1. « Cette limitation s'applique non seulement aux dommages matériels à la marchandise proprement dits, mais également à tous les frais annexes qui ne peuvent donc être accordés aux assureurs ».

Cf. également : Yves TASSEL, « *Dura Lex Sed Lex* : la responsabilité de l'entrepreneur de manutention maritime et sa limitation », *DMF*, n° 721, 2011, p. 1. « La responsabilité du transporteur n'est limitée que pour les pertes ou dommages subis par la marchandise. Celle de l'entrepreneur de manutention ne peut en aucun cas dépasser les mêmes limites. » Dans le même ordre d'idées, « la limitation de responsabilité de l'entreprise de manutention portuaire s'applique aux dommages causés à la marchandise et à ceux consécutifs ou annexes supportés par le transporteur », In. Philippe DELEBECQUE, Obs. sous Cass. Com du 16 JANVIER 2019 No 17-24.598, Aff. Sté INTRAMAR c/ Sté CMA CGM « Quels sont les dommages que couvre la limitation de responsabilité de l'entrepreneur de manutention ? », n° 811 du 01 mars 2019, p. 3 et ss. Voir aussi, DIBAS- Éric FRANCK, « Quelques remarques sur le Code de la marine marchande de la CEMAC de 2012 », *DMF* n°801, 2018, p. 4.

²⁵ Gaël PIETTE, *Droit maritime*, Paris, Gualino, 2018, p. 72.

Cf., aussi, Philippe DELEBECQUE, *Droit maritime*, Paris, Dalloz, 2020, p.438. Le transfert de la responsabilité du transporteur maritime à ses auxiliaires ne date pas des conventions susvisées. Au départ, grâce à l'arrêt *Adler c/ Dickson* (Chambre des Lords le 29 Octobre 1954, 2 Lloyd's Report. 267, 1955 Queen's Bench Division 158 « C.A ») les transporteurs par le biais de la clause "Himalaya" introduite dans le contrat de transport octroie aux auxiliaires de ce dernier les privilèges de responsabilité dont il jouissait. Par la suite la convention de Bruxelles (Art.4) et celle de Hambourg (Art.7) en s'inspirant de cette pratique ont accordés la possibilité pour les auxiliaires du transporteur de se prévaloir desdits privilèges. Celle de Rotterdam va plus loin en favorisant une double protection aux parties exécutantes maritimes Cf. Sokhna DIOP, *Les parties exécutantes maritimes dans les règles de Rotterdam*, Master, Université d'Aix Marseille, 2017, p. 50-51.

²⁶ Pierre BONASSIES, « Le droit du transport maritime de conteneurs à l'orée du 21^e siècle », *DMF*, n° 699, 2009, p. 2. Cf. aussi, Gaël PIETTE, *op. cit.*, p. 72., et Philippe DELEBECQUE, *Droit maritime*, *op. cit.*, p.438.

²⁷ Voir les Articles 18 et 19 de la convention en examen.

²⁸ Art. 429 du code maritime béninois sur les cocontractants potentiels du manutentionnaire pour ne citer que lui.

²⁹ Cette situation est clairement de nature à engendrer à l'avenir des difficultés majeurs d'interprétation pour les juridictions

auxiliaires sera couverte par un régime juridique autre que celui du droit du transport maritime international. Il semble se déduire, clairement, une dualité de principe de responsabilité à appliquer. Ainsi, les auxiliaires maritimes seraient soumis aux règles du droit du transport maritime lorsqu'elles contracteraient avec le transporteur maritime (il s'agit du bénéfice des plafonds d'indemnisations et des cas « exceptés » d'exonérations)³⁰ et aux règles de droit commun quand il s'agirait du chargeur et/ou du destinataire (une indemnisation totale des dommages et le bénéfice des cas d'exonération de droit commun qui sont plus réduits.)³¹ Cet état de fait suscite le questionnement de savoir, qu'elle serait la portée des dispositions de la convention de Rotterdam sur la responsabilité des auxiliaires du transport maritime en droit béninois ?

L'objectif étant de montrer l'écuelle que poserait cet instrument lors de son entrée en vigueur, particulièrement, sur le régime des auxiliaires du transporteur maritime.

L'enjeu de la présente étude est tel qu'il nous permet de montrer qu'une dualité de textes juridiques se révélerait. A la lumière de certains écrits, cette dissonance de régimes juridiques semble se confirmer.³² De plus, la jurisprudence dans d'autres espaces juridiques semble également confirmer cette disparité.³³ En effet, l'entrée en vigueur de la CR engendrerait en droit béninois, sur cet aspect précis, les mêmes difficultés qui sont nées en droit français. Il s'agit en réalité d'un débat d'ordre technique qui a créé des difficultés d'analyses par les théoriciens du droit et une complexité majeure d'appréciation par les juridictions, parce que la multiplicité des règles en vigueur a donné lieu à des conflits de lois tout aussi intéressants pour la doctrine que pour les juridictions.³⁴

³⁰ Andrée CHAO, « Les limitations de responsabilité du transporteur et de l'acconier peuvent-elle être différentes ? », *BTL*, 1995, pp. 72-75.

³¹ Il faut noter que le chargeur et le destinataire peuvent être dans la pratique la même personne.

³² Chakir ABDELAHAD, *Le régime juridique de la manutention portuaire en droit marocain et français*, Lille 2, Thèse, 1996, 258 pp. 1-220.

Ali AHAMADA, *Le Droit maritime comorien. Etude de droit comparé : droit français/droit comorien*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Thèse, le 22 juin 2016, p. 30 et ss.

Érick Demangeon « Manutention portuaire : deux régimes juridiques de responsabilité ». En ligne : www.Antenne.com : des transports au quotidien, note de, Novembre 2011.

Cossi ASSONGBA, *op. cit.*, p. 12 et ss.

³³ CA Rouen, ch. civ. et com., 20 septembre 2012, n° 11/04669.

CA Lyon, 3^{ème} ch., 1^{er} mars 1996, *Martin c/ Peinetti, Lamyline*.

Cass. Rouen, 1^{ère} et 2^{ème} chambre civiles réunies, le 10 juin 1986. *CNAN c/ Le Monde et autre*. En renvoi de : Cass. Rouen d 28 février 1984. *BT*. 1984, p. 556, etc.

³⁴ Axelle JOUVE, *Les Terminaux à conteneurs portuaires*, Mémoire de Master de Droit Maritime et des Transports, Université Paul Cézanne-Aix Marseille III, 2008, p. 3.

Cette analyse est l'occasion de participer au débat doctrinal et par la même occasion, mettre en lumière le fait que ce n'est pas juste une question d'interprétation des textes ni même de compétence judiciaire, mais plutôt un choix de régime efficace à appliquer. »³⁵

Par ailleurs, au regard de l'état actuel du droit positif et à défaut d'une nouvelle donne législative en la matière, apporter une série de réponses aux questions pratiques grâce à l'analyse des textes, de la doctrine et de la jurisprudence ne serait que bénéfique dans un contexte d'intégration à l'économie mondiale. On peut donc espérer tirer des conclusions permettant de combler les lacunes juridiques et d'améliorer le droit régissant le régime juridique des auxiliaires au transporteur maritime. Avec comme portée pratique, de contribuer à la sécurité juridique de l'application du droit du transport maritime à l'international en droit béninois et plus insidieusement du contentieux de la sanction de leur responsabilité. Cette étude a donc également pour ambition, de faire une proposition d'harmonisation de régime juridique en redéfinissant la responsabilité des acteurs en la matière, tout en intégrant les normes internationales.

Au-delà de la prise en compte du droit positif en la matière, il est fait recours dans le cadre de ce travail au droit prospectif, dans la mesure où non seulement ladite convention n'est pas encore entrée en vigueur, mais aussi parce que le régime proposé doit être vu comme une projection. En effet, le régime proposé demeurera une utopie, parce que susceptible de ne jamais s'appliquer, tant que cette convention n'est pas d'application. Il est également question dans l'analyse de ce sujet, de faire du droit comparé à l'effet d'établir des parallèles avec les régimes juridiques d'autres Etats dans un but purement illustratif, afin de donner l'opportunité de repérer le ou les régimes juridiques les mieux adaptés à appliquer dans le contexte béninois. Aussi, permet-il de joindre les différentes conclusions et applications faites par les législateurs et juges étrangers. C'est dans cette logique que ce travail se base sur la pratique française et celles de certains Etats d'Afrique francophone,³⁶ en analysant les dispositions de leurs textes, doctrines et jurisprudences en la matière.

Il est essentiel de comprendre à quel point cet instrument juridique pourrait sensiblement modifier le droit positif béninois en la matière, tout en proposant une approche sur les moyens de corriger les écueils mis en évidence. Pour ce faire, il s'agira donc de mettre en exergue le régime

³⁵ Adil HIND, *op. cit.*, p. 1.

³⁶ Le Cameroun, le Gabon, le Sénégal, le Togo, pour ne citer qu'eux.

avantageux dans la responsabilité des auxiliaires (I) et d'autre part, l'anomalie dans le régime applicable à la sanction de cette responsabilité (II).

I- L'INSTAURATION D'UN REGIME DE RESPONSABILITE AVANTAGEUX

La convention, à l'examen, modifierait, significativement, le droit maritime béninois lors de son entrée en vigueur. Il est ainsi important de voir sur quelle base se fonde la particularité du bénéfice que conférerait ladite convention au régime dans l'espace juridique de cet Etat. La CR permettrait aux auxiliaires du transporteur maritime de s'exonérer de leurs responsabilités pour tous les dommages occasionnés aux marchandises, lorsqu'ils prouvent la survenance de certains éléments qui permettraient de se soustraire, totalement ou partiellement, de ladite responsabilité. A cet effet, une liste, certes non exhaustive, néanmoins, très détaillée, a été prévue concernant certains éléments liés au contentieux de la responsabilité (A), cumulé à un privilège de limitation dans la responsabilité (B).

Page | 353

A- Une clarification de certains éléments liés au contentieux de la responsabilité

En droit positif béninois, le code maritime ne prévoit que de façons éparées les éléments constitutifs d'une exonération de la responsabilité du transporteur et par ricochet de ses auxiliaires.³⁷ Les dispositions y afférentes, semblent empreintes d'une certaine limite quant au nombre réel de ces cas. La CR vient inexorablement pallier cette carence. En effet, relativement aux éléments d'exonération, elle est plus détaillée et plus précise que ceux énumérés par le législateur béninois, tout en tenant compte d'un délai pour agir plus harmonieux. Ainsi, cette convention apporte un meilleur éclaircissement des cas d'exonérations de responsabilité (1) et une harmonisation des délais de prescription de l'action en responsabilité (2).

1- L'éclaircissement sur les cas d'exonérations de responsabilité

Un texte se doit d'être sans équivoque et donc ne laisser aucune place à l'interprétation. Or, les dispositions en matière d'exonération de responsabilité des auxiliaires du transporteur maritime sont empreintes d'un certain flou voire d'un certain mutisme.³⁸ Qu'entend le législateur

³⁷ Aux termes de l'article 431, le législateur béninois prévoit relativement au manutentionnaire par exemple, pour ne citer que lui, que ce dernier sera déchargé de sa responsabilité que « [...] s'il prouve que les pertes, avaries ou dommages apparents proviennent d'un cas fortuit ou de force majeure, de grève ou de lock-out, ou d'arrêt, ou entraves apportées au travail pour quelque cause que ce soit, partiellement ou complètement, du vice propre de la marchandise, de l'insuffisance ou de la défectuosité de l'emballage. » Le code maritime béninois adopté à l'Assemblée Nationale en sa séance du 27 décembre 2010 et entrée en vigueur le 7 mars 2011.

³⁸ Cf. Les articles 377, 534 et 535 du code maritime béninois, pour ne citer qu'eux.

béninois entend par cas fortuit ou de force majeure ? Ou encore par entraves apportées au travail ?

La CR, en la matière, est plus détaillée et plus précise. Aux termes de l'article 17 de cette convention, deux catégorisations de cas ont été faites, notamment, les cas découlant d'évènements extérieurs à la navigation et ceux relatifs à la marchandise en elle-même et à sa manipulation.

Page | 354

D'une part, relativement aux cas découlant d'évènements extérieurs à la navigation, le terme de « force majeure » retenu par le code maritime béninois, a été supprimé, au détriment d'un large éventail de cas constitutifs de force majeure. Cette précision offre, de ce fait, des éléments factuels qui pourraient permettre aux parties et aux juges une meilleure qualification des faits. Il s'agit, en dehors de certains cas listés par le législateur béninois,³⁹ des « *émeutes et troubles civils ; interventions ou obstacles de la part d'États, d'autorités publiques, de dirigeants ou du peuple, y compris une immobilisation, un arrêt ou une saisie non imputable au transporteur ou à son exécutant* ». Il faut noter qu'un cas en particulier a été listé par la CR, qui est un cas excepté traditionnel du transport maritime que le législateur béninois n'a, spécifiquement, pas pris en compte. Il s'agit de « L'acte de Dieu » qui est allégué lorsque l'avarie est, uniquement, du fait de la nature, outre toute intervention humaine.⁴⁰ La doctrine y associe « la foudre, le tremblement de terre, l'ouragan, l'irruption volcanique, etc. »⁴¹ Pourtant à supposer que ces événements soient qualifiés d'« actes de Dieu », ils peuvent aisément être invoqués à titre de force majeure ou de cas fortuit.⁴² La convention n'en donne ainsi qu'une qualification large.

D'autre part, concernant les cas d'exonérations relatifs à la marchandise et à sa manipulation, en dehors des cas évoqués par le législateur béninois,⁴³ vient en appui, les cas liés aux « [...] *actes visant à détruire ou neutraliser les marchandises, si celles-ci présentent, ou risquent selon toute vraisemblance raisonnable de présenter, un danger réel pour les personnes, les biens ou l'environnement pendant la durée de sa responsabilité.* »⁴⁴ Cependant, s'il est légal

³⁹ Guerres, hostilités, conflit armé, piraterie, terrorisme, etc.

⁴⁰ Adil HIND, *op. cit.*, p. 133 et ss.

⁴¹ Ali AHAMADA, *op. cit.*, p. 307.

⁴² Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, pp. 190-191.

⁴³ Vices cachés ; Acte ou omission du chargeur, de la partie contrôlante ou de toute autre personne dont les actes engagent la responsabilité du chargeur ; Acte ou omission lors Chargement, manutention, arrimage ou déchargement des marchandises ; Freinte en volume ou en poids ou toute autre perte ou dommage résultant d'un vice caché, de la nature spéciale ou d'un vice propre des marchandises ; Insuffisance ou défectuosité de l'emballage ou du marquage non réalisé par le transporteur ou en son nom. Cf., cumulativement les articles Les articles 377, 534-535 et 570 du code maritime béninois et l'article 17 de la convention de Rotterdam.

⁴⁴ Article 17 de la convention susvisée.

que les auxiliaires puissent invoquer les cas d'exonération réservés au transporteur selon les règles de Rotterdam, il faut remarquer que certains de ces cas sont à leurs égards refusables. Il s'agit des cas tirés du sauvetage, de l'assistance en mer, du déroutement et du vice caché du navire.

Par ailleurs, il faut noter que les cas d'exonérations de responsabilité ne sont pas de plein droit. Les auxiliaires seront déchus de cette prérogative s'il est prouvé que l'événement invoqué a été causé par eux ou qu'ils y ont contribué. La jurisprudence s'est montrée, dans un autre espace juridique, très pointilleuse sur l'interprétation de ces cas.⁴⁵ Ainsi, en France, les juges sont allés encore plus loin, en déterminant des cas non pris en compte par la convention, sous étude, notamment ceux consécutifs aux vols ou d'une explosion due à la particularité de la cargaison.⁴⁶

Cette liste, relativement très détaillée, suscite tout de même une certaine interrogation. Quel intérêt peut lui être attribué ? Les auxiliaires au transport seraient exemptés de toute responsabilité si le dommage est dû à l'un des événements énumérés, même dans le cas contraire, ils doivent démontrer que cette autre cause est indépendante de toute faute de leur part. Ce qui revient à dire que, l'exonération requiert la preuve de l'absence de faute. C'est semble-t-il dans le même ordre d'idées que Gurvan BRANELLEC estime que « *Si l'on admettait que la responsabilité du transporteur maritime repose sur une présomption de faute, nul besoin d'énoncer des causes particulières d'exonération puisque dans ce cas il pourra démontrer par tous les moyens possibles et imaginables son absence de faute.* »⁴⁷ Il est tout de même à l'actif de cette convention, d'avoir été plus ou moins claire, dans la mesure où, le plus important est qu'une norme se doit d'être sans équivoque et donc ne laisser aucune place à l'interprétation. Il semble que le pari soit réussi dans un certain sens.

2- L'harmonisation des délais de prescription de l'action en responsabilité

L'avantage qu'offrirait, en droit béninois, la CR se situe également, au niveau des délais pour agir contre les auxiliaires au transporteur maritime. Elle prévoit une prescription biennale.⁴⁸

⁴⁵ CA. d'Aix-en-Provence, 2ème Chbre, 31 octobre 2010/1991, BTL 1992, p. 478.

Cass. Com., en date du 10 juillet 2001, BTL 2001, p. 544.

⁴⁶ CA. Paris en date du 22 novembre 1996, BTL 1996, p. 157.

⁴⁷ Gurvan BRANELLEC, *La coexistence des règles applicables au contrat de transport international de marchandises par mer : contribution à l'étude de l'uniformité du droit*, Thèse, Université de Bretagne occidentale-Brest, 2007, pp. 160 et ss.

⁴⁸ Pour Rotterdam : « *Le délai visé court à partir du jour où les marchandises ont été livrées par le transporteur ou, lorsqu'elles n'ont pas été livrées ou ne l'ont été que partiellement, à partir du dernier jour où elles auraient dû être livrées. Le jour indiqué comme point de départ du délai n'est pas compris dans la computation. 3. Nonobstant l'expiration du délai visé au paragraphe 1 du présent article, une partie peut invoquer un droit et l'opposer à l'autre partie comme moyen de défense ou de compensation.* »

Le délai commence réellement à courir à compter du jour où les marchandises ont été remises par l'auxiliaire à l'ayant droit. Ce délai prend également en compte la circonstance où la marchandise a été livrée, partiellement ou pas du tout, et ce, en tenant compte du jour où elle aurait dû être livrée. Ainsi, le jour indiqué sur le contrat comme point de départ, n'est pas juridiquement pris en compte. Cependant, en dépit de l'échéance, l'une des parties au contrat est en mesure de faire valoir un droit en l'opposant à l'autre partie, comme moyen de défense ou demande d'indemnisation.⁴⁹ Par ailleurs, le délai de prescription ne peut être ni suspendu ni interrompu ; néanmoins, la partie destinataire de la requête, a le droit de prolonger le délai à tout moment, au moyen d'une notification adressée au demandeur. Le terme peut être prolongé à nouveau par une ou plusieurs autres déclarations.⁵⁰

L'intérêt de cette harmonisation est qu'elle viendrait régler une disharmonie dans le régime actuel de la prescription, en la matière, en droit béninois. En effet, le législateur béninois a retenu des délais de prescription épars, en fonction des auxiliaires au transporteur. Pendant que le code maritime prévoit une prescription de deux (02) ans, certains auxiliaires à l'image du commissionnaire, du transitaire et du manutentionnaire,⁵¹ pour ne citer qu'eux, bénéficient d'une prescription annale en cas de pertes ou avaries subies par la marchandise. Ce délai annal, semble être calqué sur les dispositions de la loi française de 1966 qui prévoient, également, la même prescription.⁵²

Toute action hors du cadre actuel, néanmoins dérivant des contrats des auxiliaires, le contrat d'acconage par exemple, est prescrit pour cinq (05) ans. La formulation vague et globalisante du législateur béninois en la matière ne permet pas de bien comprendre la nuance de cette distinction. Toutefois, il peut être supposé qu'il s'agisse de la prescription commerciale de droit commun⁵³ et que ces actions soient celles relatives aux manquements à une obligation contractuelle, telle que le refus de la livraison de la marchandise, etc. Pourtant, même dans ce cas, cela ne justifie pas une différenciation entre les prescriptions, étant donné que le manquement

⁴⁹ Article 62 de la convention de Rotterdam

⁵⁰ Article 63 de ladite convention

⁵¹ Voir les articles 419, 420 et 438 du code maritime béninois.

⁵² Il s'agit des articles 4 et 26 de la loi n°66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes en France. Cette loi a été modifiée par les lois n°79-1103 du 21 décembre 1979 ; n°86-1292 du 23 décembre 1986 et la n°92-496 du 9 janvier 1992.

⁵³ Cette prescription en matière commerciale s'inscrit dans le même cadre que celle de l'article 18 de l'Acte Uniforme relatif au Droit Commercial Général : « Les obligations nées à l'occasion de leur commerce entre commerçants, ou entre commerçants et non commerçants, se prescrivent par cinq ans si elles ne sont pas soumises à des prescriptions plus courtes »

découlera de l'exécution du contrat. Si elle concerne une action extracontractuelle liée à l'exécution du contrat, c'est la prescription y afférente qui doit en principe s'y appliquer.

Au regard de ce qui précède, cette dissonance s'avère très regrettable, elle constitue un obstacle à la mise en œuvre de la responsabilité des auxiliaires du transporteur maritime. Il est donc évident que le délai de prescription de deux ans, proposé par la CR et applicable à tous les acteurs de la chaîne quel que soit son statut, réglerait la disharmonie actuelle en droit béninois et unifiera la législation en la matière.⁵⁴

Page | 357

B- Un privilège de limitation dans la responsabilité

A la lecture du code maritime béninois, il semble qu'il n'est fait aucune mention de la sanction de la responsabilité des auxiliaires du transporteur maritime, en ce qui concerne le manquement à leurs obligations contractuelles.⁵⁵ Toutefois, aucune ambiguïté ne subsiste sur le fait que leur responsabilité contractuelle peut être retenue pour des dommages subis par la marchandise lorsque leur faute est prouvée. On en déduit aisément que la sanction de leur responsabilité sera couverte par le régime du droit commun et c'est d'ailleurs ce qui marque la différence avec le régime proposé par la CR. Cette dernière prévoit des plafonds de réparation qui dérogent à la règle de la réparation intégrale d'un dommage causé à la marchandise. Elle en a prévu les modalités (1) et les conditions de pertes y afférentes (2).

1- Les modalités de la limitation

La limitation de responsabilité est indissociable du droit du transport maritime,⁵⁶ elle est qualifiée de « clé de voûte du droit maritime ». ⁵⁷ C'est d'ailleurs ce qui fait le particularisme de ce droit.⁵⁸ Etant entendu que « *La mer fait naître des risques accrus que le droit prend en compte, notamment en donnant une très grande place à la limitation de responsabilité. Celle-ci constitue*

⁵⁴ Gaston NGAMKAN, *Le rôle des professions auxiliaires*, Exposé présenté au colloque sur "Les aspects logistiques et juridiques de l'acheminement de marchandises" Abidjan, 2016, p. 44.

⁵⁵ Sauf dans le cadre de la détermination des valeurs contributives en avaries communes (règlement des indemnités). Cf. Article 466 et suivants du code maritime béninois.

⁵⁶ Ce principe est d'inspiration Anglaise, voir : René RODIERE, *Droit Maritime*, Paris, Dalloz, 1963, p. 111.

⁵⁷ George RIPERT, *Traité de Droit maritime*, Paris, Rousseau et Cie, 1952, p. 140.

⁵⁸ Antoine VIALARD, « La limitation de responsabilité, clé de doute pour le droit maritime au 21ème siècle », DMF, n° 699, 2009, p. 21 et ss. Dans le même ordre d'idées, Antoine MANIATIS trouve que le droit maritime constitue une branche spécifique unique du droit qui est en plus grevée d'une autonomie enrichie à la limite de la métamorphose juridique. Cf. Antoine MANIATIS, « Le Droit Maritime », *Neptunus E. Revue*, vol. 24, 2018, p. 1 à 4., Pierre BONASSIES et Christian SCAPEL, *Traité de Droit Maritime*, Paris, L.G.D.J, 2016, p.15 et ss., Eric DIBAS-FRANCK, *Le droit maritime dans la zone CEMAC*, Paris, L'Harmattan, 2018, pp. 22-42., Jean-Claude DAKOURI, *Droit des transports maritimes*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 14-21., Yves TASSEL, *Cours sur la spécificité du droit maritime*, Académie de Marine, 2000, pp. 4-7 (Inédit).

le fondement sur lequel reposent les structures du commerce maritime.»⁵⁹ Ce privilège est d'ailleurs qualifié par René RODIERE de « règle d'or ».⁶⁰

Ce principe de responsabilité est, largement, adopté par certaines législations étrangères au nombre desquelles on peut citer la France, la Belgique, l'ensemble des Etats de la zone CEMAC et de certains Etats d'Afrique de l'Ouest tels que le Sénégal, le Togo, etc ; en somme, par l'ensemble des Etats qui ont adhéré aux différentes conventions internationales sur le transport de marchandises par mer. Ces Etats ont adopté, dans leur droit positif, l'assimilation complète du régime de privilège de responsabilité du transporteur maritime à celui de ses auxiliaires.

En réalité, il s'agit de la limitation dans la réparation du dommage causé à la marchandise du fait de l'auxiliaire.⁶¹ Elle est assortie de la mise en place de plafonds dans la réparation. Ainsi, les seuils sont limités à 875 unités de compte par colis ou unité de chargement⁶² qui sont en réalité un Droit de Tirage Spécial (D.T.S) tel qu'il est défini par le Fonds monétaire international et à 3 D.T.S par kg de poids brut de marchandises perdues ou endommagées. Le DTS est une monnaie internationale fictive dont le cours varie quotidiennement.⁶³ Il se base, principalement, à l'international sur le dollar américain, voire dans de rares cas en Euro, Livre Sterling, FCFA, etc.⁶⁴ En cas de retard à la livraison, la limite équivaut à deux fois et demi le fret payable pour les marchandises ayant subi le retard, n'excédant pas le montant total du fret payable en vertu du contrat de transport de marchandises.⁶⁵ Néanmoins, la problématique de la limitation de réparation en cas de retard, reste entière. En effet, le retard dans la livraison de la marchandise porte, non seulement préjudice à la marchandise en elle-même, mais aussi à l'ayant droit.⁶⁶ En droit français,

⁵⁹ Marie LEVENEUR-AZÉMAR, *Etude sur les clauses limitatives ou exonératoires de responsabilité*, Thèse, Université Panthéon-Assas, 2016, p. 99. Pour le Professeur Cécile Legros, « Ce régime dérogatoire au droit commun était justifié par le coût important de 'l'aventure' maritime, par hypothèse périlleuse. Seule un tel principe de partage de risque était de nature à assurer la viabilité économique du transport maritime international, et d'assurer le développement des grandes compagnies maritimes, en particulier anglaises et néerlandaises dès le XVIIe siècle » Cf. Cécile LEGROS, *loc. cit.*, p. 338.

⁶⁰ Philippe DELEBECQUE, « Les dommages causés par un entrepreneur de manutention aux conteneurs transportés sont couverts par la limitation de responsabilité », *DMF*, n° 756, 2014, p. 1.

⁶¹ Les plafonds d'indemnités sont très diversifiés en fonction des différentes conventions internationales. Dans la convention de Hambourg par exemple, le préjudice résultant des pertes ou des dommages subis par les marchandises est limité à une somme maximale équivalant à 835 unités de compte par colis ou autre unité de chargement ou à 2,5 unités de compte par kilogramme de poids brut de marchandises perdues ou endommagées. La limite la plus élevée étant applicable. Cf. Article 6 de la convention de Hambourg.

⁶² Ils peuvent également être évalués à 3 unités de compte par Kilogramme de poids brut des marchandises objets de litige ou réclamation. La limite la plus élevée s'appliquant systématiquement sauf exception. Cf. Art. 59 de la CR.

⁶³ Gurvan BRANELLEC, *op. cit.*, p. 167.

⁶⁴ Abdelkerim KOUKA, *Le contrat de transport maritime de marchandises en France et en Tunisie : Théories et pratiques*, Thèse, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2011, p. 349.

⁶⁵ Abdelkerim KOUKA, *op. cit.*, p. 310 et ss.

⁶⁶ Abdelkerim KOUKA, *op. cit.*, p. 310 et ss.

il y a une importante controverse jurisprudentielle sur la nature du préjudice concerné par le retard. Confronté à une difficulté d'indemnisation résultant d'un retard, certains juges⁶⁷ ont admis l'expression « *pertes ou dommages à la marchandise ou les concernant* » comme, ne pouvant uniquement se limiter aux dommages physiques subis par les marchandises ou à leur disparition, mais devraient être, également, étendu à tout préjudice d'ordre économique souffert par le destinataire. En revanche, d'autres juges, s'appuyant sur le silence de la loi française de 1966 susvisée, excluent les préjudices dits économiques du domaine du plafond d'indemnisation, afin de leur appliquer le droit commun.⁶⁸

Par ailleurs, il faut noter qu'est considéré comme un colis ou autre unité de chargement, un conteneur, une palette ou tout engin similaire qui est utilisé pour grouper des marchandises en vrac et/ou les marchandises contenues dans cet engin. De plus, lorsque ledit engin a été perdu ou endommagé, il est considéré, s'il n'appartient pas à un auxiliaire du transporteur ou n'est pas fourni par lui, comme une unité distincte. L'enjeu de cette qualification est crucial pour la détermination du plafond de réparation. A titre d'illustration, en tenant compte des éléments de chargement pour un transport de 200 cartons dans un conteneur, le plafond d'indemnisation se calculera sur la base du nombre de cartons susvisé, soit 200×875 DTS. Or, si le conteneur en entier devrait être considéré comme un colis, la base de calcul sera de 875 DTS, ce qui serait, de fait, plus insignifiante.⁶⁹

La limitation de responsabilité n'est pas une réparation forfaitaire qui est attribuée à l'ayant droit de la marchandise, c'est juste un plafond que l'indemnité de réparation ne saurait franchir.⁷⁰ Elle présente un intérêt certain pour tout auxiliaire du transporteur qui peut, dès l'entrée en relation, évaluer le montant de l'indemnité qu'il pourrait être emmené à verser.⁷¹ Il faut préciser que les mentions du connaissance ou contrat de transport, représentent des éléments objectifs pour le calcul de la limitation légale de responsabilité. Aussi, « *Ce système fonctionne comme un plafond et non comme un forfait. Si le dommage effectivement causé est inférieur à la limitation légale, le transporteur ne doit réparer que ce dommage. La limitation n'est utile que si le dommage dépasse le montant de cette limitation, ce qui sera en pratique presque systématiquement le cas.* »⁷² Les limitations prévues par la CR seraient, évidemment, appliquées en droit béninois, à toute action

⁶⁷ Il s'agit majoritairement des juges des cours d'appels. Cf. Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, p. 216.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 217-218.

⁶⁹ Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, p. 219.

⁷⁰ Ali AHAMADA, *op. cit.*, p. 27.

⁷¹ Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, p. 213 et ss.

⁷² *Ibid.*, p. 168.

contre les auxiliaires, en réparation des dommages causés à la marchandise, qui a fait l'objet d'un contrat de transport. Toutefois, les auxiliaires peuvent perdre ce privilège dans certaines circonstances.

2- La perte du droit à la limitation

Page | 360

La perte du droit à la limitation de responsabilité peut résulter de la déchéance qui découle des dispositions légales, particulièrement, pour sanctionner la déloyauté de tout auxiliaire qui a, intentionnellement, provoqué la survenance d'un dommage.⁷³ Les auxiliaires peuvent également perdre ce droit de limiter le montant de la réparation, conformément aux clauses contractuelles prévues à cet effet entre les parties lors de la conclusion du contrat. La même déchéance du droit vaut pour le préjudice consécutif au retard.⁷⁴ Ainsi, la perte de ce privilège est consécutive d'une transgression des dispositions prévues par la convention à l'étude ou du fait des engagements contractuels. Concernant le volet légal, les éléments pris en considération sont relatifs à un acte ou à une omission personnelle commis soit dans l'intention de causer un préjudice, soit téméairement et avec la pleine conscience que vraisemblablement, un préjudice en résulterait.⁷⁵ Il s'agit, en d'autres termes, de la faute intentionnelle et inexcusable.

La faute intentionnelle décrit sans équivoque possible le souci de son auteur de s'échapper du cadre légal, voire contractuel, dans la mesure où, il ne respecte pas ses obligations et les utilise à des fins totalement autres à celles prévues au contrat.⁷⁶ Toutefois, même s'il est, tout de même, difficile de concevoir qu'un auxiliaire du transporteur maritime recherche, délibérément la commission d'une avarie partielle ou totale lorsqu'il prend en charge la marchandise, il peut se comprendre qu'il manque sciemment à ses obligations contractuelles. Cela peut s'assimiler à la « *théorie de la violation efficace* ». ⁷⁷ Par cette théorie, le débiteur de l'obligation peut, intentionnellement, manquer à ses obligations contractuelles dans le but de rechercher un avantage financier.⁷⁸

La faute inexcusable, quant à elle, est définie par la jurisprudence française comme « *une faute d'une exceptionnelle gravité, dérivant d'un acte ou d'une omission volontaire, de la conscience que devait avoir son auteur du danger qui pouvait en résulter ou de l'absence de toute*

⁷³ Alinéa 2 de l'article 61 de la convention susvisée.

⁷⁴ Alinéa 2 de l'article 61 de la convention de Rotterdam.

⁷⁵ Alinéa 1 de l'article 61 de la convention susvisée.

⁷⁶ Cass. Com. Paris (Ch. Réunies), en date du 11 mars 1960, D.M.F., 1960, p. 331.

⁷⁷ Cass. Com. Paris, en date du 04 février 1969, J.C.P. 1969, p. 160.

⁷⁸ Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, p. 226.

cause justificatrice ». ⁷⁹ Parfois, elle l'assimile à une « faute lourde aggravée », des fois à une « simple variante de la faute lourde ». ⁸⁰ Elle a dégagé deux caractéristiques, l'une fondée sur le comportement de l'auxiliaire mis en cause, en considérant la faute comme une négligence qui dénote de son inaptitude à accomplir son obligation, l'autre sur « le caractère fondamental » de l'obligation inexécutée. ⁸¹ A titre d'illustration, elle qualifie l'insuffisance d'arrimage ou de désarrimage de faute, inexcusable. ⁸² Par ailleurs, il a été retenu qu'a commis une faute, le manutentionnaire qui par une énorme déficience lors du désarrimage a causé un dommage à un ensemble routier. ⁸³ Dans cet arrêt, l'entreprise Générale Maritime importatrice de véhicule a confié la manutention de sa marchandise au manutentionnaire SNMCM. Or, au cours de l'opération de désarrimage, l'opérateur ne s'est pas assuré de l'immobilisation adéquate de cet ensemble après le retrait des drains et des cales. La cour a estimé qu'après avoir relevé l'inaptitude à mettre le moteur en marche, il n'a ni porté attention à l'efficacité du frein de parking, ni employé des cales pour éviter le déplacement de l'ensemble vers l'arrière du navire, ce qui a privé l'engin de son système de freinage principal. ⁸⁴ La même négligence a été relevée, dans un autre arrêt où la cour a condamné le manutentionnaire pour négligence due à un manque de précaution qui a occasionné le mauvais arrimage d'une palanqué à l'appareil de grutage, ce qui, du coup, a produit un écroulement de la marchandise au fond de la cale du navire. ⁸⁵ La jurisprudence béninoise s'inscrit, également, dans le même ordre d'idées en considérant le défaut ou l'insuffisance d'arrimage comme systématiquement constitutif d'une faute inexcusable. ⁸⁶

Concernant la perte de la limitation de responsabilité par des dispositions conventionnelles, les parties peuvent convenir d'exclure par le contrat, la limitation de responsabilité, en précisant

⁷⁹ CA. Rouen, en date du 19 novembre 2009. Lamyline.fr

⁸⁰ Bernadette KERGUELEN-NEYROLLES et al. (dir.), *op. cit.*, p. 1002, n°2513. Jur. 12., Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, p. 226 et ss.

⁸¹ Yves TASSEL, Obs. sous [COUR D'APPEL D'AIX-EN-PROVENCE (2e Ch.) - 29 MARS 2007 - Navire Blue Sky - no 2007/712, Sté MAGELLAN c/ Sté DHL DANZAS, Sté SNTM - CNAN, Sté SOCOMA. « La faute dolosive de l'entrepreneur de manutention », DMF n°688, 2008, pp. 21 et ss.

⁸² Guillaume de BASCHER, Note sous CA. ROUEN (2^{ème}Ch.), le 25 octobre 2018 n° 17/00355. Aff. SARL STAR RENT c/ CMA CGM, « Dommages aux marchandises pour mauvais arrimage : qui est responsable ? », DMF n°811, 2019, p. 1.

⁸³ Cass. Com. Aix-en-Provence, du 5 décembre 1984, Entreprise Générale Maritime C/ SNMCM et autres, inédit. Lamyline.fr

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ CA. Poitiers, en date du 12 février 2003, Aff. X c/ Yeu Continent no 97/04224, BTL 2004, p. 11. In. Bernadette KERGUELEN-NEYROLLES et al. (dir.), *Lamy transport Tome 2 : Commission de transport Mer, Fer, Air, Commerce extérieure*, Paris, Lamy, 2006, p. 1002.

⁸⁶ CA. Cotonou, du 22 septembre 1961, Aff. Région Bénin Niger (R.B.N) c/ Compagnie d'Assurances Générales. Arrêt n°44/1961./ CA. Cotonou, du 22 septembre 1961, arrêt n°45/1961, Aff. Région Bénin Niger (R.B.N) c/ Compagnie d'Assurances Générales. Tiré de la Revue Droit et Lois, Jurisprudence Béninoise : Recueil d'Arrêt de la cour Suprême et des cours d'appel de Cotonou et Parakou, n°2, pp. 348-353.

spécialement la valeur du bien ou une clause qui fixe une limitation de réparation supérieure au plafond légal. La déclaration de valeur entraîne l'exclusion du plafond légal de limitation et une indemnisation équivalente à la valeur de la marchandise telle que mentionnée dans le contrat.⁸⁷ Il faut noter que cette déclaration de valeur entraîne un supplément « *ad valorem* » du fret calculé⁸⁸ et sa validité n'est conforme qu'à condition que l'estimation de la marchandise, ne soit pas sous-évaluée.⁸⁹ Pour la stipulation d'une clause fixant une limitation supérieure aux limites légales, les parties peuvent convenir qu'en cas de survenance d'un dommage, les plafonds applicables seront ceux prévus par le contrat. Cependant, en dépit du fait que cette possibilité soit admise, elle n'est que théorique, dans la mesure où, l'incidence d'une telle limitation de réparation a des conséquences significatives, notamment, une augmentation notable des coûts de fret et des primes d'assurance.⁹⁰ Or, les ayants droit de la marchandise ne disposent pas toujours des ressources nécessaires leur permettant de relever les limites légales.

II-L'INSTAURATION D'UNE ANOMALIE DANS LA SANCTION DE LA RESPONSABILITE

L'entrée en vigueur de cette convention en droit béninois, générerait un flou sur le régime de la sanction de la responsabilité à appliquer. Le même problème s'est posé lors de la mise en vigueur des autres conventions maritimes ailleurs, notamment en France, pour ne citer que cet Etat. L'anomalie en la matière créerait de fait, une sorte de contraste qui instituerait une dualité de régimes juridiques (A) pour laquelle il est important de proposer une certaine harmonisation afin de rendre le régime plus lisible (B).

A- La dualité de régimes juridiques

La CR, à l'instar des autres conventions en la matière a, clairement, assimilé le régime de responsabilité du transporteur maritime à celui de ses auxiliaires. Toutefois, il est à noter que ces acteurs n'opèrent pas seulement pour le compte dudit transporteur, ils sont aussi habilités à contracter pour le compte des chargeurs et des destinataires,⁹¹ soit par le biais d'un contrat bien distinct du contrat de transport maritime, soit par l'intermédiaire d'une clause dite « FIO » insérée

⁸⁷ Abdelkerim KOUKA, *op. cit.*, p. 347.

⁸⁸ Adil HIND, *op. cit.*, p. 207.

⁸⁹ Martine REMOND-GOUILLOU, *Droit maritime*, Paris, Pedone, 1993, p. 387.

⁹⁰ Martine REMOND-GOUILLOU, *op. cit.*, p. 387.

⁹¹ Voir l'article 628 du Code Communautaire de la Marine Marchande de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) dans sa version de juillet 2012 et l'article 429 du code maritime du Bénin

au contrat de transport maritime.⁹² Une dualité de régime se mettrait en place en raison du cocontractant de l'auxiliaire (1) et en raison de la nature de l'action en responsabilité contre l'auxiliaire (2).

1- La dualité de régimes tenant au cocontractant

Page | 363

Une dualité de régime de responsabilité s'appliquerait lors de l'entrée en vigueur de la CR en droit béninois. Les auxiliaires au transport maritime seraient soumis d'une part, à un régime dérogatoire au droit commun, lorsqu'ils contracteraient avec le transporteur⁹³ et perdraient, d'autre part, ce privilège dans le cas contraire.

Dans un premier temps, un auxiliaire est tenu aux obligations et bénéficie des cas d'exonération et des limites de responsabilité reconnus au transporteur par la présente convention, à condition qu'elle soit mandatée par le transporteur. Il faudrait que l'auxiliaire ait reçu les marchandises à transporter, ou exécute ses opérations de manipulation des marchandises dans un Etat contractant.⁹⁴ Le souci du législateur international, en assimilant le régime de responsabilité des auxiliaires à celui applicable au transporteur maritime, s'inscrit dans une volonté d'asseoir une sécurité juridique dans le contentieux de la responsabilité des acteurs de la chaîne du transport maritime.⁹⁵ Toutefois, dans le cas où le transporteur accepte l'exécution d'obligations autres que celles prévues par la présente convention, aucun auxiliaire ne serait lié par cette acceptation. Il en est de même, lorsque le transporteur concède les limites de responsabilité plus élevées que celles spécifiées par la convention. Néanmoins, tout auxiliaire qui consent, expressément, à ces obligations particulières se verra appliqué le régime juridique, contractuellement, prévu.

Par ailleurs, il faut préciser que même si le régime de responsabilité des auxiliaires est celui applicable au transporteur maritime, il est loin de lui être identique, notamment, en ce qui concerne l'étendue des différentes responsabilités. En effet, la limitation de responsabilité ne s'applique pas à tous les dommages subis par l'ayant droit à la marchandise. Les plafonds d'indemnités ne sont opposables au demandeur qui l'invoque que pour les phases d'opérations, purement maritimes.⁹⁶

⁹² Voir l'article 13, al 2 des règles de Rotterdam.

⁹³ Andrée CHAO, « Les limitations de responsabilité du transporteur et de l'acconier peuvent-elle être différentes ? », *BTL*, 1995, pp. 72-75.

⁹⁴ Article 19 de la convention de Rotterdam.

De ce fait, toute autre action dans un Etat non signataire de la convention exclut l'application des règles de Rotterdam.

⁹⁵ Lekhmissi MAMMERI, *La livraison de marchandises dans le contrat de transport maritime (en droit algérien et en droit français)*, Mémoire de Master, Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille, 2001, p. 39.

⁹⁶ Pierre BONASSIES et Christian SCAPEL, *op. cit.*, p. 548.

Les opérations liées au dépotage, empotage, neutralisation et reconditionnement des marchandises en sont exemptes. La jurisprudence en la matière est très restrictive. Ainsi, toute opération ne constituant pas le préalable ou la suite nécessaire est purement exclue du régime du droit maritime international.⁹⁷ Pourtant, la doctrine sur cet aspect va plutôt dans le sens contraire.⁹⁸

Page | 364

Dans un second temps, il paraît évident que dans l'hypothèse où les auxiliaires opéreraient pour le compte du destinataire ou du chargeur, ils perdraient le privilège visé *supra*. Le régime du droit maritime national n'est rien d'autre que le régime juridique de droit commun prévu à cet effet. En s'appuyant sur le droit commun des contrats de façon générale et en droit béninois en particulier, les prérogatives des parties aux contrats sont telles que l'une des parties peut engager la responsabilité contractuelle de l'autre partie pour obtenir la réparation d'un préjudice du fait d'une inexécution ou d'une mauvaise exécution contractuelle.⁹⁹ De ce fait, toute réparation du dommage à la marchandise ou à l'ayant droit impliquera une indemnisation totale des dommages et le bénéfice des cas d'exonérations de droit commun.¹⁰⁰

Le principe de la réparation intégrale du préjudice n'est pas inscrit dans les textes de manière expresse, pourtant, il est unanimement admis qu'il est sous-entendu. Aux termes de l'article 1382 du code civil applicable au Bénin « *tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* », on suppose que les rédacteurs du code civil ont voulu dire « *à le réparer intégralement* ». C'est ainsi que la jurisprudence interprète la loi. Elle considère que le règlement de la responsabilité a pour objet de « *remplacer la victime dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable ne s'était pas produit* ». ¹⁰¹ C'est le cas de figure actuellement en droit béninois, quel que soit le cocontractant de l'auxiliaire au transport maritime. En considérant les dispositions de la CR en matière de transposition de régime juridique,¹⁰² cette configuration de réparation intégrale du dommage demeurerait d'actualité lorsque le cocontractant de l'auxiliaire ne serait pas le transporteur maritime.

⁹⁷ Cass Com., du 19 janvier 1976 DMF, 1976, p.488/
Cass. Com., du 28 septembre 2004, DMF, 2005, p.122/
Cass. Com., du 16 février 2010, DMF, p. 212.

⁹⁸ Pierre BONASSIES et Christian SCAPEL, *op. cit.*, p. 548.

⁹⁹ Jean-Sébastien BORGHETTI, « La réparation intégrale du préjudice à l'épreuve du parasitisme », *Recueil Dalloz*, 2020, p. 1086 et ss.

¹⁰⁰ Sokhna DIOP, *op. cit.*, p. 60 et ss.

¹⁰¹ Olivier LEBRUN, *La responsabilité du chargeur*, Mémoire de Master, Université d'Aix-Marseille (Centre de Droit Maritime et des Transport), 2009, p. 54.

¹⁰² Article 19 de la convention de Rotterdam.

Cependant, certaines clauses écartant ou limitant la responsabilité entre cocontractants sont possibles. La clause d'« accroissement de la responsabilité » qui engage la responsabilité d'une partie même en cas de force majeure. Cette clause est très souvent qualifiée de « *clause de garantie* ». La clause « limitative de la responsabilité » qui fixe le montant maximum des dommages intérêts en cas de préjudice. Ainsi, un contrat peut prévoir un plafond d'indemnité en cas de préjudice subi par la victime. La clause exclusive ou exonératoire qui permet à une partie d'exclure totalement sa responsabilité en stipulant qu'elle ne devra aucun dommage en cas d'exécution tardive ou d'inexécution. Ces clauses sont parfaitement licites au nom du principe de l'autonomie de la volonté.¹⁰³ Néanmoins, la jurisprudence énonce que la clause limitative de responsabilité ou exonératoire de responsabilité ne peut porter sur une obligation essentielle du contrat dans la mesure où elle dénature ce dernier.¹⁰⁴

Il est clair que les prestations, ne relevant pas de la loi maritime internationale, sont réalisées en vertu d'un simple contrat commercial liant l'auxiliaire du transporteur au donneur d'ordre et sont régies par le droit commun des opérations de transport maritime interne.

2- La dualité de régimes tirée de la nature de l'action en responsabilité

Une difficulté, tenant à la responsabilité résultant du préjudice aux parties non contractantes pourtant intéressées par la marchandise, est établie. Il est de principe que seule une partie contractante dispose d'un droit d'action contre le ou les cocontractants à une convention.¹⁰⁵ Ce principe, réaffirmé par la doctrine,¹⁰⁶ renvoie à la relativité des conventions prévues par l'article 1165 du code civil applicable au Bénin.¹⁰⁷ La spécificité de la qualité de partie à un contrat réside dans le fait qu'elle soit présente lors de la formation dudit contrat, ou avoir donné son consentement sans être physiquement présente.¹⁰⁸ Ainsi, différents critères entrent en ligne de compte pour l'identification de qui est la partie intéressée par la marchandise et de son droit

¹⁰³ Cass. Com., du 12 mai 1978 et Cass. Soc., arrêt du 4 juillet 1983. En ligne www.dalloz.fr

¹⁰⁴ CA. Rouen, Ch. Civ. et Com., en date du 20 septembre 2012, n° 11/04669. En ligne www.dalloz.fr

¹⁰⁵ Méline DOUCHY-LOUDOT, *Procédure civile*, Paris, Gualino, 2006, p. 108.

¹⁰⁶ Martine REMOND-GOUILLOU, *op. cit.*, p. 393. « *L'action en responsabilité née du contrat de transport appartient aux parties à ce contrat et à elles seules* ».

¹⁰⁷ Mis à part l'expression susvisée, plusieurs termes désignent ce qui reste du code civil en vigueur au Bénin, tels que « Code civil de 1958 applicable au Bénin », etc. Voir Eric MONTCHO AGBASSA, « Il est temps d'adopter le code des obligations du Bénin », *Justicia*, n°39, 2024, p. 2.

¹⁰⁸ « *Les parties sont donc les personnes dont les consentements ont contribué directement ou indirectement à la naissance du contrat, c'est-à-dire les personnes dont l'échange des consentements a formé le contrat.* » Cf. Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, p. 16.

d'action contre tout auxiliaire au transport maritime.¹⁰⁹ Elle peut être toute personne tierce au contrat,¹¹⁰ directement liée à la marchandise. Il s'agit, généralement, soit du propriétaire de la marchandise ou de son représentant, soit de la personne à qui la marchandise est destinée ou de la personne qui l'a expédiée.

Page | 366

Le problème, dans un premier temps, c'est de la possibilité pour la partie intéressée à la marchandise d'assigner directement l'auxiliaire, mis en cause, pour les dommages causés à la marchandise, sur une base extracontractuelle. La CR a donné la possibilité pour les parties intéressées à la marchandise, ayant subi un préjudice, d'exercer une action directe contre l'auxiliaire au transporteur maritime.¹¹¹ Par ailleurs, la jurisprudence, dans le souci de ne pas priver les victimes du droit de réclamer la réparation de leurs préjudices, avait déjà ouvert la voie pour le tiers intéressé à la marchandise d'agir sur le plan délictuel ou quasi-délictuel contre tout auxiliaire du transporteur.¹¹² Cette action se fonde sur la base de la mauvaise exécution du contrat par l'auxiliaire et ayant par la suite entraîné, directement ou indirectement, des dommages à la marchandise.¹¹³ Le critère de la recevabilité de l'action extracontractuelle contre tout auxiliaire par un tiers aux mêmes fins qu'une action contractuelle, s'en trouve donc acté.¹¹⁴ Dans un tel cas de figure, le tiers intéressé par la marchandise se trouve dans un double schéma pour obtenir

¹⁰⁹ Anthony BEM, *Le droit, l'intérêt et la qualité à agir comme conditions de recevabilité des demandes en justice*, legavox, 2015, p. 1. En ligne : <https://www.legavox.fr/blog/maitre-anthony-bem/droit-interet-qualite-agir-comme17296.htm#:~:text=Le%20droit%20d'agir%20en,ou%20ressortir%20de%20la%20loi>, consulté le 21 juin 2025 à 16h.

¹¹⁰ Le tiers est toute personne qui n'est aucunement partie à un contrat parce qu'il ne l'a pas signé et n'a été représenté par aucun des signataires. Voir Hilarion BITSAMANA, *Dictionnaire de droit OHADA*, Pointe-Noire, Ohadata, 2003, p. 206.

¹¹¹ Article 68.

¹¹² La jurisprudence a d'abord ouvert la possibilité pour un sous-commissionnaire non signataire au contrat de manutention d'agir directement contre l'acconier : Cass. Com., du 15 juillet 1987, n°85-17.567, BT 1987, p. 507, lamyline.fr. Cf. aussi, Cass. Com du 5 juillet 1994, affaire : Navire Casablanca, DMF n°648, 1994. Inédit. « Une telle action n'est recevable que si celui qui agit ne dispose d'aucune autre action, action directe ou action récursoire », Bernadette KERGUELEN-NEYROLLES et al. (dir.), *op. cit.*, p. 1005.

¹¹³ Arrêt n° 8700 du 24.5.1984, Bull. 1984, T1, p. 340 1358 et Arrêt n° 3593 du 19 juin 1980, Bull. 1980, T1, p. 163, de la jurisprudence Tunisienne. Pour les juges l'entrepreneur de manutention est personnellement responsable de ses faits à l'égard des tiers (chargeur et destinataire) sur le plan délictuel. La demanderesse doit établir alors que les avaries sont la conséquence de la faute de l'acconier ou de ses auxiliaires pendant que la marchandise était sous sa garde. Arrêt n° 4105 du 11.01.1982, R.J.L n° 2, 1983, p. 93 1362 ; Arrêt n° 36471 du 14.02.1992, Bull. 1992, p. 287 ; Arrêt n° 7086 du 16.01.1983, Bull. 1983, T1, p. 130 1363 ; Arrêt n° 4698 du 12.01.1982, Bull. 1982, T1, p. 98 1364 ; Arrêt n° 7624 du 17.02.2005, R.J.L 2006, n° 1, p. 233. Cf. Abdelkerim KOUKA, *op. cit.*, p. 325.

¹¹⁴ Bernadette KERGUELEN-NEYROLLES et al. (dir.), *op. cit.*, p. 463. Cf., aussi pour la recevabilité de l'action du transporteur maritime : Cass. Com. du 25 novembre 1997, n°95-22.097, DMF 1998, p. 158/ CA. Rouen. 2^{ème} chambre en date du 23 novembre 2000, SA Terminaux de Normandie c/ SA Prudence Créole GFA, DMF 2001, p. 605. Pour la recevabilité de l'action du chargeur, Cass. Com. du 4 juillet 2000, n°989-10.094. Lamyline.fr Cf. également Philippe DELEBECQUE, *op. cit.*, p. 440.

réparation. Soit, il agit directement contre le donneur d'ordre de l'auxiliaire avec lequel il est en contrat,¹¹⁵ soit, il agit directement, sur un plan extracontractuel contre ledit auxiliaire.¹¹⁶

Dans un second temps, le questionnement principal dans le cadre de l'action extracontractuelle réside dans le droit applicable. S'il ne fait aucun doute que cette action repose sur le fondement des règles du droit commun, l'inquiétude réside dans la sanction de cette responsabilité. Dans le cas où le contractant de l'auxiliaire serait toute partie autre que le transporteur, le problème ne se pose pas, la difficulté surgirait lorsque le transporteur serait le donneur d'ordre. Lorsqu'une action est déclenchée sur un fondement extracontractuel, les conditions d'action en responsabilité seront, en principe, celles de droit commun ; ce qui suppose une réparation intégrale et le régime spécifique y afférent. Dans cette hypothèse, l'auxiliaire pourrait-il invoquer les moyens de défenses que lui offre de droit maritime ? Cette situation est, de toute évidence, de nature à créer une insécurité juridique et à engendrer des difficultés majeures d'interprétation pour les juridictions. Il est donc important de proposer un palliatif.

Page | 367

B- La nécessité d'harmonisation du régime à appliquer

La force d'un texte juridique réside aussi dans sa capacité à accomplir sa fonction de prévisibilité. Au regard de tout ce qui précède, il convient que, d'une manière générale, le contentieux de la responsabilité des auxiliaires du transporteur maritime relève du même régime juridique, quel que soit la nature de l'action en responsabilité ou la qualité du cocontractant. En effet, la même difficulté visé *supra* s'est posée en droit étranger où une solution y a été apportée (1) et qui pourrait servir d'inspiration au législateur béninois pour l'élaboration d'un régime particulier (2)

1- La solution retenue en droit étranger

Depuis la ratification de la convention de Bruxelles par la France, seule l'auxiliaire au transporteur maritime jouit d'un régime dérogatoire au droit commun en matière maritime, en raison du fait qu'il est le cocontractant direct du transporteur.¹¹⁷ Dans un tel cas de figure, l'ayant droit à la marchandise contournait la limitation de responsabilité par le biais, de l'action extracontractuelle.

¹¹⁵ Abdelkerim KOUKA, *op.cit.*, p. 326.

¹¹⁶ Cass. Com du 5 juillet 1994, n°92-17 :288, Bul. Civ. IV, n°259, p. 205, BTL 1994, p. 582, DMF 1994, p. 648.

¹¹⁷ Bernadette KERGUELEN-NEYROLLES et al. (dir.), *op.cit.*, p. 1005.

En effet, en droit commun des contrats, les prérogatives des parties à un contrat sont différentes de celles accordées aux tiers dans la mesure où l'action déclenchée sur une base contractuelle, renferme des spécificités que l'action engagée sur une base extracontractuelle ne possède.¹¹⁸ Ainsi, l'ayant droit considéré comme un tiers au contrat de transport invoquait la réparation intégrale, spécifique à la responsabilité délictuelle pour contourner les plafonds d'indemnités.¹¹⁹ Mieux, lorsqu'une partie autre que le transporteur était le cocontractant de l'auxiliaire, le règlement de la responsabilité dudit auxiliaire se faisait sur les bases de la réparation intégrale du dommage.

La même difficulté s'est posée en droit Belge où la plupart des auxiliaires tel que le manutentionnaire, étaient confrontés à l'impossibilité de ne pas pouvoir se prévaloir des exonérations et limitations de responsabilité, dans le cadre d'une action extracontractuelle. En d'autres termes, les clauses fixées dans le contrat de manutention étaient complètement contrecarrées à partir du moment où l'ayant droit à la marchandise introduisait une action directe contre l'auxiliaire responsable d'un dommage à la marchandise.¹²⁰ Cet auxiliaire rencontrait la même difficulté lorsque son donneur d'ordre n'était pas le transporteur.¹²¹

En conséquence, pour pallier cette incongruité juridique, les deux législateurs ont prévu que les exonérations et les limitations de responsabilités, y compris les exigences procédurales, soient opposables peu importe le fondement de l'action en responsabilité contre les auxiliaires au transport maritime, et ce, quelle que soit la qualité du demandeur.¹²² Il a, ainsi, généralisé ce régime dérogatoire au droit commun dans la mesure où il suffirait juste que l'opération ait trait au transport maritime pour en faire un particularisme de l'application des règles du droit du transport maritime international.

Ce principe de responsabilité est, largement, adopté par les législations de certains Etats qui ont retenu l'assimilation complète du régime de privilège de responsabilité du transporteur maritime à ses auxiliaires quels que soient la partie contractante et le type d'action. Au nombre de ceux-ci on peut citer, les Etats de la zone CEMAC qui ont ratifié leur code de la marine

¹¹⁸ Cass. Com., du 6 mai 1996, n°94-14.887, BTL 1996, p. 535.

¹¹⁹ Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, p. 182.

¹²⁰ Éric Van HOOYDONK, *la révision du droit maritime belge de la navigation (Septième Livre bleu)*, Rapport de Commission de droit maritime, 2012, p. 107.

¹²¹ *Ibid.*, p. 105 et ss.

¹²² Patrice KAGOU KENNA, *op. cit.*, p. 182.

En France par exemple ce réaménagement a été fait sur la base de la loi n°66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes.

marchande.¹²³ En somme, l'ensemble des Etats qui ont adhéré aux différentes conventions internationales sur le transport de marchandises par mer. Seul certains Etats sont encore à la traîne sur le plan de cette harmonisation. L'appropriation des conventions par des procédés nationaux est donc un phénomène réel et répandu.¹²⁴

2- L'élaboration d'un régime spécifique en droit béninois

L'intérêt qu'offre le droit maritime du point de vue de la culture générale peut être caractérisé sous trois rubriques : l'originalité, la continuité et l'unité.¹²⁵ Lorsqu'une partie demande réparation d'une faute pour non-exécution ou mauvaise exécution d'un contrat prenant en compte la prise en charge d'une marchandise, il est nécessaire de tenir compte des règles de compétence et de vérifier les causes qui sont à l'origine d'une telle demande. En matière de droit du transport maritime, les sources des contentieux sont de divers ordres et le règlement desdits contentieux, touche presque toutes les branches du droit.¹²⁶ Afin d'éviter les cas de figures visés *supra*, le législateur béninois gagnerait à s'inspirer du droit français qui, vu le contentieux abondant qu'a suscité cette dichotomie de régimes juridiques, s'est soldé par la généralisation d'un régime d'exception aux auxiliaires du transporteur maritime quelles que soient la qualité du cocontractant et la nature de l'action en responsabilité.

Les Règles de Rotterdam sont une convention impérative¹²⁷ et sur de nombreux points, modernisent le droit du transport maritime, tout en assurant un meilleur équilibre entre les parties en cause.¹²⁸ A défaut d'une entrée en vigueur sur le plan international, la mise en œuvre nationale de cette convention devrait se faire par l'incorporation dans la législation, à l'aide d'une loi de portée interne, à l'image d'un nouveau code maritime béninois. L'objectif serait donc d'insérer avec modification ladite convention dans le texte de loi. Les États ayant adopté cette pratique, ont trouvé un moyen d'adapter certaines dispositions du texte international à leur contexte national à

¹²³ Les Etats de cette zone géographique ont érigé en commun un code de la marine marchande qui après ratification par chaque Etat est d'application dans leur droit positif.

¹²⁴ Innocent KAMDEM, *loc. cit.*, p. 685 et ss.

¹²⁵ Auguste-Raynald WERNER, *Traité de droit maritime général*, Genève, Librairie Droz, 1964, p. 8.

¹²⁶ Il s'agit entre autres du droit processuel, droit commercial, droit maritime, etc. Voir Cossi ASSONGBA, *op. cit.*, p. 262.

¹²⁷ Philippe DELEBECQUE, « La Convention des Nations-Unies sur le contrat de transport international de marchandises entièrement ou partiellement par mer et la liberté contractuelle », *A.D.M.O.*, 2008, pp.485.486.

¹²⁸ Philippe DELEBECQUE, « Pour les Règles de Rotterdam Président », *Gazette de la Chambre*, n°20, 2009, p.1., Jean-Pierre BEURIER, *Droits maritimes*, Paris, Dalloz, 2008, p. 464-465.

l'image du code de la marine marchande de la zone CEMAC, qui a incorporé des dispositions des règles de Rotterdam.¹²⁹

Il s'agirait surtout, pour le législateur béninois dans le nouveau code maritime, au-delà de la prise en compte des cas d'exonérations, de prévoir la fixation des plafonds de réparation prévue par le texte international, afin de limiter les incertitudes dans la détermination du montant de la réparation. La prise en compte des circonstances provoquant la perte du droit de limiter le montant de la réparation du dommage y compris la détermination du champ d'application de la prescription.

Page | 370

Par ailleurs, il faudrait que le caractère maritime de certaines opérations soit pris en compte dans le nouveau code maritime. En effet, comme il l'a été brièvement relevé *supra*, les activités d'empotages et de dépotages de conteneurs dans l'enceinte portuaire, par exemple, sont le préalable obligatoire avant toute manutention et donc tout transport maritime. En s'appuyant donc sur l'aspect « nécessaire »¹³⁰ de ces opérations, la jurisprudence fait fausse route, dans la mesure où ces opérations doivent s'analyser comme la suite logique et non nécessaire au transport maritime. Elle occulte très vite, le fait que ces opérations sont justes indispensables au transport maritime. Toutes opérations *ante* et *post* transport maritime réalisées dans l'enceinte portuaire plus précisément celles relatives à la manutention par exemple, doivent en principe pouvoir entrer dans le cadre du régime juridique du droit maritime international. Ainsi, les auxiliaires du transporteur maritime pourraient également se prévaloir des privilèges de responsabilité faisant suite à l'exécution des activités de *pré* et *post* acheminement des marchandises réalisées dans l'enceinte portuaire.

Une uniformisation du régime de responsabilité des auxiliaires est l'une des clés de la sécurité juridique du contentieux de ces acteurs de la chaîne du transport maritime. Il permettrait auxdits acteurs de prendre des décisions plus franches dans la gestion de leurs affaires. Ils pourraient adopter des mesures qu'ils estiment appropriées dans l'exécution de leurs obligations de même que le type d'assurance à souscrire, étant donné qu'ils connaîtraient déjà par avance le montant de la réparation auquel ils auraient droit en cas de dommages causés aux marchandises. Ainsi, chaque partie au contrat saurait dès signature, les termes du droit applicable.

¹²⁹ Eric DIBAS-FRANCK, *Le droit maritime dans la zone CEMAC*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 22 et ss.

¹³⁰ Cass. Com., du 16 février 2010, DMF, p. 212.

Conclusion

La CR apporte de manière certaine un régime très avantageux aux auxiliaires du transporteur maritime. Cette particularité peut, d'une certaine façon, être qualifiée de dérogatoire au droit commun. Le caractère le plus significatif est bien entendu relatif à la limitation dans la réparation du dommage quand leur responsabilité est engagée.¹³¹ L'entrée en vigueur à l'échelle internationale de cet instrument juridique changerait sensiblement le droit maritime béninois, spécifiquement le régime juridique des auxiliaires du transport maritime qui en l'état, est très disharmonieux.

En effet, le code maritime béninois est grevé d'un bon nombre de mutisme et de manque de clarté sur certains aspects du régime, non seulement du transporteur maritime, mais également de ses auxiliaires. Néanmoins au-delà de ce voile, il transparaît qu'une situation inconfortable se créerait en instaurant une fluctuation dans le régime de responsabilité desdits auxiliaires. Cette fluctuation, prend en compte la qualité du cocontractant et la nature de l'action en réparation des dommages causés à la marchandise y compris les préjudices subis par son ayant droit. Cet état de fait, apparaît être totalement de nature à mettre ces derniers dans une situation complètement inconfortable dans le cadre du règlement du contentieux de leur responsabilité. Ces constatations démontrent l'exigence de l'érection d'un régime juridique pour ces derniers, afin de ne pas tomber dans des travers évitables lors de l'entrée en vigueur de cet instrument international, en droit béninois.

¹³¹ Antoine VIALARD, *Droit maritime*, Paris, PUF, 1997, pp. 15-20., Antoine MANIATIS, *loc. cit.*, pp. 1 à 4., René RODIERE, *op. cit.*, p. 1 -21., Pierre BONASSIES et Christian SCAPEL, *op. cit.*, p.15 et ss.

Les insuffisances intrinsèques du droit foncier coutumier au Mali

The intrinsic deficiencies of customary land law in Mali

Par :

SANOGO Abdel Kader

Page | 372

Docteur en droit privé

Enseignant chercheur à la Faculté de Droit Privé (FDPRI)

Université Kurukanfuga (ex USJPB) de Bamako / Mali

Résumé :

Le droit foncier coutumier continue à faire l'objet de critique interminable. Les insuffisances qui le composent sont irréfutables. Cette étude démontre que ces insuffisances sont le plus souvent liées à la non formalisation, à la non codification ainsi qu'à l'absence d'autorité centrale d'interprétation et aux contradictions entre les différentes coutumes.

Ces imperfections sont à la base d'une insécurité juridique, et d'une prolifération de conflits partout à travers tout le pays, exposant les populations à des situations de méfiance et d'injustice totale, et empêchant l'élaboration d'une jurisprudence constante et fiable. Ce qui fragilise le droit foncier coutumier et le droit moderne malien.

Ces limites sont un frein au développement national. Le défi à relevé est d'harmoniser le droit coutumier. Pour cela chaque village devrait recenser ces pratiques coutumières, identifier les plus importants, les mettre dans un document qui doit être prise en compte dans un fichier communal, qui à son tour sera centralisé dans un fichier régional ouvrant ainsi la voie à une jurisprudence constante. Cela permettra au droit moderne d'assurer une bonne gestion plus claire, équitable, et plus durable.

Mots clés : Insuffisances, intrinsèques, droit foncier, droit coutumier, coutume, Mali.

Abstract:

Customary land law continues to be the subject of endless criticism. Its inadequacies are irrefutable. This study demonstrates that these inadequacies are most often linked to lack of formalization, lack of codification, the absence of a central interpretative authority, and contradictions between different customs.

Page | 373

These imperfections are the basis of legal insecurity and a proliferation of conflicts throughout the country, exposing populations to situations of mistrust and total injustice, and preventing the development of consistent and reliable case law. This weakens customary land law and modern Malian law.

These limitations are an obstacle to national development. The challenge is to harmonize customary law. To achieve this, each village should list these customary practices, identify the most important ones, and put them in a document that must be taken into account in a municipal file, which in turn will be centralized in a regional file, thus opening the way to accessing consistent case law. This will allow modern law to ensure clearer, fairer, and more sustainable management.

Keywords: Insufficiencies, intrinsic, land law, customary law, custom, Mali.

Introduction

Le droit foncier coutumier constitue la base principale de gestion des terres. Il est le plus souvent utilisé pour gérer les terres au Mali, surtout dans les villages. Cela est clairement affirmée dans les articles 5 à 6 de la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017 portant loi foncière agricole¹. Il ouvre ainsi la voie à de nombreux citoyens d'accéder à la terre. Il est basé sur des traditions orales transmises par les anciens. Cependant, ce système de droit soulève aujourd'hui de nombreux conflits et d'importantes insuffisances, créant ainsi une insécurité pour les citoyens. Le droit foncier coutumier est un droit insuffisant et mal organisé. Ce qui est source de problèmes.

Les conflits fonciers sont présents à travers le territoire national. Ce phénomène existe depuis des années. L'accès aux terres est à l'origine de conflits entre les différents protagonistes (agriculteurs, éleveurs, et pêcheurs etc.). Selon Alfousseyni DIAWARA, Bougouna SOGOBA et Moussa DJIRÉ, les utilisateurs fonciers et les autorités sont aux prises avec la législation foncière et des pratiques administratives inefficaces avec des droits coutumiers qui ne sont pas adaptés à une situation en pleine mutation². Cela explique la caducité de nos textes et de nos sources d'inspiration face à la gestion des terres coutumières. Ces insuffisances sont à la base d'un déséquilibre et d'un désordre interminable ; c'est pour cette raison de plus que les mêmes auteurs cités ci-dessus affirment que, la sécurisation des droits fonciers exige des mécanismes publics clairs et transparents pour les transferts qui sont accessibles à tout le monde sans distinction de sexe ou de statut social³.

Malgré les réformes successives du cadre foncier, une grande partie des transactions rurales continue à être sous l'emprise du droit coutumier, échappant à toute sécurité juridique au Mali. L'article 10 de la Loi Foncière Agricole (LFA) reconnaît les droits fonciers dans l'accès et la gestion des terres coutumières, mais il met en avant les difficultés liées à la sécurisation de ces droits⁴. Daouda CISSE affirme que : Malgré le silence, le constat de fait sur le terrain a prouvé la persistante de phénomène incontournable dans le monde rural... les droits coutumiers ont survécu, sont gaillardement et sont demeurés le vrai droit applicable dans le milieu rural⁵ et cette citation

¹ Art. 5 à 6 de la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant Loi Foncière Agricole (LFA), Journal Officiel de la République du Mali, n° 12, 20 avril.

² DIAWARA (A.), SOGOBA (B.), DJIRÉ (M.), *Sécuriser les droits fonciers au Mali : solutions locales à casse-tête national*, Rapport de recherche, publication iied AMEDD, Bamako, date de parution juin 2014, p 6.

³ *ibid*, p 6.

⁴ Art. 10 de la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant Loi Foncière Agricole (LFA), Journal Officiel de la République du Mali, n° 12, 20 avril.

⁵ CISSE (D.), « place de la coutume dans le code domanial et foncier », *Revue de INFJ*, Bamako, 1994, p 28.

est reprise dans une étude de la FAO sur les évolutions du foncier post-indépendante soulignant que, le code domanial et foncier de 1986 reconnaît officiellement les droits traditionnels tout en continuant de les marginaliser face un domaine public étatique omniprésent⁶. Dès lors le droit coutumier avec ces lacunes devient un outil incontournable.

Le terme « insuffisance » sous-entend un manque, une absence, un vide de quelque chose ; c'est dire que cette chose est incomplète et ne donne pas satisfaction aux utilisateurs de ladite chose. L'insuffisance peut aussi être définie comme un manque ou une carence par rapport à une norme, par rapport à un besoin (quelque chose qui est nécessaire à la vie, etc.), par rapport à une exigence (revendication, prétention, obligation etc.) mais aussi par rapport à un objectif visé (le but à atteindre).

Le terme « intrinsèque » signifie que les manques, les absences, les insuffisances, les limites, les faiblesses évoquées n'émanent pas d'un fait extérieur à la coutume, c'est-à-dire d'un facteur indépendant de la coutume mais, plutôt de la coutume elle-même. Il signifie que la source des absences, des insuffisances est interne et se trouve à l'intérieur et non à l'extérieur de la coutume elle-même. Que d'autres faits, extérieures n'ont causé ces insuffisances liées à la coutume. Elles sont propres, inhérentes au fonctionnement de la coutume elle-même.

Le terme « Droit foncier » signifie l'ensemble des concepts et des règles applicables à la terre, à son usage, mais aussi aux produits qui y sont normalement rattachés⁷. Selon la loi domaniale et foncier du 24 décembre 2020, le terme « Droit foncier » est le droit se rapportant à la terre, à son exploitation et à son imposition⁸. En définitif, le droit foncier désigne le droit applicable à la terre.

Le terme « Droit coutumier » est l'ensemble des règles juridiques, des pratiques issues de la coutume. Elle désigne le système juridique basé sur la coutume.

⁶ *Le foncier-environnement : Fondement juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources renouvelables au sahel*, FAO collection officielle n° 60, Rome, 1997, p 27- 30.

⁷ ROCHEGUEDE (A.), « Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers » *Cahiers d'Anthropologie du droit* 2002, publié par NELGAAFRIQUE CENTRALE PP.15-43

⁸ Art. 2 de l'ordonnance 2020 – 014 /PT-RM du 24 décembre 2020, portant loi domaniale et foncier, Journal Officiel n° 35 du 28 décembre 2020.

Le terme « coutume » désigne avant tout comme une règle de droit qui naît des usages et des pratiques au sein d'une société donnée⁹.

Ce sujet, est un sujet pertinent parce qu'il met l'accent sur les conflits entre droits coutumiers et droits modernes. Ce qui est aujourd'hui une sérieuse problématique du pluralisme juridique. Il soulève aussi des difficultés de sécurité juridique, de preuves, de légitimités des droits, des modes de résolution des conflits, et des problèmes de sources. Il met beaucoup l'accent sur les insuffisances inhérentes au droit foncier coutumier, et sur des absences d'harmonisation, de coordination interne dans la coutume elle-même. Il contribuera à combler les lacunes dans la doctrine et à mieux cerner le droit coutumier et le droit étatique.

Page | 376

Les insuffisances intrinsèques du droit foncier coutumier soulèvent une question majeure.

En quoi les spécificités du droit foncier coutumier portent – elles atteinte à la sécurité juridique des droits fonciers au Mali ?

L'hypothèse est que le droit foncier coutumier malien présente des insuffisances intrinsèques qui découlent de plusieurs aspects comme l'absence d'écrit, la diversité ou la variabilité traditionnelle et l'absence d'encadrement normatif du droit coutumier qui sont à l'origine d'une insécurité juridique persistante et freine le développement économique et social.

L'étude montrera d'abord les insuffisances liées à la réglementation locale (I) avant d'en analyser les fondements de la communauté ayant pour effet de limiter la capacité du droit foncier coutumier (II).

I- LES INSUFFISANCES LIÉES A LA RÉGLEMENTATION LOCALE.

Dans le droit foncier coutumier malien, certaines absences telles que : l'affaiblissement des autorités coutumières, les difficultés de concilier le droit écrit et coutumier, l'oralité, la diversité des coutumes etc., sont à la base d'une fragilisation du droit foncier coutumier, source d'insécurité juridique.

D'après une analyse de Ibrahim Boubacar SOW sur la problématique de la gestion des terres par les collectivités territoriales, les textes sont jugés inefficaces créant une incohérence et des chevauchements de compétences avec des exclusions de populations rurales et conflits

⁹ Doc du juriste, usage et coutume : quelle définition ? quel rôle ? disponible en ligne sur <https://www.doc-du-juriste.com/blog/conseils-juridiques/usage-coutume-definition-role-fiche-cours-03-10-2024.html> consulté le 22-09-2025.

d'acteurs¹⁰, cela est une réalité constatée. Quand elles ne sont pas comblées, ces insuffisances peuvent avoir comme conséquences, une mauvaise gouvernance des terres, une absence de cohésion sociale, et une insécurité juridique pour les usagers. Elles peuvent aussi être sources d'obstacles au développement local et à la division des groupes vulnérables.

Les difficultés d'application des textes fonciers tirent ces sources des insuffisances des textes règlementaires incomplètes, des contradictions internes des textes ou à des difficultés de compréhension pour la population. Ainsi, Mariatou KONE et Jean Pierre CHAUVEAU, pensent qu'en outre la prise en compte des pratiques locales est basée sur une interprétation ambiguë, par ces mêmes autorités sur le droit coutumier, à la fois effectif donc incontournable, mais également générateur de conflits et d'insécurité¹¹. Cet extrait met l'accent sur l'interprétation ambiguë des pratiques locales coutumières, entraînant une difficulté d'application.

Pour mieux cerner les insuffisances liées à la réglementation locale, il serait nécessaire d'analyser d'abord l'absence des règles écrites dans le droit foncier coutumier (A), puis le compléter avec les conséquences de la preuve verbale du droit foncier coutumier (B).

A- L'absence de règles écrites dans le droit foncier coutumier.

Dans le droit foncier coutumier, les réglementations locales désignent l'ensemble des règles de comportements communautaires élaborées au niveau local, par un groupe restreint de personnes expérimentées pour encadrer la gestion des terres selon les usages traditionnels.

Dans cette organisation, le contrôle de l'Etat devient difficile parce qu'il n'y a pas d'écrit et les règles d'usages varient de localité en localité. Dans la coutume, le seul moyen de transmission passe par la parole donnée, qui avait une force obligatoire. Les uns et les autres avaient l'obligation de la respecter. D'après Monique Bassénwindé OUEDRAGO, la parole donnée est généralement irréversible. Cependant les relations contractuelles orales, les comportements de risques, la parole s'envole tandis que l'écrit demeure¹². L'absence d'écrit soulève le problème de preuves fiables, des risques d'oublis, des difficultés de traçabilité qui

¹⁰ SOW (I.-B.), *décentralisation foncière au Mali, cas de la commune de Bougouni*, mémoire DEA, Université Gaston Berger de Saint-Louis (UGB), 2008, p.290.

¹¹ KONE (M.), CHAUVEAU (J.), « décentralisation de la gestion foncière et "Petit Reçus" : pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le Centre-Ouest-Ivoirien », *Bulletin de l'APAD*, n°16, 1998.

¹² OUEDRAGO (M.-B.), *Problématique de l'accès à la terre et de sécurisation foncière : cas des cultures maraîchères à Nouna*, mémoire de fin d'études, Université Ouaga II /ENAM, Burkina Faso, 2009, p.17

entraînent d'énormes contestations et du vivant de la personne et même après le décès desdits bénéficiaires.

La défaillance des règles internes dans les transmissions coutumières fait qu'elles ne sont pas sécurisées, parce qu'elles ne protègent pas suffisamment les bénéficiaires de façon permanente et définitive. Cela est propre pas seulement dans le foncier coutumier malien mais dans la Plupart des droits fonciers des pays d'Afrique de l'Ouest.

Page | 378

Selon sa nature, le droit coutumier est un droit limité parce qu'il ne peut pas s'étaler à l'échelle mondiale à cause de ces pratiques diversifiées sans écrit sans aucune base juridique légale permettant son application. C'est pour ces raisons, que ces droits deviennent aux yeux des autorités publiques comme des obstacles au développement individuel et national. VAN VLIET, NGUINGUIRI, CORNELIS, LE BEL pensent qu'il s'agit de droits en prévalence collectifs et ne comportent pas le pouvoir d'aliéner, qui est l'essence même de la propriété selon le droit positif¹³. Il convient d'examiner tout d'abord la non formalisation des moyens d'accès à la terre en droit foncier coutumier (1)

1- La non formalisation des moyens d'accès à la terre en droit foncier coutumier

En droit, le formalisme signifie un principe. C'est un principe juridique selon lequel il y a l'exigence d'une formalité ou d'un écrit par la loi pour la validité d'un acte, d'un jugement, d'une procédure. Il faut noter aussi que la coutume et les pratiques traditionnelles sont aussi des principes même si elles ne sont officielles ou légales.

L'emploi du terme « formalisation » dans les textes français est souvent défini consistant à donner une forme écrite et juridique à des droits fonciers qui sont jusque-là principalement régis par des normes sociales locales et non par la loi (Lavigne Delville, 2018, p1).

La formalisation des droits coutumiers tourne autour de trois choses : l'immatriculation, l'enregistrement et l'officialisation. Cela va permettre d'intégrer à un système moderne des pratiques locales diversifiées, ce qui crée des poches d'insécurité et d'absence de protection. Ce qui n'est écrit, ne peut être officiel.

¹³ VAN VLIET (N.), NGUINGUIRI (J.), CORNELIS (D.), LE BEL (S.), *Communautés locales et utilisation durable des forêts en Afrique centrale*, Rapport, FAO, CIFOR, CIRAD, 2017, page 60.

L'idée est donc de faire recenser les grands principes de droits de la terre communes à toutes les localités à partir de quelques règles générales et de les imposer aux populations.

La non formalisation des moyens d'accès à la terre en droit coutumier signifie que les moyens par lesquels on accède à la terre ne sont pas écrit, donc non sécurisés. Une seule phrase ou un seul témoignage suffit à une personne d'accéder à la terre coutumière ou agricole, c'est-à-dire que l'accession à la terre n'est pas liée à un écrit pour mettre en évidence ces faits. Sans formalisation, il n'existe aucune sécurité, aucune garantie fiable.

Le bénéficiaire ne peut que se contenter de la parole d'autrui. Cela constitue non seulement une insécurité pour le droit coutumier mais aussi pour le droit moderne qui n'a d'autres choix que de le reconnaître avec ses insuffisances.

Il faut reconnaître que dans la gestion du foncier au Mali, l'oralité en droit foncier coutumier a de sérieuses conséquences néfastes sur la sécurité juridique surtout lorsqu'il s'agit de la transmission ou de la reconnaissance des droits des acteurs.

Le propre du droit coutumier c'est l'oralité, c'est à dire qu'il n'existe aucun support matériel écrit, aucune documentation propre règlementant une procédure convenable. Donc l'oralité soulève des problèmes de preuves, de propriété, d'usage, d'héritage, de contestation et d'interprétation, surtout lorsque les témoins ne vivent plus ou lorsqu'il y a mutation de génération.

A un moment donné, les lois locales ne suffisent plus donc, il faut produire des lois reparties un peu partout. En ce moment-là, on est obligé de passer par écrit mais aussi de les faire savoir par tout le monde. On est obligé de formaliser les choses, car on ne peut pas rester dans les structures locales éternellement.

La vision dominante voit dans l'insécurité le fruit de la compétition foncière et du flou sur les droits coutumiers. C'est pour cette raison que Founemakan SISSOKO a rejoint une affirmation de Ibrahim Boubacar SOW sur : la coutume présente un pluralisme normatif et institutionnel¹⁴, les termes étaient : les réformes osent "le flou" pour conserver la diversité des pratiques coutumières¹⁵ cela sous-entend que l'Etat se sacrifie en acceptant une certaine ambiguïté juridique afin de ne pas

¹⁴SOW (B.), op. cit. p. 54

¹⁵ SISSOKO (F.), "Land-use Planning Implementation Uncertainty in Bamako District", *Article revue African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences*, vol.3, n° 1, 2020, p. 65

fragiliser les autorités traditionnelles, et aussi dans l'intérêt de tous de maintenir un grand équilibre entre le droit moderne et le droit coutumier.

Les pratiques foncières locales évoluent et changent selon les contextes. Tous les acteurs doivent s'adapter en permanence à un contexte évolutif. Ils se réfèrent en même temps au changement et à la diversité des règles, ainsi qu'aux sources. Page | 380

Dans la coutume, les changements de règles coutumières se réalisent en fonction de certains contextes. Chaque ethnie chaque localité à sa propre tradition, ce qui fait qu'il est impossible d'avoir une jurisprudence fiable, permettant de rétablir un lien entre légalité et pratique qui constitue une garantie, une sécurité suffisante sur certains espaces.

Il en est de même avec les conflits liés à l'usage des terres qui sont généralement causés par l'absence de règles d'usages partagées ou leur non-observation. La parole donnée n'a plus la même valeur aujourd'hui comme dans le passé et ne sécurise plus les détenteurs.

Il est important de généraliser certaines pratiques coutumières et de les uniformiser par la codification, c'est à dire en mettant les coutumes par écrit dans l'intérêt de tout le monde. L'idée est de réconcilier des questions de légitimité et d'égalité, c'est-à-dire l'objectif recherché est de faire de la codification un outil permettant de transformer les réalités rurales, les conventions orales en réalités citadines en passant par des textes écrits et fiables acceptables par tous dans le but de contribuer facilement à l'application du droit moderne.

L'évolution des normes coutumières doivent passer par la codification, car ces règles et ces pratiques coutumières font obstacles au développement de la société actuelle.

Selon Marie Bénédicte DEMBOUR, la codification est souvent une tentative d'intégration du droit coutumier au droit étatique, mais au prix d'une perte de flexibilité.¹⁶ L'écrit est une preuve réelle qui confirme les actes et l'existence des choses. Il donne une certaine valeur juridique aux faits et aux actes. Ce qui fait que l'absence d'écrit pose d'énorme problème.

La formalisation des droits fonciers coutumiers est considérée comme l'objectif à atteindre. La non formalisation c'est-à-dire l'absence d'écrit ou l'oralité n'est pas la seule cause inhérente au droit foncier coutumier, d'autres causes existent comme la diversité interne des normes coutumières.

¹⁶ DEMBOUR (M.-B.), *who Believes in Human Rights, Reflections on the European Convention*, Cambridge University Press, 2006.

Après avoir étudié, la non formalisation des moyens d'accès, il serait intéressant de le compléter par l'analyse des difficultés intrinsèques au droit foncier coutumier sur l'uniformisation et la jurisprudence constante (2).

2- Les difficultés intrinsèques au droit foncier coutumier sur l'uniformisation et la jurisprudence constante.

Page | 381

Les difficultés inhérentes au droit foncier coutumier sont des causes qui de façon naturelle naissent avec la coutume elle-même, c'est-à-dire que ces causes sont innées avec les traditions locales. L'une de ces causes est l'oralité, l'absence d'écrit ou de formalisation des normes coutumières. Ces insuffisances ne sont pas les seules causes à empêcher une uniformisation des règles coutumières ou à trouver une jurisprudence constante. D'autres causes existent comme la diversité des traditions coutumières.

La diversité des normes coutumières signifie qu'il existe plusieurs normes ou règles coutumières dans un même pays. Chaque communauté, ou chaque groupe d'ethnie, selon leur histoire ont leurs propres règles de vie, leurs propres modes d'accès à la terre et leur mode de transmission, qui se faisait de génération en génération sans se soucier d'un écrit.

Chaque ethnie ou communauté, est directement connectée de loin ou de près à une histoire lui permettant de se lier à une tradition, cela constitue un facteur d'empêchement, d'harmonisation et d'uniformisation des règles coutumières. C'est pour ces raisons que certains auteurs pensent qu'aujourd'hui, que la coutume un frein ou un obstacle à l'évolution du droit moderne, car ces pratiques sont l'essence même des normes coutumières. Dans un article de Hubert M. G. OUEDRAGO, « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes »¹⁷, il dénonce le manque de prise en compte du droit coutumier dans les réformes écrites, ce qui en affaiblit l'efficacité et constitue un frein au développement inclusif. Il réaffirme encore dans une de ces études comparatives de la mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire ¹⁸. Dans ce rapport officiel, il évoque les difficultés d'appropriation des procédures foncières modernes en raison de leur complexité, du coût, et du maintien des pratiques coutumières.

¹⁷ OUEDRAGO (H.), « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes », *Revue Etudes rurales* n° 187, Paris, Editions de l'EHESS, 2011, p. 79.

¹⁸ OUEDRAGO (H.), et (al.), *Etude comparative de la mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'ouest : Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire*, Rapport n° 42, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), décembre 2004, p.11.

Plusieurs auteurs ont émis les mêmes pensées tout en affirmant que les sources d'insuffisances liées au droit coutumier sont de plusieurs ordres. D'après Etienne LE ROY, dans son ouvrage « caractère des droits fonciers coutumiers »¹⁹, il met l'accent sur les limites de l'individualisation de la propriété soulevant un des aspects de problème interne et en faisant ressortir les caractéristiques intrinsèques du droit foncier coutumier, il évoque aussi que cette situation peut aussi entraîner une sécurisation foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre²⁰, cette insécurité est liée à l'impossibilité dans la pratique de pouvoir faire des transactions modernes dans le droit coutumier, cela constitue un dysfonctionnement dans la gestion du droit foncier coutumier.

Marie-Pierre BARRIERE et Catherine BARRIERE, dans le Système fonciers dans le delta intérieur du Niger, de l'implosion du droit traditionnel à la recherche d'un droit propice à la sécurisation foncière en Afrique²¹ ; ont porté leur analyse sur la diversité des sources comme source d'insuffisance en dénonçant que le droit coutumier éclate avec l'accroissement de la population et la compétitivité commerciale sans aucun outil de sécurisation moderne. Le droit coutumier foncier n'est pas unifié même à l'intérieur d'un pays, parce qu'il varie d'une communauté à l'autre, voire d'un village à l'autre car il repose sur des pratiques locales.

Une autre problématique est que la coutume n'est pas figée c'est-à-dire que la coutume change et évolue avec le temps, elle s'adapte aux réalités du moment, une même règle peut être interprétée différemment selon des circonstances, selon les besoins de la communauté, ce qui rend difficile l'application uniforme.

Tous les acteurs sont obligés de s'adapter en fonction du changement de l'évolution et de la diversité des règles dans le but de maintenir une bonne cohésion.

Il émane de James T. THOMSON et Chéibane COULIBALY, dans « Common property forest management systems in Mali : resistance and vitality under pressure »²², que le système coutumier est évolutif. Ils démontrent que l'évolution de la gestion forestière dans les systèmes

¹⁹ LE ROY (E.), « caractère des droits fonciers coutumiers », *Revue, encyclopédie juridique de l'Afrique*, Tome v : Droit des biens, Paris, ORSTOM-Editions Techniques juridiques 1982, p. 39.

²⁰ LE ROY (E.), *la sécurisation foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre, i, terre, terroir, territoire – les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, 1995, p. 455.

²¹ BARRIERE (M.-P.) et BARRIERE (C.), « Système fonciers dans le delta intérieur du Niger- De l'implosion du droit traditionnel à la recherche d'un droit propice à la sécurisation foncière », chapitre dans ouvrage collectif dirigé par DELVILLE (P.-L.) (dir.), *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, 1998, p. 135.

²² THOMSON (J.) et COULIBALY (C.), "Common property forest management systems in Mali", *resistance and vitality under pressure*, Unasylva, vol, 46, n° 180, Rome, FAO, 1995, p. 11.

coutumiers de gestion est liée à l'évolution des systèmes politiques locaux, à l'environnement et aux besoins de la communauté. Ils sont conscients que les institutions communautaires sont obligées de s'adapter aux nouveaux défis après des périodes de domination étatique.

Ce qui est le plus flagrant, il arrive parfois que les autorités politiques locales favorisent certains groupes ou ignorent des coutumes au profit d'autres coutumes selon leurs intérêts en jeu. Cette reconnaissance peut être considérée comme une source d'insécurité juridique et d'instabilité totale dans l'application des règles coutumières.

S'agissant des modes de résolution de conflits fonciers, l'absence de documentation légale et la prise des décisions orales par les chefs traditionnels laisse un grand vide et une absence de preuve empêchant les tribunaux de se servir d'une précédente décision. Dans ces contextes il est impossible d'avoir une jurisprudence constante, fiable au niveau national permettant de rétablir un lien entre légalité et pratiques qui est une garantie, une sécurité suffisante sur la gestion des espaces.

Ainsi, il ressort d'un rapport de Clingendael sur la justice au Mali, que la grande diversité des mécanismes coutumiers (familiaux, religieux, communautaires) conduit à des décisions très variables pour des cas similaires, rendant impossible l'établissement d'une jurisprudence stable à partir du droit coutumier²³. Cette analyse a été complétée par International Development Law Organisation (IDLO) qui reprend les mêmes propos que Clingendael²⁴. Les juges ne peuvent fonder leurs décisions sur aucune base coutumière fixe et identique d'un cas à l'autre parce que ce droit n'est ni codifié, ni uniformisé. Il est difficile de constituer de précédents judiciaires fiables à cause de l'absence d'écrit, de la diversité des pratiques traditionnelles et de leur uniformisation.

Les exigences du droit moderne fragilisent le droit foncier coutumier et entraînent des conséquences majeures et une insécurité juridique renforcée par la multiplication des conflits et des risques d'instrumentalisation.

Après avoir analysé l'absence des règles écrites dans le droit foncier coutumier, il serait complété par l'analyse des conséquences de la preuve verbale du droit foncier coutumier.

²³ VAN VEEN (E.), GOFF (D.), VAN DAMME (T.), *Pluralisme juridique au Mali : acceptation et réconciliation, Rapport sur la cohabitation entre justice coutumière et justice étatique*, la Haye : Clingendael Institute, 2015, p. 23.

²⁴ International Development Law Organisation (IDLO), *Pluralisme juridique au Mali : acceptation et réconciliation, Rapport sur la cohabitation entre justice coutumière et justice étatique*, Rome : IDLO, 2015, p. 17.

B- Les conséquences de la preuve verbale du droit foncier coutumier.

Une grande partie des terres maliennes sont gérées par des règles coutumières. La preuve verbale du droit foncier coutumier soulève plusieurs enjeux juridiques et pratiques. Elle repose sur la mémoire des témoins et des chefs coutumiers. Comme le souligne l'association DEME SO : la coutume répondant à la culture de l'oralité, "la preuve est dans la mémoire des anciens". C'est donc en fonction du témoignage des anciens que l'on procède au bornage de la terre²⁵. Or selon un adage nul n'est infallible, même le parlement peut se tromper, de ce fait la mémoire peut faire fuite, car elle peut, à la vieillesse avoir quelque dysfonctionnement, elle peut aussi être manipulée de façon consciente par son utilisateur lorsqu'il veut manifester une trahison.

Page | 384

L'article 9 LFA reconnaît les terres agricoles à travers les titres définitifs, les attestations de possession foncière ou les attestations de détention de droits fonciers coutumiers²⁶. Cette reconnaissance est liée à la délivrance d'une attestation ce qui est légale et passe par un écrit. Le problème est que la coutume n'a pas de force juridique sans validation étatique. Ce qui fragilise le foncier coutumier. La preuve verbale basée seulement sur la mémoire peut entraîner des conflits liés aux accords verbaux non formalisés, des risques de contradiction entre les témoignages, ou de soudoiement des témoins. Toujours d'après l'association DEME SO : dans une culture orale, aucune preuve de prêt ne résistant au temps, les prêts de terre peuvent en effet devenir sources de conflits²⁷ ce qui met l'accent sur l'insécurité foncière du fait de l'absence de trace écrite. L'absence de document écrit pour la confirmation de ces droits fonciers pose de sérieuses difficultés aussi bien que pour l'Etat que pour les tiers bénéficiaires, ce qui crée une insécurité juridique.

Une autre conséquence est que les détenteurs des droits fonciers coutumiers peuvent facilement perdre leur droit sur leurs terres parce qu'ils n'ont aucune protection officielle. En cas de conflit foncier devant les tribunaux modernes, ils ne pourront présenter aucune preuve écrite. Cela les affaiblit de jour en jour. Selon Moussa DJIRE, Bien que les nouveaux textes, tout en reconnaissant une valeur juridique aux droits coutumiers font du titre foncier l'unique preuve du droit de propriété foncière et l'immatriculation le passage obligé pour y arriver²⁸, rend encore le

²⁵ Juristes Solidarités (DEME SO), *Mali : vulgariser le droit positif pour sécuriser les terres*, Ritimo, 2016, [en ligne], disponible sur : <https://www.ritimo.org/Mali-vulgariser-le-droit-positif-pour-securiser-les-terres>, consulté le 2 août 2025.

²⁶ Art. 9 de la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant Loi Foncière Agricole (LFA), Journal Officiel de la République du Mali, n° 12, 20 avril.

²⁷ Juristes Solidarités (DEME SO), op. cit. [en ligne], consulté le 02 août 2025.

²⁸ DJIRE (M.), *improving tenure security, for the rural poor: Mali Country Case Study*, Rapport n° 4, Rome, FAO, 2006, p. 3.

foncier coutumier fragile. On constate d'année en année que les jeunes générations se voient exclure de leur propre terre pour faute d'écrit en ce qui concerne la transmission des terres.

Les interprétations, les manipulations les falsifications sont des conséquences de la preuve verbale qui soulève des conflits fonciers récurrents et parfois virulents entre familles ou villages. D'après Pierre-Marie BOSC, Jean-Philippe COLIN, et Pierre-Yves LE MEUR, bien que des paysans aient exprimé ne pas ressentir le besoin d'enregistrement, que la formalisation de cet arrangement, sa mise par écrit risque de détruire cet équilibre²⁹. Ainsi les autorités sont souvent accusées de favoritisme à l'égard de certains détenteurs.

Page | 385

Les services administratifs n'ont pas assez de moyens pour vérifier la validité des témoignages coutumiers ce qui complique les démarches de formalisation des droits fonciers coutumiers. L'article 22 LFA permet à l'Etat ou à une collectivité de louer ou de mettre en disposition une terre...³⁰ cela constitue une possibilité pour les ruraux de perdre leur terre. Ces locataires trouvent toujours des moyens pour s'approprier ces terres louées. Cette pratique constitue une faiblesse du système et fragilise le droit foncier coutumier.

La preuve verbale est un frein au développement, car elle empêche les banques de donner des prêts aux détenteurs de droit coutumier parce que les garanties liées au droit coutumier ne sont pas sécurisées ce qui freine les investissements de façon globale.

Ces conséquences se manifestent par une insécurité juridique renforcée liée à l'absence de support écrit (1), en passant par la multiplication des conflits fonciers et des risques d'instrumentalisation (2).

1- Une insécurité juridique renforcée liée à l'absence de support écrit.

L'accès à la terre pour les ruraux passe par le droit foncier coutumier, ce qui fait que l'insécurité s'accroît, parce que ces détenteurs se retrouvent avec des droits coutumiers sur la même parcelle sans être en possession d'un document authentique permettant de les départager.

Dans le droit coutumier, il n'y a pas de délivrance de document officiel interne, et pourtant en cas de conflit devant le système juridique moderne on exige la présentation des preuves écrites

²⁹ BOSC (P.), COLIN (J.), et LE MEUR (P.), et (al.), *Formaliser les pratiques coutumières : les implications d'un changement d'échelle dans les politiques de sécurisation foncière rurale*, Rapport/ Etude rurale, n° 187, 2011, p.30

³⁰ Art. 28 de la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant Loi Foncière Agricole (LFA), Journal Officiel de la République du Mali, n° 12, 20 avril.

qui ont une valeur légale devant la loi. De ce fait, celui qui n'a pas de papier perd souvent face à celui qui se défend avec une preuve écrite, même s'il est dans son bon droit selon la tradition.

L'absence d'un support écrit, fragilise la sécurité juridique des droits fonciers reconnus par les communautés rurales, parce que les détenteurs de droit coutumier n'arrivent pas à prouver leurs droits sur leurs terres pour faute d'écrit. Ainsi, il ressort d'un rapport du FAO, que le possesseur traditionnel subissait le fardeau de la preuve, c'est-à-dire la démonstration que la terre n'était pas vacante et sans maître et était exploitée³¹. Bien vrai que le droit foncier coutumier malien repose sur la tradition orale, la charge de la preuve repose généralement sur la partie coutumière, qui ne dispose que de témoignages ou d'usages d'un chef coutumier ou d'un témoin.

Page | 386

Dans la plupart des cas, les tribunaux bien qu'ils reconnaissent la valeur du droit coutumier, exigent souvent des preuves concrètes, telles que des titres fonciers, des actes administratifs, des certificats de possession etc. Comme le mentionne l'IIED, le manque de preuve : un facteur d'instabilité et de conflits³². Or, la majeure partie des détenteurs de droits traditionnels sont des illettrés qui se défendent face à ses concurrents lettrés. Ce système expose les populations rurales à une insécurité juridique persistante et aggravée par l'absence de documentations écrites, ce qui engendre plusieurs difficultés.

L'absence de codification ou de formalisation est un facteur qui fait de la coutume un instrument pour les autorités traditionnelles de pouvoir interpréter et manipuler le domaine du foncier coutumier à leur guise.

Les chefs coutumiers peuvent réinterpréter les règles selon les circonstances. Comme le décrit l'International Institute for Environment and Development (IIED) dans son rapport de 2022, l'incertitude quant à la nature des transactions (prêt ou don) et leur durée, rarement clairement déterminée, débouchent sur des conflits fonciers souvent inextricables... car les engagements entre familles sont oraux, si quelqu'un dit c'est mon champ, il n'a aucune preuve³³. Cette instabilité des règles orales expose les communautés à des conflits intra-communautaires ou villageois. L'absence de support écrit rend les règles coutumières flexibles.

³¹ FAO / IRD, *une multifonctionnalité à organiser-cadre foncier et preuve coutumière au Mali*, section A, portion 3, FAO / IRD, Rapport [en ligne], consulté le 02 août 2025.

³² International Institute for Environment and Development (IIED), *Rapport sur l'accès à l'information juridique au Mali : Diagnostic des difficultés d'accès à l'information juridique relative à la terre dans le district de Bamako et les cercles de Kati et Koulikoro*, Mali, 2022, p.22.

³³ International Institute for Environment and Development (IIED), Rapport, op. cit, p. 23.

Pour réduire les conséquences négatives du droit foncier coutumier, la meilleure façon c'est d'aller vers la codification des règles locales, bien vrai qu'on a déjà fait un grand pas en reconnaissant légalement à travers le certificat de possession foncière les droits coutumiers via la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017 portant loi d'orientation agricole (LAO) et ses textes d'application, notamment la loi foncière agricole (LFA). Il reste à les codifier pour une plus grande sécurité.

L'absence d'écrit dans le droit foncier coutumier malien constitue une source majeure d'insécurité juridique. Elle est à la base d'une multiplication de conflits fonciers.

Toutefois cette étude ne peut être concrétisée que si elle est parachevée par la multiplication des fonciers et des risques d'instrumentalisation (2).

2- Une multiplication des conflits fonciers et des risques d'instrumentalisation.

Le droit foncier coutumier malien joue encore un rôle fondamental dans la gestion des terres rurales malgré ces insuffisances. Les règles transmises oralement par les anciens, les chefs de village ou les familles étaient respectées par tout le monde parce la parole donnée avait une certaine crédibilité, une valeur absolue. Mais, aujourd'hui, avec l'évolution actuelle, ce droit n'étant pas un droit écrit soulève de nombreux conflits dans le milieu rural et urbain.

Donc il y a conflit foncier lorsque deux ou plusieurs personnes, familles ou villages se disputent une terre. Si cette fréquence de conflit augmente avec le temps, en ce moment on parle de multiplication de conflits. Cette multiplication peut avoir comme source l'instrumentalisation.

L'instrumentalisation est le fait d'user de quelque chose pour arriver à ses fins, c'est le fait de se servir pour ses propres intérêts. Donc le risque d'instrumentalisation est le fait pour une personne de se servir des règles traditionnelles à son avantage même si elles ne sont pas juste. Pour cela Yacouba KONATE témoigne que l'utilisation stratégique du droit coutumier par les chefs locaux dans un contexte de pluralisme juridique, est souvent motivée par la volonté de contrôler l'accès à la terre. Ce phénomène aboutit fréquemment à la multiplication des conflits notamment lorsque les règles coutumières sont interprétées à des fins politiques ou économiques³⁴.

Le système coutumier malien a été longtemps garant d'une cohésion sociale. Cette réalité, comme l'indique Moussa DJIRE, La gestion communautaire des biens fonciers présente une

³⁴ KONATE (Y.), *Les conflits fonciers au Mali : Approche anthropologique des logiques sociales d'appropriation et de légitimation*, Bamako, éditions Jamana / sud, 2005, p. 35.

véritable efficacité conférant au producteur un degré acceptable de sécurité foncière à bon marché³⁵ ; nul sans doute le système coutumier à longtermes garantie la cohésion sociale dans le milieu rural. Mais de nos jours avec l'évolution, il tend désormais à devenir un terrain favorable aux conflits multiples et à des formes d'instrumentalisation intéressées. Raison de plus que Fosseini Diabaté affirme que, l'accès au foncier et son utilisation paisible et incontesté posent un défi majeur au développement durable au Mali, surtout pour les descendants d'anciens esclaves³⁶. Il affirme que le droit foncier coutumier, fondé sur des règles non écrites, sur la mémoire collective et la reconnaissance sociale des droits d'usage, est perpétuellement confronté à une multiplication de conflits fonciers.

La pluralité des autorités coutumières est une cause d'insécurité et de multiplication des conflits entraînant des problèmes de légitimité et des problèmes d'attribution des terres etc. Cette accumulation d'acteurs, sans autorité unique, favorise les contestations dans les zones périurbaines où les terres prennent de la valeur. Comme l'affirme Boubacar BA, la référence au droit coutumier n'est pas neutre, elle devient un instrument entre les mains des chefs coutumiers et de certains groupes dominants, qui l'utilisent pour légitimer leur mainmise sur les terres. Cela exacerbe les tensions, surtout entre autochtones et allochtones³⁷. Les manipulations faites par ces différents acteurs engendrent de multiples conflits dans la gestion des terres rurales. De plus le caractère verbal accroît le risque de revendications ou de contestations.

Les failles dans le système coutumier malien ont fait que les conflits ne cessent d'augmenter. Chacun se réclame la propriété de la terre qui est l'objet de la dispute. Marie DEMBELE et Moussa DJIRE, l'affirme en disant que, les autorités traditionnelles manipulent les règles coutumières pour justifier l'attribution de terres à des tiers, parfois au détriment des détenteurs historiques de ces droits. Cela contribue à une explosion des litiges fonciers, surtout dans les zones périurbaines³⁸. Cette insuffisance est un indicateur mettant l'accent sur l'absence de documentation officielle pour prouver à qui appartient la terre.

³⁵ DJIRE (M.), *La sécurisation foncière au Mali : problématique, enjeux et perspectives*, Bamako, GRET-LARES, 2004, p.11.

³⁶ DIABATE (F.), « les conflits fonciers au Mali : cas des descendants d'anciens esclaves et maîtres dans la région de Kayes », *African Journal on Land Policy and Géospatial Sciences*, vol.6, 2023, pp.533-560.

³⁷ Ba (B.), *Conflits fonciers et dynamiques sociales au Mali : entre logiques coutumières et interventions de l'Etat*, Editions Tombouctou RCGI, 2010, p. 24.

³⁸ DEMBELE (M.) et DJIRE (M.), *la sécurisation au Mali : une problématique au cœur des tensions entre droit coutumier et droit moderne*, Rapport, CAF-Mali / RRI, 2009, p. 9.

Dans les zones où la terre a une valeur économique conséquente, l'instrumentalisation devient un outil d'affaiblissement et d'insécurité du droit foncier coutumier, ce qui est source de multiplication des conflits. Comme le souligne Lorenzo COTULA, le droit coutumier est présenté comme une alternative légitime, mais dans la pratique, il est souvent instrumentalisé par les acteurs les plus puissants. Cela contribue à l'exclusion des groupes vulnérables notamment les femmes et les jeunes³⁹. Parfois pour leurs propres intérêts financiers, les autorités coutumières chargées de la gestion de ces terres, trahissent leur peuple en vendant des terres appartenant à toute la communauté à certains opérateurs immobiliers ou des commerçants etc. Ce qui est aussi source de multiplication de conflits fonciers.

Ils profitent de l'absence de contrôle de ces instances qui est aussi une faille dans le droit coutumier pour vendre des terres à leur avantage. Parfois, une même parcelle est vendue par deux chefs du même village à plusieurs personnes. Chacun de ces chefs se réclame être légitime pour effectuer la vente. Cela crée de grands conflits et aggrave l'insécurité foncière. Il ressort de l'analyse de Eric BOLOGO en 2004 et de Mahamadou ZONGO en 2009 sur les conflits fonciers au Burkina Faso que, la multiplication des conflits dans l'Ouest du Burkina est révélatrice de l'incapacité des autorités coutumières et administratives à réguler l'accès à la terre ; les conflits traduisent des tensions entre tradition et nouvelles dynamiques sociales. ».⁴⁰ Ce phénomène est renforcé par l'absence de contrôle étatique effectif sur ces pratiques et par la faiblesse de la justice locale à trancher les litiges en l'absence de preuve écrite. Cet exemple peut être transposé au cas du Mali car ces cas sont similaires au cas malien.

Tantôt, il arrive aussi que les chefs coutumiers soient manipulés par les autorités politiques, les députés, les préfets les maires pour des raisons de politique qui se mettent à leur disposition pour les servir en signant certaines ventes. D'après une analyse Jean-Noël Pacôme KANA sur le droit ivoirien, l'administration locale à Sinfra est polluée par la corruption ; les élites locales exploitent le système foncier à leur profit, générant frustration, rancune et conflits entre autochtones et allochtones.⁴¹ Ces insuffisances ouvrent la voie à toute sorte de pratiques, assurant une insécurité totale. Le pouvoir traditionnel est alors manipulé, ce qui aggrave la méfiance des

³⁹ COTULA (L.), *Les enjeux politiques des réformes foncières : expériences africaines*, Paris, GRET / IIED, 2007, p. 17.

⁴⁰ BOLOGO (E.), *Etude sur les conflits fonciers dans l'Ouest du Burkina Faso*, Rapport de recherche, 2004, p. 82. ZONGO (M.), « Terre d'Etat et lois des ancêtres ? Les conflits fonciers et leurs procédures de règlement dans l'Ouest du Burkina Faso », *cahiers CERLESHS* 25 -35, 2009, p.82.

⁴¹ KANA (J.-P.), *la gestion des conflits fonciers entre autochtones et allochtones dans le département de Sinfra*, mémoire de Master, Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, 2014, disponible sur Mémoire Online, section consultée le 22-07-2025.

habitants et crée encore plus de conflits. D'après les travaux de recherche de Marie DEMBELE et de Camilla TOULMIN, il ressort de cette étude que L'absence d'un cadre juridique clair pousse les acteurs locaux à se référer à la coutume. Mais cette coutume est malléable, manipulée selon les rapports de force en présence. Cela engendre des conflits récurrents, souvent violent⁴².

L'absence de preuve écrite rend les droits fonciers coutumiers incertains, parce qu'on ne possède ni papier ni pouvoir pour prouver sa propriété, et quand un conflit naît, la parole devient suffisante, seule une preuve écrite peut te sauver sans contestation. Ce qui manque dans le système coutumier.

On peut dire que le droit foncier coutumier malien est en crise, parce qu'il n'arrive plus à garantir la sécurité, la paix des citoyens, de ce fait il est considéré comme un système foncier dépassé. Il faut donc le moderniser en le codifiant et en le combinant avec des règles écrites et reconnues par l'Etat, pour protéger les populations et éviter les conflits.

L'examen de la première partie a permis de mettre en lumière les idées essentielles de ce thème. Mais elle ne saurait être parfaite que si une deuxième partie ait été développée.

II- LES FONDEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ AYANT POUR EFFET DE LIMITER LA CAPACITÉ DU DROIT FONCIER COUTUMIER

Le droit coutumier est un droit qui repose sur les valeurs de la communauté. Il est imposé par les anciens à partir d'un ensemble de règles et de pratiques traditionnelles non écrites dans le but d'organiser la vie sociale. Sa transmission est orale et générationnelle.

Par fondement communautaire, il faut entendre les bases créatives de la société, du droit foncier coutumier qui s'appuie sur la famille, la communauté (clan ou groupe), sur l'ethnie mais pas sur un seul individu. Ce qui signifie que le plus important c'est le groupe et non la personne. C'est ainsi que G-A. KOUASSIGAN démontre que, la terre est avant tout un bien collectif, qu'il existe un lien étroit entre les droits collectifs et les droits individuels, et il ne s'aurait y avoir droits fonciers individuels sans droit foncier appartenant au groupement⁴³. C'est-à-dire que les droits individuels peuvent parfois être violés pour maintenir la cohésion et la tranquillité de la communauté dans l'intérêt de commun ou de tous.

⁴² DEMBELE (M.) et TOULMIN (C.), *Régimes fonciers et dualisme juridique au Mali : constat d'une enquête de terrain*, Rapport de l'IIED n°120, 2004, p. 10.

⁴³ KOUASSIGAN (G.-A.), *L'homme et la terre. Contribution à l'étude des droits fonciers coutumiers et de leur transformation en droit de propriété en Afrique occidentale*, thèse de doctorat, Université de Toulouse, 1962, p.135.

La différence entre droit coutumier et droit moderne, est que le droit moderne est un droit écrit (codes, lois, décrets) et applicable à tout le monde. C'est un droit stable qui protège les droits individuels, contrairement au droit coutumier qui change d'un village à l'autre. De ce fait, le droit coutumier n'est pas un droit sûr ni prévisible. Il discrimine parfois les femmes ou les jeunes. Malgré tout il est reconnu par l'Etat.

La limitation de la portée juridique du droit coutumier peut être liée à plusieurs raisons telles que : la diversité traditionnelle, l'absence d'uniformisation, car chaque communauté a sa propre coutume. Il n'existe pas une norme commune pour que les mêmes faits soient jugés identiquement d'une localité à une autre. Ce qui amène Mamadou KOUMARE à se demander, Comment les réformes envisageant la sécurisation du foncier coutumier prennent-elles en compte les réalités socio-culturelles de la communauté ?⁴⁴ parce que la limitation de portée juridique peut aussi être liée à d'autres facteurs comme la non codification à l'insécurité juridique, et au caractère oral qui rend difficile son intégration dans le système moderne. Cela crée d'avantage une insécurité pour les justiciables.

Les fondements communautaires du droit coutumier malien constituent à la fois sa force sociale et sa faiblesse juridique. Le processus de sécurisation foncière doit nécessairement tenir compte à la fois des légitimités coutumières et étatiques, afin de préserver les droits communautaires locaux. SISSOKO soutient que, les mutations juridiques initiées par l'Etat sont souvent perçues comme extérieures aux représentations sociales locales du foncier.⁴⁵ ; bien qu'ils assurent la paix sociale son intégration dans un système national est limité.

Pour comprendre pleinement cette deuxième partie, il serait judicieux d'examiner d'abord, l'importance de la propriété collective des terres coutumières (A), pour ensuite terminer par l'absence d'institution unique supérieure d'interprétation coutumière (B).

A- L'importance de la propriété collective des terres coutumières.

La propriété collective de la terre est le principe fondamental d'inaliénabilité dans la plupart des pays africains, c'est-à-dire qu'elle ne peut être vendue ou aliénée individuellement. C'est le système par lequel la terre appartient à tout le village, toute la famille élargie, etc., et

⁴⁴ KOUMARE (M.), « Gouvernance foncière et respect des us, coutumes et de la tradition au Mali : cas de la commune du Mandé », *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences*, vol. 5, n°2, 2022, p.1.

⁴⁵ SISSOKO (F.), « du code domaniale et foncier à la loi domaniale et foncière : la réalité de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers est-elle en cause au Mali ? », *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences*, vol. 6, 2023, p. 2.

chaque membre de la communauté à un droit d'usage, mais pas un droit de propriété individuel. Ce système coutumier garantit la pérennité ou la stabilité collective et sociale.

L'article 15 LFA, met l'accent sur les transactions qui peuvent se faire sous plusieurs formes : donation, prêt etc.⁴⁶, ces différentes formes de transactions ne donnent pas la propriété individuelle. Le chef de village ou de lignage joue souvent le rôle de gardien de la terre, sans être propriétaire. DIABATE confirme dans sa recherche que, La propriété privée collective renait de ses cendres, particulièrement en droit foncier malien. Les droits fonciers coutumiers sont mobilisés (...) pour redonner vie à la propriété privée collective⁴⁷. Ce système étant basé sur des traditions anciennes fait que la terre n'est pas une marchandise mais un héritage sacré transmis par les ancêtres.

Page | 392

Le principe absolu est que la terre appartient à tout le groupe et que personne ne peut la posséder seule. Ce principe est défendu par certaines personnes pour maintenir une solidarité entre les ruraux, parce que tout le monde a les mêmes droits dans la communauté. Cette solidarité va permettre de maintenir une certaine équité entre les habitants parce que les plus pauvres ne pourront plus être chassés de leur terre, si elle appartient à tous. Selon JACOVETTI et KONE, la terre était gérée collectivement, attribuée à des familles ou lignage, et gérée selon des droits d'usage transmis de génération en génération⁴⁸. Donc la terre coutumière n'est pas un bien à vendre, ni à hypothéquer mais plutôt un héritage sacré garant de la continuité du groupe.

L'avantage de ce principe est de protéger la communauté. Cette protection va permettre d'éviter l'accaparement des terres par quelques individus ou par certaines entreprises tout en mettant l'accent sur la solidarité et la gestion partagée.

Afin d'enrichir l'importance de la propriété collective des terres coutumières, il convient de le renforcer en mettant l'accent sur la précarité de la propriété collective coutumière au Mali (1).

⁴⁶ Art.15 de la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant Loi Foncière Agricole (LFA), Journal Officiel de la République du Mali, n° 12, 20 avril.

⁴⁷ DIABATE (A.), « Le droit foncier et la propriété privée collective en Afrique de l'Ouest francophone : étude à partir du Mali », *lead-journal*, volume 17, 2021, p.21.

⁴⁸ JACOVETTI (C.) et KONE (M.), « *La lutte contre les accaparements de terre au Mali, in la terre est à nous ! pour la fonction sociale du logement et du foncier* », dossier Passerelle n°10, Ritimo /Aitec /Citego, 2014, p.1.

1- La précarité de la propriété collective coutumière au Mali

Parler de précarité, c'est parler de quelque chose qui est fragile, qui n'est pas sûr, qui peut disparaître facilement, ou qui peut être enlevé à tout moment.

La précarité de la propriété collective, signifie que même si la terre appartient à une communauté, ce droit n'est pas bien protégé, parce qu'on peut le perdre facilement, dans la mesure où dans le groupe, il n'y a pas une possibilité de délivrance de preuve écrite comme un titre de propriété garantissant le transfert. Ce qui n'est pas prévu par le groupe. De ce fait les conflits peuvent éclater à tout moment entre membres du groupe ou entre coutumes.

Page | 393

La flexibilité des droits coutumiers face au droit moderne peut avoir pour cause la non légitimité de sa pratique généralisée, mais également des nouveaux moyens de gestion participative des ressources foncières. C'est pour cela que REJRAJI soutient qu'avec l'avènement des indépendances, qu'on passe de la propriété collective traditionnelle du sol à la propriété individuelle⁴⁹. Elle critique le passage de la propriété collective coutumière vers des régimes individualisés dont l'accès n'est pas facile pour les ruraux. Ce qu'il faut remarquer, l'introduction du titre foncier a contribué à affaiblir la reconnaissance des droits collectifs.

Le droit coutumier n'est pas un droit parfait. Depuis des siècles, certaines pratiques le rendaient déjà fragile même si celles-ci n'étaient pas révélées à l'époque, elles constituaient des faiblesses cachées dans la gestion des terres coutumières. Ces insuffisances étaient inhérentes à la coutume elle-même, c'est-à-dire dire qu'elles existaient même avant l'implication du droit moderne. Ces principes collectifs étaient détournés par des pratiques illégales internes.

La précarité du droit coutumier est liée à la mémoire, à l'absence de documentation. Dans un collectif d'études rurales / CEDA Mali, sur la formalisation des pratiques coutumières et les difficultés de l'oral contre l'écrit. Selon leur analyse, à mesure qu'avancait l'enregistrement des terres, on a observé que le recensement des pratiques locales a tantôt échoué tantôt été abandonné au profit de techniques rapide⁵⁰. Donc l'évolution actuelle fragilise le droit foncier coutumier de façon naturelle sauf si elle est instrumentalisée et manipulée.

⁴⁹ REJRAJI (I.), « La reconnaissance des droits fonciers coutumiers : étude comparée en Afrique de l'Ouest », *vertigo*, 2017, p. 3.

⁵⁰ STAMM (V.), « Formaliser les pratiques coutumières : Europe médiévale, Afrique coloniale et contemporaine », *Etudes rurales*, n° 191, 2013, p. 169 – 189.

La précarité de la propriété collective peut aussi venir de l'effectif des autorités gestionnaires (une fraction de personnes). Il arrive que la terre collective soit gérée par une minorité de personne, et le pouvoir de prendre des décisions se retrouve concentré entre les mains d'un petit groupe qui décide d'agir, selon leur conviction. C'est le cas d'un chef ou d'un ancien, souvent accompagné de quelques individus qui prend les décisions pour tout le monde sans aucune instance de contrôle pouvant remettre en cause leurs décisions. Ce déséquilibre de pouvoir favorise les abus, les conflits, les exclusions etc. ce qui rend moins crédible la preuve coutumière. Raison de plus que B. COULIBALY, G. SAGOE et L. SHIXIANG, estiment que l'introduction des titres fonciers comme seule preuve officielle peut affaiblir la gestion coutumière, créant un système dominé par une minorité capable d'obtenir ces titres, et entraînant une perte de sécurité pour les petits paysans⁵¹.

La précarité peut venir de l'absence de délivrance de papiers écrits pour sécuriser ces habitants, c'est-à-dire que dans les villages, les gens se transmettent la terre par la parole, ils n'agissent pas avec un écrit, tout est basé sur la mémoire et le témoignage. Cette situation affaiblit les détenteurs de ces droits. L'absence d'écrit signifie donc précarité, fragilité du droit coutumier. Il ressort d'une analyse de J. T. THOMSON et C. COULIBALY, que les tentatives étatiques de centraliser le contrôle ont fragilisé ces systèmes anciens, révélant la précarité liée de l'absence de documents écrits⁵². L'absence d'écrit de contrat, de document officiel rend les droits difficiles à prouver devant un juge ou face à une administration.

Une autre cause de précarité est la diversité des règles coutumières. Dans le droit coutumier, les pratiques changent selon les traditions, les régions, les ethnies, les villages et même selon les moments, ces pratiques sont loin d'être identiques. La terre coutumière est gérée différemment d'un lieu à un autre. Dans certains villages c'est le chef de terre qui décide tandis que dans d'autres c'est le chef de famille qui décide. C'est pourquoi CAMARA aborde autrement cet aspect tout en mettant l'accent sur, le comment les droits coutumiers sont fragilisés par la domination de l'Office du Niger et la CMDT, menant à des conflits sur l'accès à la terre. La variabilité des règles coutumières et la marchandisation créent une insécurité foncière⁵³. Cette incertitude fragilise la sécurité juridique des détenteurs de terre. Et, WEGERIF, COULIBALY et

⁵¹ COULIBALY (B.), SAGOE (G.), LI (S.), "Towards poverty alleviation in developing countries: An empirical study of the impact of land tenure reforms in Mali", *PLoS ONE*, vol. 16 n° 3, 2021, e0246502.

⁵² THOMSON (J.), et COULIBALY (C.), "Common property forest management systems in Mali: resistance and vitality under pressure" *Unasylva*, n° 180, FAO, 1995.

⁵³ CAMARA (B.), "the Dynamics of Land Tenure Systems in the Niger Basin, Mali, In Africa", *The Journal of the International African Institute*, vol. 83, n° 1, 2013, pp. 78 – 99.

OUEDRAGO, soulignent que malgré des avancées de reconnaissance des droits coutumiers, beaucoup de gens restent exclus de la sécurisation, les modalités coutumières restent floues et variables conduisant à une précarité persistante, surtout là où l'écrit fait défaut⁵⁴.

Pour sécuriser un peu les droits fonciers coutumiers, chaque village ou famille doit constituer un document dans lequel il établit un règlement intérieur coutumier sur la gestion de ces terres ou même créer un système de conseil foncier villageois coutumier pour gérer les décisions collectives. Ils doivent privilégier des enregistrements ou témoignages par écrit tout en les rendant encore plus crédible. Cela est possible de nos jours d'avoir des ressources pouvant mettre en évidence par écrit ces dits règlements internes.

Cette instabilité rend la propriété collective moins sûre. La coutume protège la terre comme propriété collective, mais elle a des faiblesses.

Pour achever l'aspect précarité de la propriété collective coutumière au Mali, il faut étudier la marchandisation comme une atteinte aux fondements communautaires de la propriété coutumière (2).

2- La marchandisation : une atteinte aux fondements communautaires de la propriété coutumière.

Le droit coutumier se trouve fragilisé, à la fois par la contrainte économique et par l'évolution des comportements internes dans les communautés rurales. La marchandisation est une vraie atteinte aux fondements communautaires de la propriété coutumière, car elle touche les principes essentiels du droit foncier coutumier tels que la collectivité, l'inaliénabilité et la continuité générationnelle.

Le droit foncier coutumier malien, dans son essence repose sur la vision communautaire de la terre. Cette conception est basée sur des principes tels que l'inaliénabilité de la terre, la solidarité communautaire et la gestion collective. Elle est considérée comme un bien collectif, sans possibilité d'appropriation individuelle ni de vente sur le marché. Michel ALLIOT soutient que, les systèmes fonciers coutumiers ont été observés comme très divers, collectifs, reposant sur une tradition orale, et sans pouvoir d'aliéner qui est l'essence même de la propriété civiliste, ils doivent être considérés comme des systèmes dotés d'une logique interne, répondant aux besoins des

⁵⁴ WEGERIF (M.), COULIBALY (M.), OUEDRAGO (H.), "Land Tenure Governance in the First Decades of the 21st Century: Progress, Challenges, and Lessons from 18 Countries", *Land* 14, n°4 2025, 671.

sociétés africaines à un moment donné⁵⁵. Cette tendance a pour but de maintenir l'unité communautaire.

Mais avec l'évolution socio-économique et le désir extrême de posséder de la terre, un phénomène est né : la marchandisation des terres coutumières, c'est-à-dire la transformation des espaces en monnaie ou contre des biens évaluables en argent. Ce processus constitue une sérieuse atteinte aux fondements du droit coutumier et met l'accent sur les insuffisances internes.

Page | 396

La marchandisation touche d'abord le principe d'inaliénabilité de la terre coutumière. Elle ne devrait jamais être un objet de transaction privée, ni être vendue. La vente des terres coutumières favorise la privatisation de la terre collective, ce qui est contraire à la logique communautaire. C'est ainsi que Alima Chene SANOGO prétend que, ces pratiques exposent le peuple aux conséquences, la spoliation des droits fonciers coutumiers, l'accroissement de la pauvreté rurale et des inégalités⁵⁶. La marchandisation des terres, fragilise les relations communautaires et fait entrer la terre dans une relation économique individuelle.

La coutume interdit la vente des terres coutumières en appliquant le principe de l'inaliénabilité des terres. Mais aujourd'hui, cette interdiction est brisée par certains chefs ou membres qui vendent illégalement des terres à des citoyens, ou à des investisseurs sans même se soucier à des conséquences futures sur ladite communauté. De cette réalité, il ressort de l'analyse de DELVILLE que, les règles coutumières affirment l'inaliénabilité des droits fonciers, mais dans les faits, des transactions ont lieu, souvent déguisées (prêts de longue durée, ventes, masquées sous forme de "cadeaux"), surtout dans les zones périurbaines ou dans les régions sous pression foncière. Ces pratiques posent problème aux institutions coutumières elles-mêmes, car elles sapent leur légitimité et remettent en cause leur autorité⁵⁷. Il faut reconnaître que ces pratiques engendrent des contradictions entre les principes coutumiers et les pratiques modernes, et affaiblit le droit foncier coutumier par ce que ces comportements vont à l'encontre des règles coutumières.

La marchandisation des terres est une cause des insuffisances intrinsèques du droit coutumier. Les chefs coutumiers agissent sans l'accord du groupe. Cela contredit directement les

⁵⁵ ALLIOT (M.), « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes », in *Etudes Rurales* n° 193-194, 2014, pp. 83-100.

⁵⁶ SANOGO (A.-C.), *Enjeux fonciers et développement durable au Mali*, thèse de doctorat, Université de Bourgogne, 2012, p. 15.

⁵⁷ DELVILLE (P.-L.), *Les relations entre droit coutumier et droit moderne dans la gestion foncière en Afrique de l'Ouest*, communication au colloque du GRAF, cité dans ouvrage collectif Philippe Lavigne Deville et autres (dir.), *le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Kartala /URED, 2000.

règles traditionnelles, car la terre coutumière est considérée comme inaliénable, donc non commerciale, gérée en commun et transmise collectivement.

La marchandisation tire ces sources des comportements des acteurs du foncier coutumier, des mécanismes et du fonctionnement des droits coutumiers, parce que le droit coutumier à l'interne ne prévoit pas d'autres moyens si ce n'est que par la parole permettant d'empêcher ces ventes, ou de sanctionner rigoureusement les abus. Selon SOSSOU, le droit coutumier en tant que système normatif endogène, se trouve aujourd'hui confronté à des dynamiques marchandes qui excèdent ses mécanismes traditionnels de régulation. Il ne dispose ni des moyens coercitifs ni de l'adaptabilité institutionnelle suffisante pour encadrer les transactions foncières dans un contexte de monétarisation croissante des rapports sociaux. Ce défi normatif révèle une crise interne de la coutume incapable de préserver ses principes fondateurs face aux pressions économiques et sociales contemporaines⁵⁸. Cela constitue une insuffisance intrinsèque dans la mesure où la coutume n'arrive plus à garantir ses propres principes dans le contexte actuel.

La marchandisation émane des pratiques foncières qui est une manifestation concrète de l'épuisement interne du droit coutumier. Pour le ROY la sécurisation foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre⁵⁹. Cette insécurité est liée à l'impossibilité dans la pratique de pouvoir faire des transactions modernes dans le droit coutumier, cela constitue un dysfonctionnement dans la gestion du droit foncier coutumier. La marchandisation des terres coutumières constitue une limite interne claire du droit foncier coutumier.

Une réforme du droit foncier coutumier devra nécessairement prendre toutes ces contradictions internes, tout en préservant la cohérence entre les pratiques locales et les pratiques modernes.

Après avoir mis en lumière l'importance de la propriété collective des terres coutumières, cette étude resterait incomplète sans toucher à l'absence d'institution unique supérieure d'interprétation coutumière.

⁵⁸ SOSSOU (M.-D.), « Droit coutumier et dynamique foncière en Afrique de l'Ouest : entre persistance et transformation », in *Revue Tiers Monde*, vol.206, n° 2, 2011, pp. 87-103.

⁵⁹ LE ROY (E.), « la sécurisation foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » in *terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, ORSTOM, 1995, pp. 455-472.

B- Absence d'institution unique supérieure d'interprétation coutumière.

L'interprétation est confrontée à plusieurs difficultés comme à l'absence d'institution unique supérieure d'interprétation, l'insécurité juridique, ou même à un problème d'harmonisation et de codification. Aujourd'hui des autorités locales coutumières les chefs de village, les chefs de famille, ou les conseils traditionnels jouent un rôle important dans la gestion foncière. En cas de conflit foncier local, ils se basent sur les coutumes de la communauté pour trancher les litiges qui leur sont soumises. D'après une pensée de CHAUVEAU, les règles foncières coutumières ne sont pas unifiées : elles varient selon les localités, les lignages, les modes de mise en valeur et les circonstances historiques. Le chef traditionnel n'est pas un juge au sens étatique du terme. Ses décisions peuvent être contestées et sont de plus en plus souvent déferées devant les juridictions de droit commun⁶⁰. Les décisions qu'ils prennent n'ont pas de valeur officielle reconnue par l'Etat, et elles peuvent être contestées devant les tribunaux étatiques

Le problème est qu'au niveau national, il n'existe aucune instance nationale unique reconnue pour interpréter les coutumes des communautés différentes tout en leur donnant une valeur juridique officielle permettant d'avoir une jurisprudence coutumière constante. Chaque communauté interprète sa coutume à sa manière selon leur histoire.

Cela fragilise la justice, parce que les juges ou les autorités de l'Etat ne savent pas toujours quelle coutume appliquer, dans la mesure où certains chefs coutumiers interprète la coutume autrement pour favoriser leurs proches. Ce qui rend le système injuste pour certaines couches comme les femmes les jeunes et les étrangers.

D'après Emile le ROY, la coutume n'est pas une norme figée, elle varie selon les territoires, les configurations sociales et les relations de pouvoir, les autorités coutumières, bien que dépourvues de reconnaissance juridique formelle, conservent une légitimité locale. Leurs décisions n'ont toutefois pas de valeur contraignante pour les juridictions étatiques⁶¹. Si chacun a sa version de la coutume, il est donc difficile d'écrire une loi uniforme claire pour l'ensemble du pays, c'est dire qu'il est difficile pour l'Etat d'intégrer ou de reconnaître officiellement ces normes individuellement, pour leur application car elles dépendent des coutumes de chaque localité.

⁶⁰ CHAUVEAU (J.-P.), « Les autorités coutumières et la gestion foncière locale », in *Afrique contemporaine*, n° 218, 2006 p. 90.

⁶¹ LE ROY (E.), *la sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Kartala, p.67.

Les conflits fonciers renforcent l'insécurité juridique, car chacun revendique une interprétation personnelle différente de la coutume.

Pour mettre en évidence l'absence d'interprétation unique supérieure, il est logique de parler de l'interprétation des règles par les différents acteurs coutumiers (1).

1- L'interprétation des règles par différents acteurs coutumiers

L'interprétation par plusieurs acteurs, est une cause directe des insuffisances du droit foncier coutumier. Le fait que plusieurs acteurs coutumiers (chefs de village, chef de lignage, notables, commissions villageoises etc.) interprètent les règles sans harmonisation, sans règle uniforme, et sans aucune commission d'interprétation à part différente d'une commission de prise de décisions constitue une des insuffisances majeures du droit foncier coutumier.

L'interprétation des règles par différents acteurs coutumiers signifie que plusieurs personnes donnent leur propre avis, leur propre façon de voir, leur propre interprétation, leur propre opinion des règles coutumières sur les terres. Ce qui entraîne une diversité de décisions pour des cas identiques. Les mêmes cas sont interprétés différemment dans la même communauté par les mêmes personnes.

Le droit foncier coutumier est essentiellement oral, transmis par la tradition. Il n'est ni codifié, c'est à dire qu'on n'a pas pu par écrit, rassembler et ordonner toutes les règles dans un seul document ; ni juridiquement les unifier, c'est-à-dire qu'il n'y a pas un seul document commun applicable de façon uniforme à toutes les coutumes. Donc on n'a pas pu trouver de jurisprudence coutumière constante, fiable et stable, c'est-à-dire qu'il n'existe pas encore une référence par laquelle les juges peuvent s'inspirer lors de la prise de leurs décisions pour clarifier les règles ambiguës ou douteuse droit coutumier. Selon KOUSSIGAN, l'absence d'écrit et la transmission orale rendent les règles foncières coutumières vulnérables à des interprétations conflictuelles, souvent utilisées à des fins de domination locale.⁶² Chaque acteur dans sa gestion prévalut sa propre version de la règle, comme le rapporte TIEMTORE, les chefs traditionnels modifient ou réinterprètent à leur avantage les règles foncières, souvent au détriment des paysans. Il affirme que la mauvaise interprétation des règles par certaines règles crée un climat de méfiance et de contestation récurrente.⁶³ Et il n'existe aucun mécanisme de recours interne dans le système

⁶² KOUASSIGAN (G.-A.), *L'homme et la terre*, op. cit. P. 112.

⁶³ TIEMTORE (M.), *pluralisme juridique et gestion foncière*, mémoire, Université de Ouagadougou, 1995, p.55.

coutumier pour empêcher ce comportement et lui assurer une gestion saine. Ces insuffisances empêchent l'émergence d'un droit coutumier cohérent et suffisant.

Ce manque de sécurité, lié à la multiplicité des interprétations est une faiblesse intrinsèque du système coutumier face aux exigences de l'Etat de droit. Ces insuffisances révèlent l'absence d'unité, de sécurité, de transparence, et d'efficacité dans le droit foncier coutumier actuel. Page | 400

D'après les travaux de recherche de M. KOUMARE, sur la gouvernance foncière et respect des us, coutumes et de la tradition au Mali, cas de la coutume du Mandé, il ressort de cette étude que : les réformes foncières envisagées par l'Etat malien, n'ont pas atteint leurs objectifs. Leur multiplicité, leur complexité et la méconnaissance des populations ont conduit à une interprétation faible et inadéquate des mesures⁶⁴. Chaque acteur peut alors donner sa propre lecture des usages, qui souvent entraîne des contradictions, des chevauchements de décisions et de conflits persistants. Cette division de l'autorité et d'absence de cadre hiérarchisé rendent le droit foncier coutumier incapable de garantir l'unité, et la sécurité juridique des relations foncières.

Ainsi la pluralité d'interprétations constitue non seulement un dysfonctionnement mais aussi une insuffisance structurelle du système coutumier lui-même, incapable de répondre efficacement aux besoins actuels de gestion et de sécurisation des terres rurales. Ainsi, l'article 18 LFA, parle d'attestation de transaction foncière visée par le chef de village ...⁶⁵, dans le but d'une sécurisation des droits coutumiers, il impacte sur la résolution des conflits. L'interprétation soulève encore des insuffisances, des mécanismes traditionnels.

Toujours KOUMARE, bondit dans le même sens que dans les pratiques coutumières locales, il existe des divergences d'interprétation des règles par les chefs traditionnels et autres acteurs⁶⁶. Ces divergences proviennent notamment d'intérêts personnels, d'un manque de transmission claire des règles, et d'une évolution des pratiques face aux pressions foncières. Chacun interprète les règles à sa manière, ou ce qu'il pense juste ou ce qu'il veut défendre. Ce qui fait dire Jean Marc ELA que les tensions résultant d'interprétation divergentes des règles coutumières sont souvent accentuées par la pression démographique et les mutations économiques. Il affirme que par diversité des acteurs coutumiers, chacun revendique une légitimité, produit une

⁶⁴ KOUMARE (M.), sur la gouvernance foncière et respect des us, op. cit., p.10.

⁶⁵ Art. 18 de la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant Loi Foncière Agricole (LFA), Journal Officiel de la République du Mali, n° 12, 20 avril.

⁶⁶ KOUMARE (M.), op. Cit. p. 11.

fragmentation du droit foncier traditionnel, accentuant les conflits.⁶⁷ Cela crée des incertitudes, des contestations.

Donc, on peut dire que la diversité d'interprétations est le fruit d'une absence de codification de conflits fonciers, et d'une impossibilité d'uniformisation des décisions dans le but d'établir une jurisprudence coutumière stable. Ces insuffisances sont propres à la coutume et sont sources d'insécurité juridique.

L'étude de l'interprétation unique ne saurait aboutir sans parler de la multiplicité des acteurs coutumiers et des difficultés pour les juges et les autorités à identifier la règle commune applicable (2).

2- Les difficultés pour les juges et les autorités administratives d'identifier la règle commune applicable.

Les difficultés pour les juges et les autorités administratives d'identifier la règle commune applicable sont des conséquences directes de l'insuffisance du droit coutumier, parce qu'ils résultent d'un manque de clarté, de prévisibilité et d'unification des droits coutumiers. Ce sont des faiblesses internes qui génèrent une insécurité juridique.

Ces insuffisances soulèvent des problèmes de mécanismes d'identification par les acteurs étatiques, notamment les juges et les autorités administratives qui n'ont pas les mêmes approches comme s'il s'agissait du droit moderne. Selon les propos recueillis par SOW-SIDIBE, elle explique comment les chefs coutumiers et les autorités étatiques ont souvent des lectures divergentes du droit foncier coutumier, ce qui entraîne des conflits fonciers. Selon elle, la coexistence de plusieurs ordres juridiques sans coordination adéquate favorise des interprétations contraires des règles foncières accentuant l'insécurité pour les populations rurales⁶⁸. Cette difficulté découle de l'absence de formalisme, de l'oralité des normes et de la diversité locale des pratiques coutumières.

La consultation par un juge devient difficile parce que les règles coutumières ne sont généralement, ni écrites, ni centralisées. L'article 11 et 12 LFA admet que la transmission se fasse selon les us et les coutumes, mais exige aussi une formalisation écrite pour opposabilité⁶⁹, ce qui soulève des contradictions parce que la coutume est respectée dans la théorie, mais inefficace dans

⁶⁷ ELA (J.-M.), *Le foncier rural en Afrique noire*, Paris, Kartala, 1987, P.78.

⁶⁸ SOW (A.), *Le pluralisme juridique et droit foncier en Afrique : L'exemple du droit successoral sénégalais*, Paris, LGDJ, 1991, P. 45.

⁶⁹ Art. 11 et 12 de la loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant Loi Foncière Agricole (LFA), Journal Officiel de la République du Mali, n° 12, 20 avril.

les faits. SOW SIDIBE, prétend que ces problématiques révèlent toutes les difficultés d'ordre méthodologiques.⁷⁰ On constate que dans les faits, le droit étatique est plus visible avec ces textes officiels contrairement au droit coutumier qui devient invisible pour ces mêmes institutions.

La généralisation du droit foncier coutumier sur l'ensemble du territoire malien pose effectivement le problème d'interprétation pour les juges. Il ressort de l'analyse de DELVILLE et DIAGNE que la coexistence ambiguë de deux régimes fonciers, moderne et traditionnel et administration foncière au centre du conflit concurrence entre les lois.⁷¹ Le pire est que la coutume est variante selon les organisations sociales. Les juges les préfets ont du mal à identifier la version locale du droit coutumier applicable. Ce pluralisme entraîne des situations où plusieurs règles peuvent exister pour des cas similaires, ce qui remet parfois en cause la sécurité juridique des décisions prises.

Le droit foncier coutumier est fait de telle sorte que, quand les interprétations se contredisent, il n'y a pas une possibilité d'appel devant une autre autorité supérieure pour clarifier cette situation, contrairement au droit moderne qui dispose des juridictions supérieures. Il ne dispose pas non plus de jurisprudence pouvant aider les juges étatiques dans leurs décisions. Le droit coutumier ne prévoit pas d'instance centrale d'interprétation. Cela laisse les institutions judiciaires modernes dans une situation d'interprétation difficile.

Ces incertitudes entraînent plusieurs conséquences comme des risques d'erreurs judiciaires, d'iniquité ou d'instrumentalisation et même des pertes de confiance dans la justice.

Conclusion

Le droit foncier coutumier continue à faire l'objet de critique interminable. Les insuffisances qui le composent sont irréfutables. Cette étude démontre que ces insuffisances sont le plus souvent liées à la non formalisation, à la non codification ainsi qu'à l'absence d'autorité centrale d'interprétation et aux contradictions entre les différentes coutumes.

Ces imperfections sont à la base d'une insécurité juridique, et d'une prolifération de conflits partout à travers tout le pays, exposant les populations à des situations de méfiance et

⁷⁰ SOW (A.), *ibid* p.40.

⁷¹ DELVILLE (P.-L.), et DIAGNE (D.), « Dépossessions foncières, conflits de légalité et instrumentalisation du droit au Sénégal », *Géocarrefour*, vol. 94, 2020, p. 1-14.

d'injustice totale, et empêchant l'élaboration d'une jurisprudence constante et fiable. Ce qui fragilise le droit foncier coutumier et le droit moderne malien.

Ces limites sont un frein au développement national. Le défi à relever est d'harmoniser le droit coutumier. Pour cela chaque village devrait recenser ces pratiques coutumières, identifier les plus importants, les mettre dans un document qui doit être prise en compte dans un fichier communal, qui à son tour sera centralisé dans un fichier régional ouvrant ainsi la voie à une jurisprudence constante. Cela permettra au droit moderne d'assurer une bonne gestion plus claire, équitable, et plus durable.



La consommation durable en droit camerounais : réflexions au regard du droit du développement durable

Sustainable consumption in Cameroon law: reflections in light of sustainable development

law. Page | 404

Par :

YAGUI HAMIDOU

Doctorant en droit privé / Faculté des Sciences juridiques et politiques
Université de Ngaoundéré-Cameroun

Résumé :

La consommation durable alors calquée sur le modèle du développement durable est une expression en pleine construction sur la scène internationale au regard de ses enjeux sur les trois dimensions du développement durable à savoir les dimensions sociale, économique et environnementale ou écologique. En effet, le droit s'est emparé de cette notion pour faire naître, à la charge des États, des entreprises, des consommateurs et des organisations de défense des consommateurs, des responsabilités communes mais différenciées, selon leurs moyens, leurs capacités et leurs rôles respectifs dans la chaîne de production et de consommation. Cette déclinaison juridique permet d'ancrer la consommation durable non seulement comme un idéal normatif, mais aussi comme un objectif de régulation visant à orienter les marchés, encadrer les pratiques économiques et responsabiliser les acteurs sociaux. La consommation durable revêt une dimension particulièrement significative lorsqu'elle s'accompagne de l'adoption de modes alternatifs de consommation, tels que le recyclage, la réutilisation ou encore la réparation des biens et services de consommation. Cette orientation s'inscrit dans la logique de l'économie circulaire, laquelle vise à rompre avec le paradigme linéaire de production et de consommation fondé sur le triptyque « produire – consommer – jeter ».

Mots clés : Droit de la consommation, consommation durable, droit du développement durable, droit de l'environnement.

Abstract :

Sustainable consumption, based on the model of sustainable development, is a concept that is currently being developed on the international stage due to its stakes in the three dimensions of sustainable development, namely the social, economic, and environmental or ecological dimensions. Indeed, the law has embraced this notion to create, on the part of states, businesses, consumers, and consumer advocacy organizations, shared but differentiated responsibilities, depending on their means, capacities, and respective roles in the production and consumption chain. This legal formulation allows sustainable consumption to be established not only as a normative ideal but also as a regulatory objective aimed at guiding markets, framing economic practices, and holding social actors accountable. Sustainable consumption has a particularly significant dimension when it is accompanied by the adoption of alternative modes of consumption, such as recycling, reusing, or repairing consumer goods and services. This orientation is part of the logic of the circular economy, which aims to break away from the linear paradigm of production and consumption based on the triptych produce - consume - dispose.

Keywords: Consumer law, sustainable consumption, sustainable development law, environmental law.

Introduction

La consommation durable s'est imposée dans le débat politique international à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992), dont les participants, dans le plan d'action intitulé Action 21, ont déclaré : « la cause principale de la dégradation continue de l'environnement mondial est un schéma de consommation et de production non viable, notamment dans les pays industrialisés, qui est extrêmement préoccupant dans la mesure où il aggrave la pauvreté et les déséquilibres »¹.

Page | 406

Au Sommet mondial pour le développement durable (2002), les participants ont estimé qu'il était nécessaire de modifier les modes de consommation et de production non durables ; dans la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, ils ont dit que parmi les actions qu'il convenait de mener à tous les niveaux, il fallait notamment encourager et promouvoir « l'élaboration d'un cadre décennal de programmes à l'appui des initiatives régionales et nationales visant à accélérer le passage à des modes de consommation et de production durables »².

La satisfaction des besoins vitaux sont attachés aux humains. Les biens et les services destinés à la consommation à cause de leur variété et de leur disponibilité offrent un large spectre de combinaison de choix aux consommateurs. Ces derniers du fait de leur pouvoir de choix et de décision deviennent des acteurs pesant d'un poids immense sur la société, l'économie et l'environnement.

Si la consommation en elle-même n'est pas une fâcheuse calamité, il reste cependant, que les actes de la consommation dans les domaines socio-économiques et environnementaux doivent revêtir les caractères de la durabilité, de la responsabilité et de la citoyenneté pour tous les consommateurs quel qu'en soit sa situation géographique. Le but auquel nous aspirons est de changer les modes de consommation non viable et d'adopter les modes alternatifs³ de consommation qui intègrent les exigences de développement durable. La consommation durable apparaît comme un gage de développement durable aussi bien pour les pays développés que pour ceux en voie de développement. D'où la nécessité impérieuse d'aborder la problématique de la consommation durable en droit camerounais : réflexions au regard du développement durable.

¹ TD/B/C.I/CPLP/17, « Contribution des mesures de protection du consommateur à une consommation durable ».

² *Ibid.*

³ ROUX (D), « la consommation engagée : entre mieux et moins ? », 25èmes Journées Scientifiques de l'Environnement – L'économie verte en question, 18 - 20 février 2014, p.2.

Préoccupées par les questions relatives à la consommation durable, les premières sources de cette problématique ont été les Nations Unies en faveur des Principes directeurs pour la protection du consommateur. Les Principes directeurs ont d'abord été adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/248 du 16 avril 1985. Ils ont ensuite été étendus par le Conseil économique et social dans sa résolution 1999/7 du 26 juillet 1999, avant d'être révisés et adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 70/186 du 22 décembre 2015, lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui met un accent particulier sur la promotion des modes de consommation durable à côté des programmes d'éducation et d'information des consommateurs.

Dans le droit communautaire CEMAC⁴, en faveur de la Directive N°02/19-UEAC-639-CM-33 harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC, la consommation durable est érigée au rang de droits fondamentaux du consommateur à la lumière de l'article 3 de la directive⁵. La responsabilité de la consommation durable est dès lors multipartite et est partagée entre les membres de la société et à toutes les organisations, les consommateurs avertis, les États Membres, les entreprises, les organisations syndicales et les organismes de défense des consommateurs et de protection de l'environnement, qui jouent à cet égard un rôle particulièrement important.

Dans le contexte du droit interne camerounais, bien que disposant déjà d'un corpus normatif sur la protection des consommateurs par la loi-cadre N°2011/012 du 6 mai 2011 portant protection du consommateur au Cameroun, une fierté nationale du fait qu'elle soit antérieure à la directive CEMAC et aux Principes directeurs des Nations Unies, mais embryonnaire en ce qui concerne la problématique de la consommation durable. Le Cameroun étant Etat membre de la CEMAC et des Nations Unies, le débat est d'office tranché à cause du fait que cet ensemble des règles juridiques internationales et communautaires lui sont d'application d'office. Il y a donc urgence d'insérer dans la loi-cadre camerounaise sur la protection des consommateurs une disposition qui traite particulièrement de cette problématique qui préoccupe tant l'opinion communautaire et internationale.

⁴ La CEMAC a vu le jour sous les cendres de l'Union Douanière des Etats de l'Afrique centrale (UDEAC) par son traité du 16 mars 1994 et révisé le 30 janvier 2009. La CEMAC unit les six Etats de sa zone notamment le Cameroun, le Tchad, le Gabon, la Centrafrique, le Congo et la Guinée Equatoriale.

⁵ L'article 3 dispose que : « le consommateur se voit reconnaître les droits fondamentaux suivants : le droit à l'éducation, portant particulièrement sur les conséquences économiques, sociales et environnementales des choix qu'il fait, le droit à l'information requise pour lui permettre de faire un choix éclairé selon ses souhaits et ses besoins, le droit d'accéder aux biens et services essentiels, le droit à des modes de consommation durables (...) ».

Suite à l'exposé des règles qui encadrent et promeuvent les modes de consommation durable, il conviendrait d'apporter des précisions terminologiques par rapport aux mots et expressions qui forment l'ossature du sujet.

Selon le vocabulaire juridique, le terme « consommation » renvoi à plusieurs réalités. D'une part, la consommation est perçue comme la « réalisation, accomplissement ; se dit parfois d'une infraction ou d'une perte »⁶. D'autre part, elle signifie : « Utilisation des richesses, par opposition à leur production, ensemble des opérations économiques et juridiques tendant à l'utilisation des biens de consommation »⁷. Dans ce travail, c'est le deuxième sens qui prévaut et sera pris en considération. Selon le Litté, la consommation est un « Achèvement, accomplissement ; Action de détruire l'utilité d'un produit, utilité que la production a créée »⁸. Ces deux définitions sont favorables pour notre travail. D'après le dictionnaire Larousse, la consommation est définie comme une : « Somme de biens et services fournis à titre onéreux ou gratuit aux consommateurs »⁹.

Page | 408

La consommation, terme issu de la science économique, est définie comme un ensemble de comportements réalisés par les individus, les entreprises ou l'État dans le but de satisfaire des besoins, depuis la décision d'achat jusqu'aux interactions amont ou aval qui entourent l'acte d'achat et son usage. Même si les économistes classiques, tels que Adam Smith ou Jean-Baptiste Say, soulignent le rôle de la consommation comme but de toute production, il faut attendre le début du XXe siècle et, notamment, Thorstein Veblen pour avoir une vision globale de la consommation dans le système capitaliste en tant qu'instrument d'imitation sociale, mais aussi en tant que source potentielle de gaspillage¹⁰.

La consommation met en relation un consommateur et un professionnel autour d'un contrat de consommation dont la préparation, l'exécution et le dénouement sont règlementés par le droit de la consommation. Le consommateur étant la partie que protège le droit de la consommation, et dont le processus décisionnel d'achat¹¹ prend en considération les influences émotionnelles,

⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 12e édition 2018, p.551, V° consommation.

⁷ *Ibid.*

⁸ www.litte.org consulté en ligne le 25/05/23.

⁹ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, consulté en ligne le 25/05/23.

¹⁰ VEBLEN (T), *The Theory of the Leisure Class*, New York, Macmillan, 1994, 256p, cité par BONNIN DE TOFFELI (C), LAZARIC (N), *op.cit.*, p.2.

¹¹ Selon LE VELLY (R), « Les enjeux de la consommation engagée. Avant-propos », *Problèmes Politiques et Sociaux - Articles et Documents d'Actualité Mondiale*, 2011, 982, pp.5-9, « L'acte d'achat est alors fréquemment associé à celui du vote, avec l'idée que l'agrégation des petits gestes individuels peut avoir des effets collectifs de grande

culturelles et morales, il bénéficie des prérogatives liées à sa qualité de profane par rapport au professionnel qui est son vis-à-vis.

Par rapport à la notion de « consommateur », plusieurs instruments juridiques ont donné des définitions diverses, qui a donné lieu en doctrine à une controverse.

Page | 409

Dans les principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, la notion de consommateur « s'entend d'une personne physique, sans considération de nationalité, qui agit principalement à des fins personnelles, familiales ou ménagères, étant entendu que les États membres peuvent adopter des définitions différentes pour répondre aux besoins nationaux particuliers »¹². Cette définition de consommateur par les principes directeurs des Nations Unies laisse la latitude aux États, en fonction de leurs politiques nationales de définir librement la notion de consommateur.

Le législateur CEMAC définit le consommateur à son tour comme étant : « toute personne physique qui acquiert ou utilise pour la satisfaction de ses besoins non professionnels des produits, des biens ou services qui sont destinés à un usage personnel ou familial ou à l'usage d'une collectivité »¹³. Il continue en disant que « concernant les personnes morales, le juge leur étendra la définition du consommateur au cas par cas, en considérant leur faiblesse économique et de leur vulnérabilité effective »¹⁴. Le législateur CEMAC tient compte à la fois des personnes physiques et des personnes morales dans son approche en donnant une définition générale du consommateur.

Pour la loi-cadre du 6 mai 2011 portant protection du consommateur au Cameroun, le consommateur est défini en son article 2 comme : « toute personne qui utilise des produits pour satisfaire ses propres besoins et ceux des personnes à sa charge et non pour le revendre, transformer ou les utiliser dans le cadre de sa profession, ou toute personne qui bénéficie des prestations de service »¹⁵.

Pour la Directive du Conseil des Communautés européennes du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation, la définition de la notion de consommateur est

ampleur. Dans cette perspective, ce sont donc bien les consommateurs qui sont les acteurs clés de la consommation engagée ».

¹² Article 3 des Principes directeurs des Nations Unies du 22 décembre 2015 pour la protection du consommateur.

¹³ Article 2 de la Directive N°02/19-UEAC-639-CM-33 harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Article 2 de la loi-cadre du 6 mai 2011 portant protection du consommateur au Cameroun.

davantage claire. L'article 1 alinéa 2 présente le consommateur comme : « toute personne physique qui, pour les transactions régies par la présente directive, agit dans un but pouvant être considéré comme étranger à son activité commerciale ou professionnelle »¹⁶.

En doctrine non plus, cette notion n'a pas été perçue à l'unanimité par les auteurs. Pendant que Madame le professeur KAMWE MOUAFFO estime que « le seul qualifiant à accorder avec assurance à la personne visée comme consommateur est le qualifiant physique »¹⁷, rejetant ainsi toute idée du consommateur personne morale, et pense aussi que : « toute allusion à la personne morale comme consommateur serait un accident juridique »¹⁸ et qu'« il serait surtout incroyable qu'il puisse s'agir d'un être aussi immatériel qu'une personne morale »¹⁹, Madame le Professeur KALIEU ELONGO soutient plutôt une position différente. Elle affirme que : « en utilisant l'expression toute personne, le législateur camerounais a fait le choix d'une définition ouverte de la notion de consommateur laissant de ce fait la possibilité d'une interprétation large »²⁰.

A la vérité, reconnaître aux personnes morales la qualité de consommateur revient à colmater le déséquilibre naturel qui existe entre personnes morales et personnes physiques, ou bien revient à placer au même niveau économique la personne physique qui en principe n'a pas autant d'attributs à cause de sa faiblesse économique, ou bien encore faire bénéficier aux personnes morales les mêmes principes de défense et de protection qui reviennent normalement aux personnes physiques alors qu'elles disposent de biens de moyen pour leur défense. Telles seraient de manière furtive l'aperçu des conséquences de l'attribution aux personnes morales la qualité de consommateur.

La notion de consommateur qui échappe à une définition unifiée se révèle davantage comme une notion plastique, dont l'élasticité peut tolérer les personnes physiques et les personnes morales en fonction de leur situation économique. Le consommateur tel qu'il convient de le définir

¹⁶ Art. 1 al. 2 (a) de DIRECTIVE DU CONSEIL du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation (87/102/CEE).

¹⁷ KAMWE MOUAFFO (M.-C), « Qui est la « personne » visée comme consommateur en droit positif camerounais ? Argumentations plurielles en défaveur de l'influence du droit français », in le *NEMRO revue trimestrielle du droit économique* janvier/mars 2019 p 163 et suivant.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ KALIEU ELONGO (Y.-R), « Réflexion sur la notion de consommateur en droit camerounais : A propos de la soumission des personnes morales à la loi portant protection des consommateurs », in SPENER YAWAGA, (Dir.), *la protection du consommateur au Cameroun : principes, enjeux et perspectives*, Op.,cit., p13 citant en bas de page NJEUFACK TEMGWA(R.), « le contrat conclu sur incitation du professionnel en droit de la consommation au Cameroun », *juridix périodique* n°111, juillet-aout-septembre 2017, p146.

recouvre toute catégorie de personnes, comme le pense d'ailleurs l'ex Président américain KENNEDY qui disait que : « nous sommes tous des consommateurs par définition »²¹. Dans le cadre de notre réflexion, nous prendrons en considération la définition du consommateur donnée par les Principes directeurs des Nations pour la protection du consommateur.

Page | 411

Pour ce qui est du terme « durable », c'est un adjectif qui vient des mots latins *durabilis*, *durare*, qui prend le sens de ce qui est capable de durer longtemps. Le dictionnaire le robert lui donne le sens de ce qui est de nature à durer longtemps²². Le dictionnaire Larousse quant à lui propose plusieurs définitions de cette notion. Premièrement, durable est perçue comme ce qui est de nature à durer longtemps, qui présente une certaine stabilité, une certaine résistance²³. Deuxièmement l'adjectif durable est aussi entendu comme ce qui prend en compte l'avenir de la planète²⁴. Toutes ces définitions nous intéressent dans le cadre de ce travail.

L'adjectif durable peut aussi s'analyser du point de vue écologique et environnementale, et prend le sens de tout ce qui tend au respect des ressources de la planète. Aussi, le qualificatif « durable » renvoie plus largement à des préoccupations environnementales que strictement écologiques.

S'agissant de l'expression « consommation durable », il est difficile de lui trouver une assise juridique qui fait consensus à tous égards. Elle est considérée comme une expression qui contient en soi une contradiction à cause du fait qu'elle est composée de deux termes a priori antinomiques²⁵.

D'après le Sommet sur la Consommation Durable d'Oslo en 1994 la définit comme « l'usage de biens et services qui répond aux besoins fondamentaux et apporte une meilleure qualité de vie tout en minimisant l'usage des ressources naturelles...de façon à ne pas nuire aux besoins des générations futures²⁶ ». Cette définition met en exergue les trois dimensions du développement durable à savoir : les dimensions sociales, économiques et environnementales. La consommation durable met l'accent sur la nécessité d'adopter des modes de consommation durables pour assurer

²¹ Déclaration de JOHN FITZGERALD KENNEDY en 1962 lors d'un discours qui marqua la naissance des droits des consommateurs.

²² <https://dictionnaire.lerobert.com> , consulté en ligne le 25/05/23.

²³ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, consulté en ligne le 25/05/23.

²⁴ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, consulté en ligne le 25/05/23.

²⁵ BONNIN DE TOFFELI (C), LAZARIC (N), *op.cit.*, p.2.

²⁶ Voir <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandproduction>, consulté le 15 avril 2024.

à la fois un développement économique pérenne et la protection de l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures²⁷.

La Résolution 70/186 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 22 décembre 2015 portant Principes Directeurs pour la Protection du consommateur, a consacré la consommation durable comme un objectif central de la protection des consommateurs. Selon cette résolution, « la consommation durable vise à satisfaire les besoins en biens et services des générations actuelles et futures de façon viable à long terme du point de vue économique, social et environnemental »²⁸.

D'après la Synthèse des recherches menées dans le cluster consommation durable du PADD II intitulée « Consommation durable : quel rôle pour le consommateur ? », du Centre de Recherche et d'information des organisations de Consommateurs CRIOC, « Différentes institutions ont proposé des définitions de la consommation durable, soutenable, écologiquement viable. Ces définitions présentent des points communs et des divergences. La plupart des définitions mettent l'accent sur les questions environnementales, notamment la gestion des ressources, et le droit des générations futures à satisfaire leurs besoins. Mais peu abordent explicitement la question du partage équitable de l'accès aux ressources et du droit qu'ont tous les êtres humains à satisfaire leurs besoins, notamment par le biais de la consommation »²⁹.

La question cruciale qui guide notre travail est la suivante : En quoi consiste la consommation durable en droit camerounais ? Relativement à cette question, l'on peut émettre l'hypothèse selon laquelle le changement de comportement sur les plans social, économique et environnemental offre des modalités d'une consommation durable et conduire au développement durable dans le contexte camerounais.

Suite à la question sus posée, ce travail permet de fournir plusieurs intérêts sociaux, économiques et environnementaux.

²⁷ BONNIN DE TOFFELI (C.), LAZARIC (N.), « Consommation Durable et sécurité alimentaire », *Revue juridique de l'environnement*, 2013, 4, pp.625-635.

²⁸ Article 49 des Principes directeurs des Nations Unies du 22 décembre 2015 pour la protection du consommateur, p. 17. Voir aussi BONNIN DE TOFFELI (C.), LAZARIC (N.), *op.cit.*, p.6, qui affirment que : « La question de la consommation durable est souvent envisagée du seul point de vue environnemental, notamment celui des ressources. Pourtant elle ne se limite pas à une consommation écologiquement viable, et inclut aussi les dimensions économiques et sociales du développement durable ».

²⁹ Synthèse des recherches menées dans le cluster consommation durable du PADD II intitulée « Consommation durable : quel rôle pour le consommateur ? », Centre de Recherche et d'information des organisations de Consommateurs CRIOC, p. 1.

Sur le plan social, l'étude de la consommation durable permettra d'apporter des éclaircissements par rapport aux rôles que jouent l'Etat, les entreprises, les consommateurs et les organisations de protection des consommateurs dans la consommation durable.

Pour les entreprises, pour aboutir à la consommation durable, une obligation de production durable pèsent sur elles. Cette dernière permet d'encourager l'élan de responsabilité sociale des entreprises dans afin qu'elles deviennent des entreprises citoyennes ayant des préoccupations réelles pour l'intérêt de la société et des citoyens qui consomment leurs produits et services. Dans la conception des produits et services liés à la consommation, les entreprises mettront davantage l'accent sur l'éco-conception, la production durable des produits et services par le respect des normes sociales, économiques et environnementales dans le respect des principes des développement durable.

Les entreprises doivent ainsi fournir tout ce qui est utile pour faciliter la consommation aux individus, concernant la formation et l'information, l'étiquetage des produits et les meilleures méthodes de contracter avec les entreprises. Par ailleurs, les entreprises adopteront les modes de distribution efficace des produits et services dans le respect des normes de développement.

Pour ce qui est des consommateurs, après une conception, production et distribution durable des produits et services, les consommateurs à leur tour intègrent la nécessité d'une consommation durable, éliminer les modes de consommation non viables et adopter des alternatifs pour la sauvegarde des ressources et la protection de l'environnement. Par ceci, les citoyens responsables se transforment en « consom'acteur »³⁰ digne de poser des actes d'une consommation durable.

Sur le plan économique, les opérateurs économiques doivent faciliter l'accès aux biens et services destinés à la consommation dans l'équilibre des rapports qualité-prix. Pour atteindre cet objectif il faudra nécessairement encourager la consommation des produits locaux, donner du poids à l'économie nationale et amener les consommateurs à réduire leur consommation au maximum. Ce travail permettra également de basculer vers l'économies verte ou circulaire en éliminant toutes formes d'inégalité entre les personnes vivant dans la même société et à

³⁰ MAHIEU (S), *Le droit de la société de l'alimentation : vers un nouveau modèle de maîtrise des risques alimentaires et technologiques en droit communautaire et international, s'intéresse particulièrement à la notion de « consommacteurs »*, Larcier, Bruxelles, 2007, 674 p ; cité par BONNIN DE TOFFELI (C), LAZARIC (N), *op.cit.*, p.7.

l'élimination de la pauvreté. La consommation durable dans ce sens permet de faire une distribution égale et un accès équitable aux ressources et matières premières.

Sur le plan environnemental, la consommation durable est un argument pertinent pour la défense de la biosphère utile à la survie de la population. En éliminant les modes de production et de consommation non viables, les consommateurs sont également appelés à réduire de plus en plus la surconsommation dans le but d'atteindre l'équilibre de la nature et lutter contre la disparition des ressources non renouvelables, la pollution, la dégradation de la nature et la transmission d'un héritage viable à la génération future. Il y a lieu de mettre l'accent sur une sensibilisation continue pour la défense de l'environnement qui fournissent toutes les ressources utiles à la survie des individus.

Page | 414

Il convient d'adopter une démarche bipartite qui consiste dans une première partie à développer l'adoption des modes de consommation durable sur le plan social (I) et dans une seconde partie à développer l'adoption des modes de consommation durable sur les plans économique et environnemental (II).

I- L'ADOPTION DES MODES DE CONSOMMATION DURABLE SUR LE PLAN SOCIAL

Avant d'aborder le développement de cette partie, il convient de signaler que c'est à l'Etat que revient la tâche principale qui est de fournir des directives normatives favorables en vue de favoriser la consommation durable et qui guideront les actions des autres parties prenantes.

Les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur disposent que : « Les États Membres devraient mettre au point et appliquer, en association avec les entreprises et les organismes intéressés de la société civile, des stratégies qui encouragent la consommation durable à l'aide de divers moyens (réglementations, instruments économiques et sociaux, politiques sectorielles régissant par exemple l'utilisation des sols, les transports, l'énergie et le logement, programmes d'information destinés à sensibiliser le public aux incidences des modes de consommation, suppression des subventions encourageant des modes de consommation et de production non viables et promotion des pratiques optimales de gestion de l'environnement par secteur)»³¹.

³¹ Article 51 des Principes directeurs des Nations Unies du 22 décembre 2015 pour la protection du consommateur, p. 18.

L'étude des rôles que jouent les entreprises dans la consommation durable (A) va précéder l'étude des rôles des consommateurs (B).

A- Le rôle des entreprises dans la consommation durable

Dans une parfaite collaboration avec l'Etat, les entreprises jouent un rôle non négligeable dans la consommation durable. Pour commencer un acte de consommation durable, les consommateurs doivent disposer des produits et services qui répondent d'ores et déjà aux normes de consommation durable. La production commence ainsi en amont au niveau de la conception des produits, ensuite par la fabrication et enfin par la distribution par les entreprises. Le consommateur ne posera pas des actes par enchantement pour transformer un produit ou un service qui présentent des déficits pour sa santé, sa situation économique et son environnement pour les rendre désormais sain à tout usage. Les pouvoirs publics et les entreprises privées doivent favoriser l'adoption de modes de consommation durables pour les consommateurs³².

Page | 415

Dans leur élan de responsabilité sociale, les entreprises ont la lourde responsabilité de se transformer en entreprise citoyenne pour offrir des services et des produits de qualité optimale, propre à un usage responsable et futuriste. La course effrénée vers la recherche des intérêts financiers qui animent les entreprises doivent être amoindrie et prendre la forme d'une recherche des avantages sociaux pour la population des consommateurs camerounais.

De manière schématique, les entreprises camerounaises doivent d'abord disposer d'une bonne politique de conception des produits, dans le respect des normes sociales, économiques et environnementales. Ensuite, les bonnes politiques de conception conduisent à la fabrication ou la mise à disposition des produits de bonne qualité.

De manière générale, l'Etat camerounais impose qu'il y ait une évaluation environnementale des produits et services à la charge des promoteurs des entreprises³³. Dans le cycle de vie des produits et services des audits environnementaux et sociaux internes et étatiques doivent être menés pour s'assurer du respect de l'évaluation environnementale préalablement

³² BONNIN DE TOFFELI (C), LAZARIC (N), *op.cit.*, p.9.

³³ L'article 17 alinéa (1) de la loi N°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement dispose que : « Le promoteur ou le maître d'ouvrage de tout projet d'aménagement, d'ouvrage, d'équipement ou d'installation qui risque, en raison de sa dimension, de sa nature ou des incidences des activités qui y sont exercées sur le milieu naturel, de porter atteinte à l'environnement est tenu de réaliser, selon les prescriptions du cahier des charges, une études d'impact permettant d'évaluer les incidences directes ou indirectes dudit projet sur l'équilibre écologique de la zone d'implantation ou de toute autre région, le cadre et la qualité de vie des populations et des incidences sur l'environnement en général ».

faite³⁴. Dans le cas de la violation de l'évaluation environnementale, des dispositions sont prises par l'autorité étatique compétente pour la réparation des dommages causés aux individus et à l'environnement.

Après les étapes de conception et de fabrication des produits et services, les entreprises sont également chargées d'optimiser les canaux de distribution des produits et services pour déboucher sur une consommation durable. Page | 416

En plus de ce qui précède, étant donné que les relations entre les professionnels et les consommateurs se construisent sur des bases contractuelles³⁵, les contrats de consommation qui prennent souvent la forme des contrats d'adhésion³⁶, préparés par les plus grands soins des professionnels doivent contenir des clauses qui fournissent aux utilisateurs ou aux consommateurs toutes les informations utiles. Les informations doivent concerner entre autres de manière lisible : le prix du produit ou du service, les modalités de distribution, la durée de l'utilisation, la voie de rétractation, en cas de dommage les modalités de réparation et un guide d'utilisation qui sert de technique pour éduquer les consommateurs à l'utilisation des produits et services. En cas de manquement à cette obligation d'information et d'éducation du consommateur, le contrat de consommation peut être menacé de rupture. Cette rupture est dans beaucoup de cas une rupture légale, d'office, prévue par les autorités étatiques dans le but de protéger les consommateurs des abus de plus en plus manifestes des professionnels qui exploitent par ruse la faiblesse et l'ignorance des consommateurs.

Les mêmes exigences et sollicitations qui sont faites à l'endroit de l'Etat et des entreprises pour la promotion de la consommation durable pèsent également sur les consommateurs et les associations de consommateurs.

³⁴ La loi N°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement définit l'audit environnemental en son article 4 (b) : « l'évaluation systématique, documentée et objective de l'état de gestion de l'environnement et de ses ressources ». Au sens de l'article 2 du Décret N°2013/0172/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation de l'audit environnemental et social, « (1) l'audit environnemental et social au sens du présent décret s'entend comme une évaluation systématique documentée et objective des activités d'une entité, d'une structure et des installations d'un établissement, d'un leur fonctionnement et de leur système de gestion environnementale en vue de s'assumer de la protection de l'environnement. (2) il permet d'apprécier de manière périodique l'impact que tout ou partie de l'entreprise a ou est susceptible d'avoir sur l'environnement ».

³⁵ JEROME (J), *Droit de la consommation*, LGDJ, p.14.

³⁶ HAMIDOU(Y.), *La protection du consommateur contre la publicité illégale en droit camerounais*, Mémoire, Université de Ngaoundéré, 2019, p. 26.

B- Le rôle des consommateurs et des associations des consommateurs

Les consommateurs au Cameroun sont appelés à rompre avec les habitudes et les modes de consommation qui ruinent l'environnement, bien que favorable pour le bien-être social et économique des membres de la société. Par leurs actes de consommation et leurs comportements vis-à-vis des produits et services fournis par les entreprises, les consommateurs sont sollicités pour adopter un comportement de consommation responsable, c'est-à-dire une consommation réfléchie qui prend en considération les conséquences environnementales et sociales de l'acte d'achat. Ils ne doivent pas sous-estimer leur propre capacité à agir individuellement³⁷.

Page | 417

Après la fin de la deuxième guerre mondiale de 1945, la société a été plongée dans la consommation de masse, qui a duré trente ans, ce qui marque les années des trente glorieuses, qui vont jusqu'en 1975. Les consommateurs de nos jours qui ont à leur disposition une gamme variée des offres de consommation plus qu'en 1945 sont toujours enclins à se livrer à une consommation sans retenue.

Les actes de consommations étant inhérents à l'individu, la capacité des ressources actuelles risque d'être affaiblies, face aux besoins excessifs des hommes, aux détriments des générations futures. Bien que les offres de consommation soient devenues courantes avec la dématérialisation des offres et services par l'avènement de la technologie, les consommateurs doivent adopter les modes alternatifs en substitution aux modes actuels qui consistent à consommer sans merci. Les consommateurs doivent dès lors agir en prenant des dispositions concernant leur santé, les normes d'hygiène et de sécurité des produits mis en vente.

En dehors du fait que l'obligation de la promotion de la consommation durable soit mise à la charge de l'Etat qui doit autoriser seulement la commercialisation des biens et services répondant aux normes de sécurité et d'hygiène et bien d'autres normes et des entreprises à travers la RSE, les consommateurs doivent également prendre sur eux de faire une bonne application des politiques et orientations des Etats, qui sur leur santé et leur sécurité.

Dans une consommation aggravée, le niveau de vie et le revenu par habitant peuvent être grevés, pouvant plonger la population dans l'extrême pauvreté que tente d'éradiquer les objectifs

³⁷ BONNIN DE TOFFELI (C), LAZARIC (N), *op.cit.*, p.10.

du développement durable. De ce fait, la consommation durable peut être une solution si et seulement si elle est adoptée par toutes les parties prenantes responsables.

On fait ainsi appel à l'esprit citoyen des consommateurs, qui s'informe, s'éduque sur les dangers potentiels du produit et service qu'il consomme, sur ses capacités financières et sur son environnement. Il s'agit d'une responsabilité commune et différenciée à toutes les couches de la société s'il faudrait changer les modes de consommation irréfléchie, véhiculée par les pays développés.

Page | 418

Aussi, les associations des consommateurs ne sont pas du reste. Elles interviennent souvent de façon spectaculaire pour la mise en œuvre des programmes d'éducation, d'information et de défense des consommateurs contre les abus de toutes sortes perpétrés par les professionnels. Elles reçoivent des mandats des consommateurs individuellement et collectivement pour agir en leur lieu et place dans la défense de leurs droits. Les associations des consommateurs sont reconnues même sur le plan international comme un contre poids important, collaborateurs des Etats et des organisations internationales dans la prise des décisions des hauts niveaux concernant les consommateurs.

Ces associations peuvent stimuler chez les consommateurs par des moyens d'informations et d'éducation l'abandon des modes de consommations destructeurs à tous égards et se tourner vers les modes sains pour la sauvegarde des ressources pour la génération future. Les associations de consommateurs se constituent en relais ou fil conducteur d'information générale concernant les consommateurs.

Au-delà de l'adoption des modes de consommation durable sur le plan social pour atteindre la consommation durable en application des principes de développement durable, il faudra également prendre en compte les aspects économiques et environnementaux pour parfaire la démarche vers la consommation durable. D'où l'étude de la seconde partie de cette étude qui porte sur l'adoption des modes de consommation durable sur le plan économique et environnemental.

II-L'ADOPTION DES MODES DE CONSOMMATION DURABLE SUR LES PLANS ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL

En plus du changement des comportements sur le plan social pour atteindre la consommation durable tant convoitée sur le plan international, l'adoption des modes de

consommation durable sur le plan économique (A) et sur le plan environnemental (B) entrent dans l'agenda du développement durable.

A- L'adoption des modes de consommation durable sur le plan économique

Le changement du modèle de consommation implique le changement du modèle économique qui lui est propre et adapté. Le développement durable qui est le support de la consommation durable impose nécessairement l'adoption des nouveaux paradigmes et des facteurs à la mode³⁸. Pour observer un aboutissement vers la consommation durable, les pays développés et les pays en voie de développement doivent disposer d'un corpus de règles normatives et des politiques économiques structurées, qui sont de nouvelles pratiques économiques issues du développement durable³⁹. Deux modèles permettent ainsi de soutenir la consommation durable. Il s'agit de l'économie circulaire et du commerce équitable.

L'économie circulaire constitue un modèle opérationnel de développement soutenable, permettant la création de valeur à la fois économique, sociale et environnementale, et ce, tant au niveau microéconomique que macroéconomique. L'économie circulaire permet en effet l'émergence de nouveaux modèles d'affaire, notamment liés aux boucles de réemploi, de réparation ou encore de recyclage⁴⁰. Elle a pour objectif une consommation sobre et responsable des ressources naturelles. Elle vise le relèvement des insuffisances du modèle économique linéaire et tend à répartir équitablement les ressources entre les individus de la société.

L'économie circulaire propose principalement de transformer les déchets en ressources, ce qui éviterait l'épuisement des gisements naturels, ainsi que les rejets de matières potentiellement toxiques dans la nature. Elle promeut également une économie dématérialisée qui serait moins nocive pour l'environnement⁴¹.

Les pionniers de l'économie solidaire luttent depuis toujours contre l'économie libérale industrielle en recherchant un commerce plus équitable⁴². L'objectif de cette institution est la

³⁸FIZAINÉ (F.), « La croissance verte est-elle durable et compatible avec l'économie circulaire ? Une approche par l'identité IPAT », *Natures Sciences Sociétés*, 2021, 29 (3), pp.312-325.

³⁹MATRANGE-SOK (B.), *Commerce équitable, développement durable : approche juridique*, Thèse, Université Montpellier I, 2013, p.76. Voir aussi NAZET-ALLOUCHE (D.), « La promotion de l'économie circulaire : quelles normes ? », 2015.

⁴⁰ADOUE (C.), BEULQUE (R.), CARRE (L.), COUTEAU (J.), « Quelles stratégies d'entreprise pour une économie circulaire moteur de croissance ? : Amorcer la transition, construire le modèle de demain. Institut de l'économie circulaire. 2014, p.37.

⁴¹BLOT (D.), « Développement durable, économie circulaire et pratiques populaires », *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2022, 43, pp.211-234.

⁴²*Ibid.*

recherche du bien-être sur le plan économique, qui présente quatre indicateurs. Premièrement, les flux de consommation courante, correspondant à la consommation de biens et services, marchands ou non, et les flux réels de production domestique. Deuxièmement, il y a l'accumulation nette de stocks de ressources productives, correspondant aux accumulations nettes de biens corporels, de logements et de biens de consommation durables, de capital humain, de capital social et d'investissement en recherche et développement, les changements nets dans la valeur des réserves de ressources naturelles, les coûts environnementaux et l'évolution nette de l'endettement extérieur. Le troisième indicateur regroupe la répartition des revenus, la pauvreté et l'inégalité. Enfin, le quatrième indicateur regroupe le degré de sécurité ou d'insécurité économique, par exemple en cas de perte d'emploi, de maladie, de rupture de la cellule familiale, et la pauvreté chez les personnes âgées⁴³.

Pour ce qui est du commerce équitable, il est l'objet de revendication certaines organisations⁴⁴, un véritable outil de développement⁴⁵ et la consommation finale est la condition première de son succès⁴⁶. Il n'existe pas à proprement parler de définition unique et unanimement reconnue du commerce équitable ; toutefois il est composé de trois principes d'action indissociables. Tout d'abord, il s'agit d'engager une relation « la moins inéquitable possible » entre des producteurs défavorisés situés dans des PED et les distributeurs. Deuxièmement, le commerce équitable doit renforcer les capacités des organisations de producteurs. Troisièmement, les consommateurs des pays développés doivent être sensibilisés au commerce équitable⁴⁷.

Dans le contexte camerounais, l'économie circulaire est un instrument pour l'accomplissement des missions de service public, pour veiller sur les rapports entre les producteurs et les consommateurs. Dans ce sens l'économie circulaire intègre le commerce équitable. D'après la N°2019/004 du 25 avril 2019 portant loi-cadre régissant l'économie sociale au Cameroun, le commerce équitable est défini en son article 2 comme une : « pratique commerciale mettant en étroite collaboration les consommateurs et les producteurs. Les premiers assurent aux seconds, le maintien de leurs exploitations et la décence de leurs revenus par la

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ RAMONJY RABEDAORO (D.), *Management stratégique des organisations du commerce équitable à partir des concepts de développement durable et de responsabilité sociale*, Thèse, Université Paris Dauphine, Tome 1, 2006, p.26.

⁴⁵ BALINEAU (G.), *Le commerce équitable : un outil de développement ?* Thèse, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2010.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ BONNIN-DE TOFFOLI (C.), « Consommation et environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2010/4 (Volume 35), pages 643 à 656.

garantie des débouchés et par l'octroi des financements, tandis que les seconds s'engagent à livrer leurs productions aux premiers au juste prix »⁴⁸.

Les populations rurales camerounaises ont toujours réutilisé leurs déchets pour nourrir les animaux ou comme amendement organique pour renforcer la fertilité des sols. Ces pratiques ont été transposées dans les villes avec le développement de l'agriculture urbaine et le petit élevage pratiqués dans les quartiers spontanés. Les citoyens camerounais surtout ceux des classes moyennes et pauvres s'emploient depuis des décennies à réutiliser et à réemployer les objets comme les bouteilles d'eau minérale pour conserver l'eau de boisson et d'autres produits alimentaires secs ; les emballages plastiques comme sacs poubelles⁴⁹.

Nous notons l'intervention du secteur privé notamment les entreprises dans la mise en œuvre de l'économie circulaire au Cameroun. Leur intervention se fait remarquer à plusieurs niveaux dans le cadre de la RSE. La RSE se situe dans l'espace et se décline au niveau international, national ou local (ville, quartier). Le niveau international expose un jeu d'acteurs entre d'une part, les ONG, multinationales du Nord et d'autre part, les pouvoirs publics, entreprises et acteurs de la société civile du Sud. A l'échelon national, l'Etat tente d'assumer son rôle, tandis qu'au niveau local, un maillage diffus d'acteurs hétérogènes se mobilise pour gérer les problématiques socio-économiques et environnementales. Ces trois niveaux s'entrecroisent, ouvrant ainsi une chaîne complexe de circulation d'enjeux et de pouvoirs. Par exemple, le projet de RSE initié au niveau international par le groupe Orange se déploie à travers plusieurs pays africains, dont le Cameroun, et s'articule avec des formes de responsabilités locales incarnées par un dense tissu d'acteurs nationaux et locaux qui interagissent entre eux : collectivités territoriales, société civile et chefferies traditionnelles⁵⁰.

Le Cameroun fait appel aux partenaires financiers internationaux pour soutenir son effort d'économie circulaire. Leur intervention est visible dans plusieurs villes du Cameroun comme Bangangté, Douala et Yaoundé. Les organismes de financement internationaux tels que la Banque Mondiale (BM), l'Union Européenne (UE), le Fonds Monétaire International (FMI) interviennent à plusieurs échelles dans la ville de Bangangté. On peut noter, le financement des projets de latrines écologiques, les projets MODEAB, attente du financement des projets d'un égout pour

⁴⁸ Art. 2 de la loi N°2019/004 du 25 avril 2019 portant loi-cadre régissant l'économie sociale au Cameroun.

⁴⁹ NGAMBI (J.R.), *Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire*, Thèse, Université du Maine, 2015, p.277.

⁵⁰ NTSONDE (J.), AGGERI (F.), « Repenser la RSE dans le contexte d'un pays en voie de développement, le cas de l'économie circulaire au Cameroun », *RIODD*, Oct 2017, Paris, France, p. 32.

l'assainissement liquide, l'assistance technique à la maîtrise d'œuvre et l'élaboration du cadre juridique local et le contrôle technique des projets. Par exemple, entre 1994 et 1996, la Banque Mondiale a financé le Programme Social d'Urgence qui avait pour objectif de collecter les ordures ménagères dans les villes de Douala et de Yaoundé⁵¹.

Certains aspects de la consommation durable sont liés à l'adoption des modes de consommation durable sur le plan environnemental.

B- L'adoption des modes de consommation durable sur le plan environnemental.

Les principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur disposent que : « Les États Membres devraient encourager la conception, la mise au point et la consommation de produits et de services sûrs permettant de réaliser des économies d'énergie et de ressources, compte étant tenu de leur impact tout au long de leur cycle de vie. Ils devraient également promouvoir des programmes qui incitent les consommateurs tant à recycler les déchets qu'à acheter des produits recyclés ». ⁵²

La responsabilité environnementale étant une responsabilité multipartite au regard de cette disposition, chaque partie doit amortir l'impact des effets néfastes de sa politique sur l'environnement. Cette responsabilité pèse sur l'Etat, les entreprises, les consommateurs et les organisations des consommateurs.

S'agissant de l'Etat du Cameroun, il est chargé de mettre sur pieds les politiques de conception des produits et services qui encouragent la consommation durable à l'aide de divers moyens (réglementations, instruments économiques et sociaux, politiques sectorielles régissant par exemple l'utilisation des sols, les transports, l'énergie et le logement, programmes d'information destinés à sensibiliser le public aux incidences des modes de consommation, suppression des subventions encourageant des modes de consommation et de production non viables et promotion des pratiques optimales de gestion de l'environnement par secteur).

Il impose également aux promoteurs des entreprises publiques ou privées de mettre sur pieds une évaluation environnementale qui vise à ressortir toutes les informations sur les impacts éventuels des produits et services sur l'environnement et social⁵³. A cet effet il applique plusieurs

⁵¹ MBIADJEU-LAWOU (S.P), *Quelle économie circulaire spontanée pour une ville moyenne camerounaise ? : Le cas des déchets solides ménagers de Bangangté (Cameroun)*, Thèse, Le Mans Université, 2019, p.109.

⁵² Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur.

⁵³ L'article 4 (o) de la loi N°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement définit l'étude d'impact environnemental comme : « l'examen systématique en vue de déterminer si un projet a ou n'a pas un

principes d'évaluation environnementale à l'instar des principes de précaution, de participation et prévision.

Allant dans ce sens, le législateur Cameroun dispose de plusieurs lois pour soutenir l'effort de protection de l'environnement. En premier lieu, la loi-cadre de 1996 en son article 45 dispose que : « La fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente, la mise à la disposition du consommateur de produits ou matériaux générateurs de déchets font l'objet d'une réglementation fixée par arrêtés conjoints des Administrations compétentes, en vue de faciliter l'élimination desdits déchets ou, le cas échéant, d'interdire ces activités»⁵⁴. L'esprit de cette loi-cadre est complété par le Décret N°2012/2809/PM du 26 septembre 2012 fixant les conditions de tri, de collecte, de transport, de récupération, de recyclage, de traitement et d'élimination finale des déchets au Cameroun, qui présente les moyens généraux de protection de l'environnement par le traitement et l'élimination finale des déchets, quelque soit l'origine des déchets. C'est également le cas de l'article 137 de la Loi n°2016-17 du 14 décembre 2016 portant Code minier au Cameroun.

Page | 423

A la suite de ces lois et décrets relatifs à la protection de l'environnement, l'Etat camerounais lutte également contre la prolifération des emballages non-biodégradables, qui constituent de nos jours un goulot d'étranglement pour l'environnement. Dans un arrêté conjoint N°004/MINEPDED/ MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables, les ministères concernés avisent les utilisateurs à adopter des pratiques durables pour la sauvegarde de l'environnement, en interdisant formellement à son article 9 de : « brûler les plastiques à l'air libre, de les jeter dans la nature ou de procéder à leur enfouissement »⁵⁵.

Dans le cas atypique de la lutte contre la pollution plastique, le Cameroun, par le passé a entrepris plusieurs tentatives d'éradication de cette pollution. C'est ainsi que plusieurs séminaires

effet défavorable sur l'environnement ». L'article 2 du Décret N°2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social définit l'étude d'impact environnemental et social comme un : « Examen systématique visant à déterminer les effets favorables et défavorables susceptibles d'être causés, par un projet sur l'environnement. Elle permet d'atténuer, d'éviter, d'éliminer ou de compenser les effets néfastes sur l'Environnement ». Voir également Institut de la Francophonie pour le développement durable et Université Senghor, 2019, *Évaluations environnementales des politiques et projets de développement* [Sous la direction de YELKOUNI (M.) et NGO-SAMNICK (E.L.)], IFDD, Québec, Canada, 272 p et Institut de la Francophonie pour le développement durable, 2019, *Cartographie de l'évaluation environnementale et sociale dans la Francophonie* [Sous la direction de REVERET (J-P.) et NGO-SAMNICK (E.L.)], IFDD, Québec, Canada, 224 p ; NKOUE (E.M.), « L'étude d'impact environnemental et social dans les États d'Afrique subsaharienne francophone », *Revue africaine de droit et de science politique*, 2021, IX (25), pp.113-158.

⁵⁴ Art. 45 de la Loi N°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun.

⁵⁵ Art. 9 de l'arrêté conjoint N°004/MINEPDED/ MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables.

sont organisés à l'effet de mener des réflexions et de formuler des propositions, des stratégies et plans nationaux sont adoptés. Cependant, cette approche globale des choses a pour conséquence de rendre peu visible les actions menées spécifiquement en matière de pollution plastique. Par exemple, dans le plan national d'adaptation aux changements climatiques, le gouvernement entendait éradiquer les « *amas de plastique dans les cours d'eau* » au cours de la période 2015-2020. Ces prévisions n'ont pas été atteintes et la simple observation des cours d'eau permet d'en attester. Mais cet échec pourrait s'expliquer aussi par le fait que le gouvernement n'a pas précisé comment il entendait parvenir au résultat espéré⁵⁶. Mais par-dessus, une véritable éducation écologique s'impose car, face aux professionnels qui refusent de se conformer aux règles relatives aux emballages plastiques, il faut bien que le consommateur joue son rôle de censeur⁵⁷.

Avec la demande sans cesse croissante des emballages et le volume des déchets ménagers, la consommation durable se présente comme une solution ambitieuse⁵⁸ et salvatrice⁵⁹.

Pour ce qui est des entreprises camerounaises, elles sont chargées d'émettre les politiques de conception, de fabrication et des distributions des produits et services soucieux de l'avenir de l'environnement. Elles ont également l'obligation de limiter l'utilisation abusive des ressources premières propres à la fabrication des produits. Au sens des principes directeurs des Nations Unies portant protection des consommateurs, « il incombe aux entreprises de promouvoir des modes de consommation durables aux stades de la conception, de la production et de la distribution des biens et services ».

C'est également le cas de l'arrêté N°00001/MINEPDED du 08 février 2016 fixant les différentes catégories d'opérations dont la réalisation est soumise à une évaluation environnementale stratégique ou à une étude d'impact environnemental et social, qui soumet certaines opérations ou activités à une évaluation environnementale stratégique, dans le but de protéger l'environnement. Le décret N°2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impacts environnemental et social, le décret n°2013/0172/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation de l'Audit Environnemental et Social, le décret

⁵⁶ KAMGAING (P.-C), « Établir des modes de consommation et de production durables (ODD-12) : cas de la lutte contre la pollution plastique. Journées camerounaises des Objectifs du Développement Durable, Nov 2021, Yaoundé, Cameroun, p.4.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ GROFF (J.), *Analyse du comportement coopératif pour une consommation durable des ménages : Approche expérimentale*, Thèse, Université de Strasbourg, 2018, p.9.

⁵⁹ RUMPALA (Y.), « Une “ consommation durable ” pour en finir avec le problème des déchets ménagers ? Options institutionnelles, hypocrisies collectives et alternatives sociétales », *Les effets du développement durable*, L'Harmattan, 2006, p.3.

n°2012/0882/PM du 27 mars 2012 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux Communes en matière d'environnement.

Pour certains auteurs à l'instar de Loubna BARMAKI et Driss AITCHEIKH, « Les entreprises, qui utilisent des ressources naturelles (matières premières, eau, énergie, (...), des ressources humaines, des moyens de production, de distributions (...), qui produisent des déchets nuisibles à l'environnement sont appelées à changer leurs modes de production et de consommation de manière à ce qu'ils soient compatibles avec le développement durable. L'entreprise qui associe le développement durable à sa stratégie et son fonctionnement (responsabilité sociale) contribue certainement à un développement économique durable, la préservation de l'environnement et la prise en compte des attentes de ses parties prenantes⁶⁰ ».

Page | 425

Les entreprises seraient alors tenues de mesurer l'impact environnemental de chacun de leurs produits/services et de présenter cette information directement sur les supports de vente. Les consommateurs disposeraient ainsi d'une information environnementale complète au sein d'une catégorie de produits, facilitant la prise en compte du critère écologique en plus d'autres critères de décision. Le dispositif pourrait alors être un véritable levier de développement de la consommation durable, et agir par entraînement sur l'offre⁶¹.

Au niveau des consommateurs, la dégradation de l'environnement par les modes de consommation des consommateurs, au sens de consommateur final, ne doit pas être négligée. La consommation des consommateurs, considérés en tant qu'acteurs finaux, comprend la sélection, l'achat, l'utilisation, l'entretien, la réparation et la disposition juridique (abusus) d'un produit ou d'un service. C'est dire que la consommation durable envisage les produits du berceau à la tombe (*from cradle to grave*)⁶².

D'après la Synthèse des recherches menées dans le cluster consommation durable du PADD II intitulée « Consommation durable : quel rôle pour le consommateur ? », du Centre de Recherche et d'information des organisations de Consommateurs CRIOC, « Le consommateur peut également agir en maîtrisant, réduisant son utilisation des ressources telles que l'eau, l'électricité, le gaz, (...). Il peut également utiliser mieux et moins les produits (doser en respectant

⁶⁰ BARMAKI (L) et AITCHEIKH (D), « Développement durable et consommation, vers une consommation durable », p.89.

⁶¹ FRANÇOIS-LECOMPTE (A.), GENTRIC (M.), « L'étiquetage environnemental des produits et services : enjeux et défis », Dans Décisions Marketing 2016/1 (N° 81), pages 99 à 113.

⁶² BONNIN DE TOFFELI (C.), LAZARIC (N.), « Consommation Durable et sécurité alimentaire. Revue juridique de l'environnement », 2013, 4, pp.625-635.

les consignes, éviter les gaspillages, ; (...), participer aux collectes sélectives des déchets en vue de leur réutilisation ou de leur recyclage»⁶³.

Au regard de cette affirmation, les consommateurs qui ont une sensibilité environnementale⁶⁴, sont des acteurs majeurs de la consommation durable. En effet, chaque consommateur peut user de son pouvoir économique pour soutenir ou bien refuser certains biens et services selon s'ils correspondent à ses préoccupations environnementales et sociales. L'acte de consommation est alors considéré comme un moment de prise de conscience sociétale⁶⁵.

Page | 426

Conclusion

Les développements qui précèdent ont permis d'apprécier la consommation durable en droit Cameroun, après une réflexion sous le prisme du développement durable. Il a été donné de constater que les initiatives de l'Etat camerounais, des CTD, des consommateurs, des OSC ainsi que des partenaires financiers internationaux sont à mesure d'infléchir le modèle de consommation linéaire hérité de la révolution industrielle pour adopter le nouveau paradigme de consommation durable. Aussi, nous notons que la consommation durable est un sujet fascinant par ses implications au niveau des conduites personnelles ou par les conséquences de ces dernières dans la vie de tous les jours⁶⁶. Cependant, dans le contexte camerounais, beaucoup reste encore à faire notamment au niveau de la codification de la notion de consommation ainsi que de ses modalités de prise en charge.

⁶³ Synthèse des recherches menées dans le cluster consommation durable du PADD II intitulée « Consommation durable : quel rôle pour le consommateur ? », Centre de Recherche et d'information des organisations de Consommateurs CRIOC, p. 14.

⁶⁴ ROUX (D), « la consommation engagée : entre mieux et moins ? », 25èmes Journées Scientifiques de l'Environnement – L'économie verte en question, 18 - 20 février 2014, p.5.

⁶⁵ BONNIN DE TOFFELI (C.), LAZARIC (N.), « Consommation Durable et sécurité alimentaire. Revue juridique de l'environnement », 2013, 4, pp.625-635. Voir aussi DANIEL (M.), SIRIEIX (L.), « Les pratiques durables Une forme de résistance ordinaire ? », Dans Décisions Marketing 2012/4 (N° 68), pages 11 à 24.

⁶⁶ MORUZZI (R.), *Les consommateurs face aux paradoxes de l'offre de produits alimentaires durables. Une étude comparative entre France et Italie*, Thèse, Università Cattolica Del Sacro Cuore, 2013, p.1.

La bonne foi dans la théorie des contrats : une exigence du principe de réciprocité

Good faith in contract theory: a requirement of the principle of reciprocity

Par : Page | 427

ZILACK à BOE YAKOUBOU

Chargé de Cours

Résumé :

Mener une analyse sur la bonne foi dans la théorie des contrats est fascinante et inquiétante à la fois. Il faudrait souligner que le principe de la bonne foi en matière contractuelle, à priori, ne souffre d'aucune contestation dans le droit de la consommation ou le droit commun des contrats. Cela se justifie, du seul fait qu'il édicte des règles à caractère générale. Toutefois, le principe de la bonne foi, qui présuppose la prise en compte de l'exigence de réciprocité par les cocontractants s'avère bien amenuiser. Les limites à la bonne foi sont parsemées tout autour du droit spécial, qui semble l'éluder tout simplement. In fine, si le droit spécifique protecteur est incontournable, le droit commun reste nécessaire pour maintenir l'unité du droit. Et c'est dans cette perspective-là, que la bonne foi fait naître les obligations d'information, de renseignement et de conseil selon Murielle Fabre Magnan

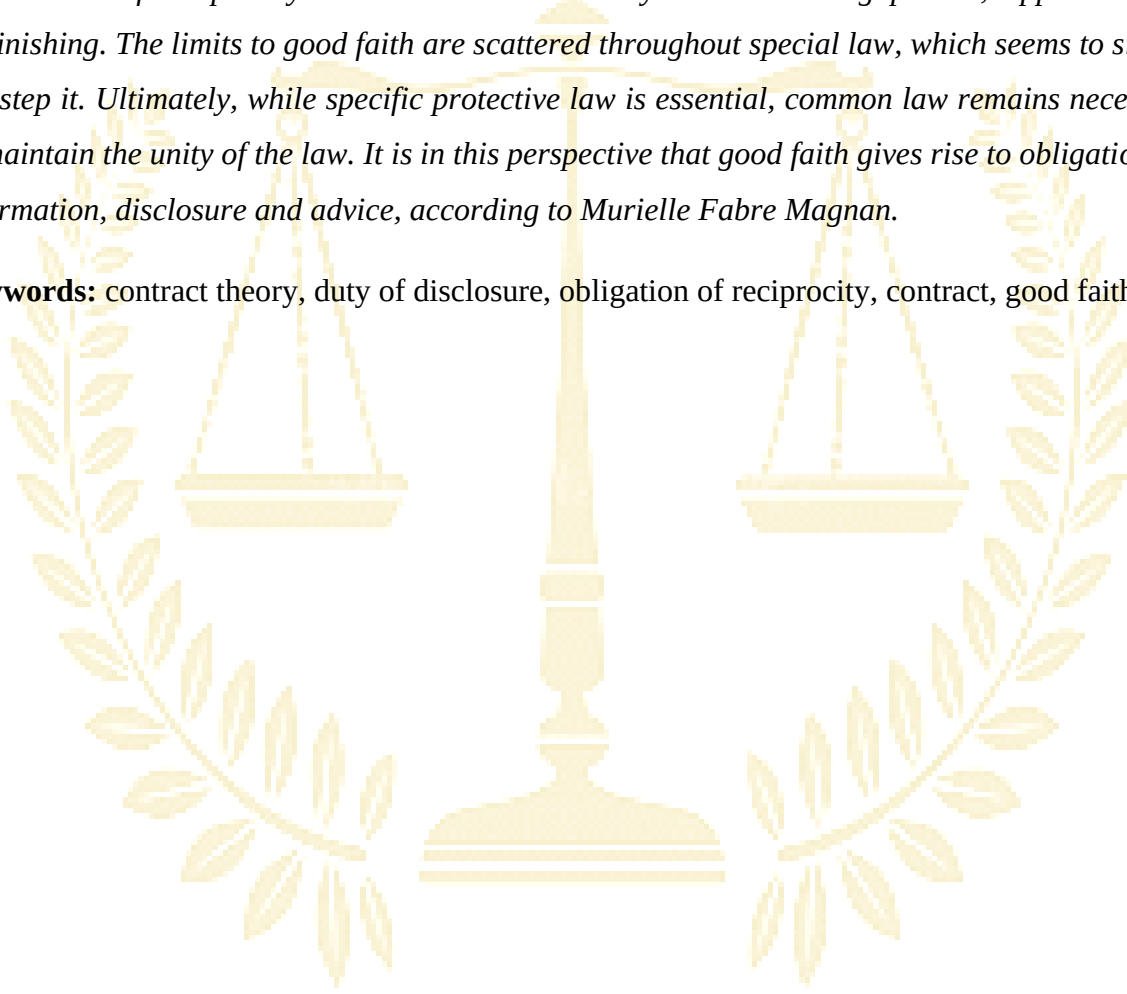
Mots clés : théorie des contrats, devoir d'information, obligation de réciprocité, contrat, bonne foi

Abstract:

Conducting an analysis of good faith in contract theory is both fascinating and disturbing. It should be emphasised that the principle of good faith in contractual matters is, a priori, uncontested in consumer law or common contract law. This is justified by the mere fact that it lays down rules of a general nature. However, the principle of good faith, which presupposes that the requirement of reciprocity is taken into account by the contracting parties, appears to be diminishing. The limits to good faith are scattered throughout special law, which seems to simply sidestep it. Ultimately, while specific protective law is essential, common law remains necessary to maintain the unity of the law. It is in this perspective that good faith gives rise to obligations of information, disclosure and advice, according to Murielle Fabre Magnan.

Page | 428

Keywords: contract theory, duty of disclosure, obligation of reciprocity, contract, good faith



Introduction

Alimenter une réflexion sur la bonne foi dans la théorie des contrats consiste, à élucider les méandres qui entourent généralement le couple professionnel et client, ou créancier et débiteur, dans un foyer emprunt à de multiples controverses. Il faudrait dire que, cette relation est celle d'un professionnel avec un client plus ou moins averti des termes contractuels, qui lui sont offerts et qu'il sollicite. Il n'est pas superflu de noter que cette manœuvre contractuelle, aux confins du développement sociale et économique, relais en dernier posture l'un des principes consacrés du droit¹. Et d'ailleurs, le doyen André Akam Akam souligne avec force que, si le contrat se veut indépendant, au regard de l'exacerbation du principe de l'autonomie du volontarisme consensualiste, et des prévisions légales érigées à cet effet, le contrat reste interdépendant². Cette interdépendance repose sur le rapport du principal à l'accessoire³. Dès lors, la bonne foi se pose comme une exigence assortie de réciprocité. C'est donc nécessairement l'une de ces relations bilatérales, pour lesquelles il est apparu important de rétablir un équilibre qui faisait défaut, à raison de ce qu'il est convenu d'appeler une asymétrie d'information⁴.

Page | 429

A la suite d'une doctrine, qui pose l'exigence de la bonne foi, comme étant le fruit, l'apport du droit de la consommation, bon nombre d'auteurs posent et reposent l'idée, selon laquelle, il convient de ne pas omettre ou éluder, son origine romaine et l'article 1134 du code civil Napoléonien bicentenaire dispose que, les conventions doivent être exécutées de bonne foi, bien antérieurs à l'apparition du droit de la consommation. D'ailleurs, il n'est pas aujourd'hui inopportun, de souligner que cette notion de *bona fides* est très importante pour le juriste allemand sous le terme de *treu und glauben*. Et s'il est souvent affirmé qu'elle n'existe pas en *Common Law*, la notion de *good faith* qui n'était pas, tout à fait ignorée, à bien été, sinon introduite, du moins développée par l'effet du droit communautaire.

La place qu'on donne aujourd'hui à la bonne foi, dans les pays civilistes notamment est primordiale. Un rôle central⁵ lui est assigné, dans les principes européens et dans le projet de droit

¹ Sur la question, voir MINKOA SHE (A), *droit des suretés et des garanties du crédit dans l'espace OHADA*, Tome1, les garanties réelles, 2011, p160

² Dans ce sens lire AKAM AKAM (A), *les deux visages de la juridicité*, L'Hamattan, Paris, 2020, p120 et s

³ Ibidem

⁴ Dans ce sens, lire VOUDOUE BAKREO, *exigence de transparence des sociétés commerciales dans l'espace OHADA, Approche fonctionnelle de l'exigence*, PAF, 2014, p230

⁵ MACKAY (E), LEBLANC (V), KOST DE SEVRES (N), DARANKOUM (E-S), « l'économie de la bonne foi contractuelle », in mélanges J. Pineau, Montréal, éd. Thémis, 2003. Aussi, JOBIN (P.G), « la modernité du droit commun des contrats dans le code du Québec : quelle modernité », *rev. Int. dr. Comp.*49. 53,2000. Egalement,

des contrats, doit sans doute quelque chose à l'esprit du droit de la consommation. De toute façon, la doctrine africaine ou africaniste, aux termes chers au professeur Tjouen Alexandre Dieudonné, en a fait son crédo. Elle y trouve par le biais du solidarisme, toute sa résonance. De ce fait, il n'est pas inintéressant de relever que la bonne foi occupait une place plutôt discrète dans les ouvrages du droit des contrats. Un mouvement important s'est développé jusqu'à s'interroger, comme Denis Mazeaud, sur le point de savoir si « loyauté, solidarité et fraternité » n'était pas la nouvelle devise contractuelle⁶. Certains auteurs vont même jusqu'à souhaiter que, le contrat devienne, au-delà de la nécessaire coopération entre les contractants, un véritable acte de solidarité, « presque un acte d'amour et d'abnégation au profit de l'autre contractant »⁷. Ainsi, à la suite de cette doctrine du solidarisme contractuel érigée par Mazeaud, Murielle Fabre Magnan posera le postulat de la solidarité, la fraternité, la cohérence, l'interdiction de se contredire au détriment de l'autre comme fondement du droit d'information.

Assurément, au-delà de l'objectif de moralisation généralement assigné à cette notion, lorsque l'on cherche à déterminer le contenu de la bonne foi, on y trouve principalement, des obligations de réciprocité à la charge des parties⁸. Il en est ainsi des obligations de renseignements et d'informations⁹, de l'obligation de mise en garde destinée à satisfaire l'exigence d'un consentement éclairé, du devoir de loyauté¹⁰, de l'obligation de coopération ou de l'obligation d'adaptation du contrat. Toutes ces obligations posent et reposent, au-delà de la confiance contractuelle telle que souhaitée par Sophie Djidara¹¹.

La règle de l'article 1134, alinéa 3 du Code civil dans laquelle apparaît expressément le terme de « bonne foi », a été mise en œuvre comme règle substantielle, et non de simple interprétation, imposant au contractant d'exécuter de bonne foi ses obligations, c'est-à-dire d'observer, vis-à-vis de l'autre, un comportement loyal et honnête dépourvu de malice¹², de ruse, de malin.

BAUDOUIN (J-L), « justice et équilibre : la nouvelle moralité contractuelle du droit civil québécois », in le contrat au début du 21^e siècle, Etudes Ghestin(Ja), LGDJ 2001, p28 et s

⁶ FABRE MAGNAN (M), le solidarisme précontractuel, Thèse de doctorat phd en droit

⁷ Ibidem

⁸ LE TOURNEAU (P), CADIET (L), *droit de la responsabilité et des contrats*, Coll. Dalloz Action, 2000/2001, no 2985 et s

⁹ Voir, WODOUÉ BAKRÉO, op.cit, p445

¹⁰ FABRE MAGNAN (M), op.cit, p10 et s

¹¹ DJIDARA (S), *l'endettement et le droit privé*, éd. LGDJ, tome1, 2005, p90 et s

¹² PICOD (Y), *le devoir de loyauté dans l'exécution du contrat*, LGDJ, 1989, p4 et s

Parmi les éléments saillants pouvant être mis en exergue et qui arrosent notre travail, nous avons comme idée essentiel, que la notion même de bonne foi est « entachée d'une irréductible incertitude et d'un incompressible subjectivisme »¹⁰. Il apparaît également que si la bonne foi peut être bilatérale, alors chaque contractant devrait s'en tenir, s'en inspirer, quelle que soit sa position dans le contrat¹³. De ce fait, au-delà de son régime juridique d'application, quelle est l'étendue de la bonne foi dans la théorie du contrat ? L'hypothèse de recherche est bien une exigence au principe de réciprocité. De toute évidence, la théorie des contrats est, de fond en comble arrosée par le principe de la bonne foi. Il s'agit là, en effet, de la soumission du contrat à l'ordre morale. Seulement, la théorie dans ses tréfonds, ne s'encombre pas toujours de ces exigences qui lui paraissent le plus souvent restrictives.

Dans ce rapport le plus souvent professionnel, ou certaines obligations pèsent sur le premier à raison de son savoir, la bonne foi est exigée de tout cocontractant. Elle est nécessairement réciproque. C'est pourquoi nous avons choisi de vérifier comment la bonne foi, dans ce couple créancier/débiteur¹⁴, professionnel/client, emprunteur/investisseur, candidat à l'assurance-vie placement, pour ne citer que cela, est exigée de chacun des cocontractants. Dès lors, ce choix permettra peut-être de contribuer un peu à mettre en lumière la force et les limites de cette notion, de s'interroger sur son rôle et son contenu. Dans cette perspective il convient de souligner que, l'obligation de bonne foi reste une exigence dans la formation du contrat(I), mais dans l'implémentation de ce contrat, ce principe est bien édulcoré(II)

I- L'OBLIGATION DE BONNE FOI, UNE EXIGENCE DANS LA FORMATION DU CONTRAT

Parallèlement au jeu de la bonne foi sur le terrain de l'exécution, la jurisprudence constante, en l'absence de support d'un texte, a développé l'exigence de bonne foi sur le terrain de la formation du contrat, notamment par la sanction d'un « manquement à l'objet essentiel de la bonne foi » à travers l'annulation du contrat pour réticence dolosive, qui a connu un développement considérable destiné à rétablir le fameux déséquilibre cognitif.

Ceci avant que l'on ne connaisse le développement d'une législation consumériste, qui vise à préciser de plus en plus et minutieusement, les obligations pesant sur le professionnel, essentiellement en termes d'information et de mise en garde pendant cette période, afin d'assurer

¹³ MESTRE (J), « bonne foi », *Revue Droit Et Patrimoine*, avril 2003, no 114

¹⁴ Dans ce sens, voir, ZILACK A BOE (Y), la protection du créancier en droit processuel camerounais, Thèse de doctorat phd en droit privé, Université de Douala, 2020, p10 et s

les conditions d'un consentement éclairé. De ce fait, l'obligation de bonne foi dérive de plusieurs sources(A) assorties de sanctions(B)

A- Les sources de la bonne foi

De toute évidence, la bonne foi est une notion aux sources confuses (1), bien que réanimée par l'exigence de réciprocité (2)

Page | 432

1- Bonne foi, une notion aux sources confuses¹⁵

Les diverses sources qui gouvernent la notion de bonne foi concourent à la recherche, non seulement d'un équilibre objectif, mais aussi à la recherche de la bonne conduite.

D'abord, pour des auteurs tels que Jamin, Mazeaud et Chazal, l'objectivité de la bonne foi est une question de degré et de mesure. Et c'est la raison pour laquelle ce dernier, pour promouvoir l'instrument de la bonne foi, lui fait subir une profonde mutation en la ramenant à la notion d'équilibre contractuel¹⁶. Cela serait plus objectif assurément, bien que différent.

Il a pu être souligné récemment par l'avocat général Maynial que le débat sur l'octroi d'un crédit excessif trouverait ses limites dans le contenu et la portée de l'obligation de mise en garde, sorte de garde-fou, d'outils de prévention douce puisque, par définition, le client peut passer outre. La demande a posteriori de protection devrait se comprendre au travers de la notion sous-jacente de bonne foi¹⁷

Les obligations de l'une et de l'autre partie sont symétriques, ce qui signifie logiquement que l'emprunteur professionnel, qui attend de son banquier des conseils, y compris sous la forme d'une mise en garde, doit agir de bonne foi s'il entend se réserver le droit de rechercher ultérieurement sa responsabilité.

C'est ainsi qu'il est souligné que lorsqu'il recourt au crédit pour maintenir, voire développer son activité, l'emprunteur doit « contribuer à l'information du banquier tant sur la nature exacte du crédit sollicité et sur ses prévisions de retour sur investissement que sur ses

¹⁵ Sur la question de la notion subjective de la bonne foi, voir GHESTIN(J), *l'effet obligatoire du contrat*, p315, note6. Egalement CHAZAL(J P), nouveau devoirs des contractants. Est-on allé trop loin ? La nouvelle crise du contrat, dalloz, 2003, p30 et s

¹⁶ CHAZAL (J.P), op.cit, p78 et s

¹⁷ Rapport, chambre mixte, arrêts no 255 et 256 du 29 juin 2007

capacités de financement, dans la mesure bien évidemment où celui-ci demande des précisions. Un peu à l'image du dialogue entre le médecin et son patient.

Enfin, l'emprunteur a une obligation de bonne foi. Et c'est dans la mise en place des crédits, que le créancier pourrait apprécier le caractère éventuellement profane de l'emprunteur.

Page | 433

D'ailleurs il serait judicieux, de préconiser, de renforcer l'unification de la jurisprudence par l'adoption du critère d'emprunteur professionnel « auquel s'attache une présomption d'emprunteur averti », et de celui d'emprunteur non professionnel, auquel s'attache la présomption d'emprunteur profane, étant précisé que c'est essentiellement le second qui a besoin d'être protégé.

La distinction entre « emprunteur averti » et « emprunteur non averti » ainsi simplifiée et confortée par une présomption, améliorerait la quête de renseignements de la part du banquier. Ce rapport précise d'ailleurs qu'elle permettrait de mettre en évidence la bonne foi, un peu à l'image des procédures de prudence mises en place par l'organisme Tracfin pour lutter contre le blanchiment d'argent¹⁸. Il s'ensuivrait selon lui qu'une fois établie la défaillance de l'emprunteur, la responsabilité du banquier, et par voie de conséquence, la protection due à l'emprunteur non averti, dépendraient plus nettement qu'aujourd'hui de la façon dont les parties se sont acquittées de leur devoir respectif de bonne foi.

Cependant, il y a lieu de constater que toutes les décisions rendues sur l'obligation de mise en garde précontractuelle à la charge du banquier à l'égard du consommateur, destinées à compenser une asymétrie d'information, ne visent pas la bonne foi, ni l'article 1134 du Code civil, d'ailleurs réservé à l'exécution du contrat, mais se réfèrent à des obligations d'information et de mise en garde pesant sur le professionnel à l'égard de l'emprunteur non averti. Le travail d'harmonisation de la jurisprudence des différentes chambres de la Cour de cassation¹⁹ a permis de parvenir à cette formule aujourd'hui consacrée

En se déterminant par de tels motifs quand il lui incombait de rechercher si X était, ou non avertie et, dans la négative, si, conformément au devoir de mise en garde auquel elle était tenue à son égard lors de la conclusion du contrat d'ouverture de crédit, la banque justifiait avoir satisfait à cette obligation en considération des capacités financières de M X et les risques de l'endettement né de l'octroi de l'ouverture de crédit, la Cour d'appel a privé sa décision de base légale.

¹⁸ ESSEBE NJONE (MS), le dispositif camerounais de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, Mémoire master recherche, Université de Douala, 2023, p1 et s

¹⁹ Bury(B), la transparence : quelle valeur ? Journal des sociétés, no 29, fév 2006, p10

Ces décisions sont d'ailleurs rendues sur le fondement de l'article 1382 du Code civil en ce qu'il s'agit d'une faute, laquelle ne concerne plus expressément la bonne foi dans l'exécution du contrat, qui n'est d'ailleurs pas visée. Il s'agit du manquement par un professionnel, ici le banquier, à des obligations pesant sur lui, de plus en plus précises, spécifiées par une réglementation, voire par les usages de la profession, les bonnes pratiques, dont le régime juridique suscite certaines interrogations sérieuses.

La jurisprudence s'est ainsi développée abondamment sur les obligations pesant sur le banquier professionnel, et a ainsi mis à sa charge un devoir de mise en garde dans lequel on ne voit plus apparaître expressément la notion de bonne ou de mauvaise foi.

Le banquier peut, de très bonne foi, faire preuve d'une négligence qui sera sanctionnée au titre du manquement à l'obligation de mise en garde, sans qu'il y ait de mauvaise foi de sa part, et sans que ne pèse d'ailleurs sur le cocontractant client l'obligation d'établir cette mauvaise foi.

2- La notion de bonne foi, une notion réanimée par l'exigence de réciprocité

Peut-être, c'est dans l'obligation d'information qui pèse sur l'emprunteur, moins expressément développée par le législateur, à raison d'une asymétrie d'information posée en postulat, que ressurgit l'exigence de bonne foi, dont l'acception classique est ainsi réanimée.

Généralement, il n'est en effet pas rare, que l'on reproche à une partie d'avoir manqué de bonne foi, en ne transmettant pas, de manière spontanée, telle information qu'elle savait capitale pour son cocontractant, qui l'ignorait légitimement. Ainsi, l'emprunteur ou le débiteur est de mauvaise foi, lorsqu'il ne transmet pas une donnée relative à sa santé physique ou financière, dès lors qu'une telle information était de nature à permettre, au créancier ou à l'établissement prêteur d'apprécier sa capacité à faire face à ses engagements. Etant entendue, qu'il n'y a pas lieu de confondre l'information erronée et la mauvaise foi de l'emprunteur. Et d'ailleurs une telle confusion n'a lieu d'être pour ce qui concerne par exemple le banquier²⁰.

La jurisprudence a déjà, à de nombreuses reprises, refusé de retenir la responsabilité de l'établissement prêteur qui s'était fondé, pour accorder son concours, sur les informations fournies par l'emprunteur. Il en est ainsi, de sa situation financière ou de renseignements erronés en vue d'adhérer à une assurance groupe couvrant les risques liés à son état de santé, ou à la perte de son

²⁰ ATTAR, « l'influence nécessaire du devoir de bonne foi à la charge de l'emprunteur sur son devoir d'information », *Note sous cass.1^{er} civ. 25 avril 2007, Les Petits Affiches* no255 du 24 décembre 2007, p13

emploi. Il reste évident que le débiteur, qui dissimule à son créancier prêteur ou banquier l'existence de prêts en cours de remboursement, ne peut lui reprocher d'avoir manqué à son devoir de mise en garde.

En guise de droit comparé, la Cour de cassation a notamment refusé de retenir le manquement du prêteur à son devoir de « conseil ». Elle s'est fondée sur le fait, qu'il ne pouvait être reproché à ce professionnel de ne pas avoir attiré l'attention de son client sur le fait qu'il est malhonnête d'essayer de tromper une compagnie d'assurances²¹, la Cour estimant que « *nul ne saurait voir sa responsabilité engagée pour n'avoir pas rappelé, à une autre partie, le principe de bonne foi qui s'impose en matière contractuelle*²², La Cour de cassation a également pu prendre position sur la mauvaise foi de l'emprunteur, même non averti, à raison d'une rétention volontaire d'information. Les juges du fond s'étaient déjà prononcés en refusant nettement que, dans une telle hypothèse, l'emprunteur puisse invoquer un manquement du banquier à son devoir de conseil.

Dans le même ordre d'idée, la première chambre civile, dans une décision rendue le 30 octobre 2007, a pu préciser qu'aucun manquement à son devoir de mise en garde ne peut être reproché à la banque dès lors que les éléments d'information que l'emprunteur a porté à sa connaissance, sur demande de celle-ci, « sont compatibles » avec le crédit octroyé. Il a ainsi pu être relevé que l'appréciation de la « compatibilité » devait se faire non plus au regard de la capacité d'endettement réelle, mais se limiter à celle de l'endettement présenté.

Dans cette perspective, c'est la déloyauté, et donc la mauvaise foi de l'emprunteur qui fonde ici la solution. Toutefois, la déloyauté exonératoire serait cependant relative puisqu'elle serait réduite à celle « que le créancier professionnel ne pouvait normalement déceler ». Toute chose qui laisserait entendre que si le créancier ou la banque avait des raisons de suspecter la mauvaise foi de l'emprunteur, elle ne serait pas dispensée de mettre en garde ce dernier. Il a pu être souligné qu'il était permis de penser que l'adage *nemo auditur turpitudinem allemands* serait encore à la disposition du banquier dans cette situation²³.

²¹ Cass.1^{er} civ, 13 novembre 1997, RGDA, 1998, p108. Aussi, DURRY (G), bonne foi et assurance : la bonne foi dans la déclaration du risque, colloque de la ccass

²² Cass.1^{er} civ, 28 mars 2000, pourvoi no 97-18.737, Bull.civ.no 101, p67

²³ ROUBIER(P), JCP, éd, no24,12 juin 2008, p1768

B- La sanction de la bonne foi

La sanction de la bonne foi peut être appliquée au travers du dol (1) et de son caractère completif (2)

Page | 436

1- Le dol par réticence

Si la bonne foi ne paraît pas nécessairement fonder le rééquilibrage du contrat en termes d'information, en revanche, la déloyauté d'un établissement de crédit peut être sanctionnée à travers la théorie du dol, qui peut découler de l'élargissement prétorien de l'article 1116 du Code civil à la réticence dolosive.

Il ne fait plus aucun doute que, le dol peut être constitué par le silence d'une partie dissimulant à son cocontractant un fait qui, s'il avait été connu de ce dernier, l'aurait empêché de contracter. La première chambre civile de la Cour de cassation avait déjà pu expressément fonder la réticence dolosive dans le contrat de vente sur l'existence d'une obligation d'information, et la chambre commerciale a continué, notamment en matière de cautionnement, d'adopter une conception classique du dol fondée sur la mauvaise foi, ce qui suppose qu'elle soit établie. Et d'ailleurs, une formule très éclairante est déroulée à cet effet : « *Manque à son obligation de contracter de bonne foi et commet ainsi un dol par réticence la banque qui, sachant que la situation de son débiteur est irrémédiablement compromise ou à tout le moins lourdement obérée, omet de porter cette information à la connaissance de la caution, l'incitant ainsi à s'engager* ».

Depuis 1989, la jurisprudence a renforcé la portée symbolique de la solution consistant à sanctionner par la nullité du contrat pour dol. Il en est ainsi du comportement du créancier qui omet de porter à la connaissance de la caution la situation financière gravement obérée du débiteur, en la rattachant expressément à l'obligation de contracter de bonne foi²⁴. Dans la conception classique, la réticence dolosive consiste à ne pas exécuter intentionnellement une obligation d'informer préexistante. Bon nombre de décisions judiciaires récentes dans diverses matières, assignant une importance accrue à la bonne foi dans la formation du contrat, ont estimé que chacun est spontanément débiteur d'une obligation d'informer et de déterminer le consentement de l'autre.

²⁴ MAZUYER (E), *dol du créancier : réticence dolosive et manquement à l'obligation d'information*, Dalloz, 2004, p262. Egalement, VUILLEMIN-GONZALEZ (C), *la réticence dolosive des établissements bancaires à l'égard des cautions, un manquement à l'obligation de contacter de bonne foi*, Dalloz 2001, p3338

La réticence dolosive est caractérisée dès lors que l'information n'est pas donnée, et rend toujours excusable l'erreur provoquée. Le raisonnement n'était guère éloigné en matière de cautionnement où la bonne foi est apparue comme une obligation autonome²⁵.

Pour l'essentiel, l'élément intentionnel est clairement présent dans moult cas. Par exemple, la banque, par son silence sur la situation du cautionné qu'elle connaissait et qu'elle aurait dû révéler dans un souci d'honnêteté. Cela incite la caution à s'engager, sachant parfaitement qu'elle ne le ferait sans doute pas si elle connaissait l'information que la banque lui dissimule.

Tout de même, il a pu être estimé que, la clause insérée dans le contrat de cautionnement est une sorte de preuve de la mauvaise intention de la banque, et partant de sa mauvaise foi, lorsque la caution indique qu'elle ne fait pas de la situation du cautionné la condition déterminante de son engagement. Il y aurait alors une sorte de « présomption de mauvaise foi » du créancier²⁶, et ce qui apparaîtrait importer alors principalement serait de sanctionner un comportement abusif et dolosif de la banque, c'est-à-dire l'élément intentionnel qui provoquerait l'erreur chez l'autre cocontractant. La jurisprudence avait pu également fonder sur un manquement à l'obligation de bonne foi, la nullité d'un engagement souscrit par des cautions dirigeantes.

Lorsqu'il était avéré que l'engagement était manifestement disproportionné aux capacités financières de la caution, il avait pu être relevé qu'il était malaisé de savoir si le préjudice subi par la caution était constitué par le seul fait de la disproportion. Autrement dit si le *quantum* du préjudice n'était autre que le *quantum* de la disproportion, ou si le préjudice réparé comprenait, en outre, un dommage spécifique correspondant au manquement du créancier à la bonne foi ou à la loyauté dans le choix du partenaire contractuel.

Il faut préciser que, le juge a légalement justifié sa solution, par ce seul motif qu'« *a manqué à son obligation de contracter de bonne foi* » un créancier caution, ou professionnel, qui savait la situation de son débiteur irrémédiablement compromise et qui a laissé la caution dans l'ignorance de ce fait²⁷. Il s'agissait de sanctionner la « disproportion manifeste », entre l'engagement de la caution et sa situation patrimoniale. En effet, l'existence d'un principe autonome de proportionnalité apparaissait discutée, dès lors qu'il s'agit de juger par la Cour exclusive de la bonne foi exigée du créancier. Cependant, la chambre commerciale, le 8 octobre 2002, dans l'arrêt Nahoum, a remis en cause ce « principe de proportionnalité » en droit, des

²⁵ Voir, Cass.1 civ, 16 MAI 1995

²⁶ LOISEAU(G), JCP,2003,1. No170

²⁷ Cass com, 17juin 1997

cautions, dirigeants sociaux de la société cautionnée, qui devraient, afin d'obtenir une indemnisation, démontrer que le créancier « *aurait eu sur ses revenus, son patrimoine et sa faculté, le remboursement raisonnablement prévisible, des informations qu'elle-même aurait ignorées* ». Or, en réalité, cette démonstration est extrêmement difficile pour une caution avertie. Il n'en demeure pas moins que la caution dirigeante peut se prévaloir d'un dol commis par un établissement de crédit dans l'octroi d'un prêt. Elle peut démontrer que, par suite de circonstances exceptionnelles, elle ignorait des informations détenues le banquier. Dès lors c'est un manquement à l'obligation de contracter de bonne foi à l'égard des cautions qui est retenu.

Il reste que la caution dirigeante peut faire sanctionner un manquement à l'obligation de bonne foi par la voie de la nullité de l'engagement pour dol, ou une action en responsabilité lui permettant d'obtenir des dommages et intérêts, qui réduisent le montant des sommes dues au titre de son engagement de caution. C'est ce qui résulte notamment des décisions qui ont été rendues dans des affaires de crédit-bail. Dans différents cas, le créancier dispose d'un rapport, par exemple du franchiseur, permettant d'attirer l'attention des cautions sur les risques qui ont sérieusement atteint la potentialité de la réussite financière de l'opération, et dont celles-ci n'auraient pas eu connaissance.

Ce n'est que dans l'hypothèse de manœuvres dolosives avérées qu'une solution contraire est possible. Seulement, cette « réanimation » comporte son lot d'incertitudes.

N'arrive-t-il pas que soit retenue, comme ici, la faute du crédit bailleur qui n'a pourtant pas cherché à tromper son cocontractant, qui ne pouvait cependant ignorer l'absence totale de viabilité du projet et apparaît s'être couvert contre la faillite prévisible en sollicitant le cautionnement des dirigeants ?

2- Le caractère completif de la bonne foi

Il a pu être relevé que ce ne serait pas tant le reproche au crédit bailleur d'avoir sollicité le cautionnement personnel des dirigeants, mais d'avoir agi en toute connaissance de cause et de préserver les partenaires à venir d'une entreprise condamnée par avance contre celui qui savait ce qui allait arriver et qui a créé les conditions de la catastrophe, la demande de cautionnement constituant alors très classiquement le signal de sa mauvaise foi. La disproportion de l'engagement est aujourd'hui sanctionnée par le législateur de manière autonome, et distincte de toute référence à la bonne foi. Comme le rééquilibrage du niveau de connaissance, le rééquilibrage des

engagements par rapport aux ressources et patrimoines sont objectivement exigés et sanctionnés. L'on a nul besoin alors de recourir à la notion subjective de bonne foi.

Ne ressort-il pas de ce qui précède, sur cette exigence de réciprocité de la bonne foi, que celle-ci a pu jouer un rôle essentiellement complétif, et que sa sanction s'impose lorsqu'elle est absente ? N'apparaît-il pas cependant, qu'une fois que des comportements précis ou normes comportementales spécifiques sont édictés, elle disparaît pour reprendre une acception plus « traditionnellement subjective » ?

II- L'OBLIGATION DE BONNE FOI, UN PRINCIPE EDULCORE

L'exigence de la bonne foi dans la mise en œuvre du contrat nécessite la réciprocité de l'obligation, tant à l'exécution(A) qu'à la fin dudit contrat(B)

A- l'obligation de bonne foi dans l'exécution du contrat

On retrouve, dans l'exécution et dans la cessation du contrat, la bonne foi qui consiste pour chacune des parties à ne pas surprendre la confiance²⁸ qu'elle a suscitée en contractant. Cette prévisibilité est au cœur du contrat, spécialement lorsque le lien contractuel doit durer. La bonne foi pourra donc être imposée par le législateur (1), ou modulée par la jurisprudence (2)

1- La bonne foi du débiteur imposée par le législateur

De toute évidence, l'exigence de bonne foi du débiteur, placée au cœur de la procédure de surendettement a fini par provoquer une jurisprudence abondante. Toutefois, le législateur a saisi, la procédure de traitement de l'endettement excessif de particuliers, à « l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles, exigibles et à échoir ».

Il est donc question ici de la mauvaise foi, qui doit être appréciée conformément au principe du droit commun, ayant traditionnellement son siège dans l'article 1268 du Code civil. Parce que la bonne foi se présume, il appartient au créancier d'établir que, le débiteur est de mauvaise foi, même si l'appréciation de cet élément subjectif relève du pouvoir souverain des juges du fond.

Il n'est pas superflu de rappeler, que la bonne foi est une notion dynamique et évolutive, que le juge de l'exécution peut être amené à réexaminer à différents stades de la procédure, à la lumière des circonstances de la cause, sans se contredire. Un débiteur de mauvaise foi peut devenir

²⁸ DJIDARA (S), op.cit., p35 et s

de bonne foi et inversement. Comme l'ont affirmé plusieurs juridictions du fond, la bonne foi peut être contestée à tout moment de la procédure, même après l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel

Il est classique que la sanction de l'excès lui fasse précisément perdre la faculté, voulue comme exceptionnelle, par le législateur. Et dans cette perspective-là, en matière de clause pénale, la mauvaise foi du débiteur qui rompt délibérément la loi contractuelle, l'empêche de prétendre à la réduction judiciaire de la pénalité, pourtant objectivement « manifestement excessive » au sens de l'article 1152, alinéa 2 du Code civil. Et c'est bien dans cette logique, que suit le droit du surendettement des particuliers où la loi réserve le bénéfice, des mesures destinées à lutter contre l'endettement excessif des particuliers, au seul débiteur de bonne foi. La bonne foi suppose d'une part, que le débiteur ait sincèrement soumis à son partenaire cocontractant, tous les éléments actifs et passifs de sa situation. L'on parlera de la bonne foi procédurale²⁹. Et d'autre part, l'appréciation même de son état de surendettement ne doit pas être, imputable à un comportement de mauvaise foi, l'on parlera en effet, de la bonne foi contractuelle.

De ce fait, la punition du comportement déloyal consiste alors, dans l'impossibilité pour le contractant de tirer avantage de ses droits³⁰. En effet d'une part, *la mauvaise foi lors de l'endettement* résulte généralement d'une volonté délibérée du débiteur de se placer dans une situation de surendettement, ou d'un comportement emprunt de légèreté. Ainsi, la mauvaise foi d'un débiteur est considérée comme manifeste, dès lors qu'il est établi qu'il avait volontairement caché sa situation, pour contracter de nouveaux prêts. Aussi, le caractère somptuaire de certaines dépenses pourrait être retenu comme une expression de sa mauvaise foi.

Et d'autre part, le comportement lors de la procédure peut justifier la qualification de la mauvaise foi. Dès lors, le débiteur doit avoir un comportement honnête, clair et ne rien dissimuler de sa situation. S'il fait de fausses déclarations ou remet des documents tronqués ou inexacts sur sa situation, il encourt la déchéance procédurale.

Par ailleurs c'est le lieu de souligner que l'appréciation de la bonne foi, notion subjective, est personnelle et ne saurait générer de solidarité, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence française, par laquelle la Cour de cassation a sanctionné les juges du fond pour avoir déclaré irrecevable, la

²⁹ MANCEL (D), bonne foi du débiteur et analyse nouvelle de sa situation en matière de surendettement, Lexbase N9800AIS, p334

³⁰ BAKOUCHE (D), « la bonne ou mauvaise foi dans la mise en œuvre des mesures de traitement du surendettement des particuliers », Lexbase N7260A9R, p436

demande formée par un couple de débiteurs au motif de la mauvaise foi de l'époux sans se prononcer sur la bonne foi de l'épouse³¹

2- L'exigence de bonne foi modulée par la jurisprudence

Pour la jurisprudence, l'obligation de bonne foi incombe au créancier, ainsi que celle d'informer. Page | 441

D'une part, le créancier est tenu de rendre définitivement efficace la sûreté dont il dispose. Il s'agit non seulement du devoir de coopération, de l'obligation de minimiser le dommage ou de se contredire

Il a pu être relevé qu'au plan théorique, les décisions qui mettent ainsi à la charge du créancier cette obligation traduit une évolution du fondement du bénéfice de subrogation dans le cadre du cautionnement, entre autre. Comme le souligne l'avocat général Dominique Legeais dans son rapport en vue de la décision rendue le 17 novembre 2006 par la chambre mixte, il est permis d'y voir une application du devoir de bonne foi auquel est tenu tout créancier.

Certains y voient également une application du devoir de collaboration qui en découle aussi. Plus généralement, il s'agit d'un nouvel équilibre de l'obligation dans le sens où, le créancier doit toujours prendre en compte les attentes de la caution et préserver ses intérêts. On retrouve ici, l'idée de minimisation du dommage que pourrait subir le cocontractant

Au plan pratique, le créancier pourra être fautif s'il néglige de transformer une promesse d'hypothèque en hypothèque définitive ou s'il néglige de notifier une cession Dailly³².

Généralement, la notification en matière de cession de créances professionnelles est une faculté. Autrement dit, il s'agit d'une liberté qui inclut le droit de faire ou de ne pas faire. Il s'en déduit qu'elle n'est pas une condition de validité du contrat. Elle n'est pas davantage la condition de son opposabilité aux tiers, même si la jurisprudence n'a pas encore répercuté l'incidence de cette particularité sur l'opposabilité des exceptions.

Le caractère libératoire du paiement dépend de la notification ou du défaut de notification. Si le débiteur cédé ne peut, dès la date portée sur le bordereau, ignorer les droits acquis par

³¹ Cass.com, 7juin 2007, Revue des procédures collectives, no4. CABRILLAC in Jean Calais-Auloy, « études au droit de la consommation, condition d'ouverture d'une procédure de surendettement des particuliers et couple mariés », RTDcom, p224

³² LEGEAIS (D), « le créancier est tenu envers la caution de rendre définitivement efficace la sûreté dont il dispose par ailleurs », RTDcom, 17 nov 2007, p215, Note sous cass (ch mixte)

l'établissement de crédit sur les créances cédées, il n'en demeure pas moins qu'il est le plus souvent dans l'ignorance de la cession qui est intervenue. Il risque alors à l'échéance de payer entre les mains du créancier primitif, alors même que celui-ci n'aura pas été mandaté par la banque pour agir à sa place.

Le paiement reçu l'ayant été pour le compte du cessionnaire, tant qu'une notification n'aura pas été adressée, le caractère libératoire d'un tel paiement marque la limite de l'opposabilité de la cession, le cessionnaire se trouvant en effet alors une situation fâcheuse puisqu'il ne peut pas non plus récupérer la somme entre les mains du banquier qui a reçu les fonds. Tout au plus peut-il, pour contester l'imputation des paiements, démontrer que ce paiement n'était pas destiné à apurer la dette cédée, mais à régler une autre dette.

Seule la notification permettrait d'éviter cette situation périlleuse pour le cessionnaire cocontractant. Dans ce cas, la fonction de la notification résiderait dans l'idée de précaution en ce qu'elle est la réserve de paiement de la créance cédée. De là, elle contribue à l'information du débiteur, sans créer à sa charge une obligation d'information³³. De toute évidence, cette fonction se situe entre minimisation du dommage et coopération.

La jurisprudence offre également une illustration de la prise en compte de la bonne foi, en interdisant au banquier de se contredire dans la mise en œuvre, dans l'exécution du contrat. Tel était le cas, à l'occasion de la mise en œuvre d'une convention d'unité de compte. Ici, le client reprochait à la banque d'avoir refusé de prendre en considération, à son détriment, l'existence de la convention d'unité avant la clôture du compte « fusionné ». Dès lors, si au moment d'un arrêté de compte, l'un des comptes présente une position débitrice, la banque ne peut valablement réclamer à son client des agios sur ce seul compte, si le solde global, issu de la compensation entre les comptes litigieux, présente un caractère débiteur. L'existence d'une telle convention ne peut non plus justifier le refus, par le banquier, d'exécuter un ordre de virement émanant du client, d'un compte créditeur à un compte débiteur, afin d'apurer le solde du second. Une telle opération ne constitue d'ailleurs pas la mise en œuvre de la convention d'unité de compte, car elle ne remet pas en cause le principe de l'indépendance des comptes, que seule une telle convention peut mettre en échec.

³³ KUASSI DECKON (F), « la notification de la cession de créances professionnelles », *RTDcom*. 2005, p649

La jurisprudence a eu l'occasion d'insister sur le fait que le banquier doit faire preuve de cohérence³⁴, en faisant implicitement application de la règle de l'estoppel « *Nul ne peut se contredire au détriment d'autrui* »³⁵. Et d'ailleurs, une partie de la doctrine a sollicité la reconnaissance en droit français en la reliant assez logiquement à l'obligation d'exécuter les conventions de bonne foi, sanctionnée par l'article 1134, alinéa 3 du Code civil³⁶.

Toutefois, *ce qui aurait été éludé comme ne relevant pas de la bonne foi, à une origine jurisprudentielle*. En effet, la Cour de cassation rappelle quelques limites dans des cas où elle exclut clairement, que certains comportements du créancier puissent relever d'un manquement à l'obligation de bonne foi qui leur seraient totalement étrangers, autrement dit, « *la déontologie du créancier envers sa caution a donc ses limites* »³⁷. Ainsi, la Cour de cassation a pu relever que l'obligation de contracter de bonne foi à laquelle le créancier est tenu à l'égard de la caution, n'emporte pas sur le devoir de conseiller celle-ci, sur l'opportunité de constituer une sûreté réelle sur les biens du débiteur principal à l'effet de garantir, le cas échéant, les recours qui lui seraient ouverts en cas de défaillance de ce dernier³⁸. Dans deux décisions récentes³⁹, la Cour de cassation indique que le président du conseil d'administration s'était porté caution envers une banque de toutes les dettes de la société.

Un prêt avait été octroyé quelques temps après que la caution eut quitté ses fonctions et un mois avant qu'elle ne résilie son cautionnement. La caution a été assignée en paiement. Il a pu être relevé qu'il n'existe en effet aucun texte imposant une obligation d'information à la charge du créancier. Seule l'obligation de bonne foi du créancier était susceptible de fonder une éventuelle obligation d'information.

La Cour de cassation a approuvé la Cour d'appel d'avoir retenu que « *ni la bonne foi devant régir les relations entre la banque et la caution, ni le devoir d'information n'imposaient à la banque d'avertir l'ancien dirigeant de l'octroi d'un nouveau prêt* ».

³⁴ Il ne peut pas, un jour, écarter l'application de la convention, puis, un autre, en revendiquer le bénéfice.

³⁵ L'estoppel provient de l'équité dans la common law

³⁶ DELPECH (X), *le notaire ne peut se contredire dans la mise en œuvre d'une convention d'unité de compte*, Dalloz 2005, note sous cass.com, 28 sept 2004, p883

³⁷ LEGAIS (D), « limite au devoir de bonne foi », *RDBF*, nov-déc 2007, no217, note sous cass 1^e civ

³⁸ Ibid

³⁹ Cass.Com 27 nov2007, pourvoi no 06-15-128 et 8jan 2008, pourvoi no 05-13-735

Ainsi, il a pu être relevé que l'obligation générale de bonne foi n'est en tout cas pas si puissante qu'elle se transforme en obligation de collaboration⁴⁰, voire en une obligation de renégociation. Quelques décisions ont été signalées, applicables dans d'autres domaines du droit. Il s'agit en l'occurrence de contrats de distribution par lesquels il a été exigé que le mandant de l'agent à développer la clientèle et à adapter le contrat au contexte concurrentiel, et il n'a cependant pas été considéré qu'il y avait lieu de leur donner une portée générale, et qu'elles pouvaient s'expliquer par le souci de laisser condamner la partie dont le comportement, postérieur à la conclusion du contrat avait contribué à rendre ruineuse l'exécution par l'autre.

Pour ce qui concerne la relation contractuelle entretenue entre le banquier et son client, la jurisprudence n'a pas retenu que le banquier pouvait être tenu à une obligation de renégociation, notamment de taux, mais elle a même été amenée à préciser le contraire.

On sait bien que la fidélité à la parole donnée doit sans doute s'apprécier en fonction des circonstances qui existaient lors de la conclusion du contrat. Mais, il faudrait tout de même souligner avec force que, « La vraie fidélité est inventive »⁴¹ et « *refuser l'imprévision consiste à privilégier la sécurité statique, donc trompeuse, par rapport à la sécurité dynamique, seule à même de protéger le contrat, de permettre la survie de ces caractères d'utilité de justice* »⁴². Cependant on peut concevoir qu'une immixtion d'un pouvoir judiciaire qui n'aurait ni le temps de discerner ni nécessairement la compétence technique pour refaire un contrat déséquilibré par suite d'un changement de circonstance économique, puisse constituer un danger et soit source d'insécurité. Il paraît dès lors plus prudent que le juge, comme il le fait aujourd'hui, n'intervienne que pour vérifier si le refus de négocier ne constitue pas un manquement à l'exigence de bonne foi susceptible d'engager la responsabilité contractuelle du créancier⁴³.

De l'autre part, la Cour de cassation, par une série de décisions, entérine l'obligation d'informer, ce qui a pu être appelé l'obligation d'informer ceux qui savent. Ainsi, créancière d'une obligation d'information, la caution n'est pas tenue d'un soupçon de bonne foi à l'égard de son propre créancier. Il importe peu, qu'elle dispose sans équivoque des informations qui ne lui ont

⁴⁰ HOUTCIEF, note sous cass com, 8 jan 2008, revue des contrats 1^{er} avr 2008 N° 2, p421

⁴¹ Ibid

⁴² PICOD (Y), l'exécution de bonne foi des conventions, Jurisclasseur civil, contrats et obligations, fasc. 11, p32

⁴³ PICOD (Y), l'exigence de la bonne foi dans l'exécution des contrats, in les obligations. Dalloz 2005, p310 TERRE François, SIMLER Philippe, LEQUETTE Yves

pas été transmises, elle pourra reprocher au créancier de ne pas l'avoir tenu au courant, ce dont attestent et élucident plusieurs décisions.

En outre, il serait judicieux que, relativement à l'initiative privé, à l'entreprise individuelle, l'obligation d'information soit *respectée même lorsque le cautionnement a été souscrit par un dirigeant de la société cautionnée en connaissant exactement la situation*⁴⁴. Le législateur devrait de ce fait contraindre le créancier d'informer la caution de la défaillance du débiteur principal dès le premier incident de paiement non régularisé dans le mois de l'exigibilité de ce paiement⁴⁵. Ce principe vaudrait apparemment pour toutes les obligations d'information légale, ce qui avait déjà été affirmé, à propos de l'article L. 313-22 du Code monétaire et financier⁴⁶.

Page | 445

Cependant, le droit est sur le point de faire peser une véritable obligation de collaboration sur le créancier dans le cadre du bénéfice de cession d'actions, la loyauté de la caution paraît évanescence. « L'obligation légale d'information, à la manière d'une scorie du formalisme légal moderne, est toute procédurale, et renonce à saisir les choses derrière les choses⁴⁷ ».

Dans le même ordre d'idée, le droit de se contredire a pu être reconnu au profit de catégories de contractants, réputés être en situation de faiblesse par la loi, afin de leur permettre de remettre en cause ou mieux de rétablir l'équilibre des contrats conclus en situation d'inégalité contractuelle.

B- l'exigence de bonne foi lors de la cessation de la relation

Lors de la cessation de la relation contractuelle, l'on assiste non seulement à l'admission des contestations et contradictions (1), mais à la con vocation des législations spécifiques (2)

1- L'admission des contradictions et des contestations

Il est important à ce stade, de souligner les contradictions au détriment d'autrui qui sauraient légitimées, et constitueraient autant d'encouragements à la mauvaise foi. Denis Mazeaud, à l'occasion du colloque organisé sur l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui⁴⁸, a pu relever, qu'il y avait lieu d'évoquer tout d'abord, le cas des mineurs incapables qui contractent en

⁴⁴ Cass.Com, 27 nov 2007, pourvoi no 06-15-128

⁴⁵ Tel est le cas du législateur français dans la loi de 1994 en son article 47-II al3

⁴⁶ Cass.Com, 25mars 2003, pourvoi no 00-16-472

⁴⁷ HOUTCIEFF (D), op.cit, p46

⁴⁸ BEHAR-TOUCHAIS, *l'interdiction de se contredire*, éd.Economica, 2001, p12et s

dissimulant leur incapacité et qui, par la suite, en vue de remettre en cause le contrat qui a tourné à leur désavantage, invoquent opportunément et victorieusement leur immaturité.

Cette stratégie, comme l'auteur le souligne à juste titre, a pu être consacrée par la Cour de cassation dans une affaire où un banquier, particulièrement crédule ou impatient de fidéliser prématurément un client potentiel, avait ouvert un compte à un mineur qui s'était vieilli de 4 ans, mis à sa disposition une carte de crédit et un chéquier et laissé s'accumuler un découvert de près de 90.000 €. Le prix de ce détournement bancaire de mineur devenant salé, le banquier, dont la négligence avait des limites, réclama et obtint des juges du fond le paiement du solde débiteur du compte avec intérêts au taux légal. Mais la Cour de cassation a censuré cette décision pour manque de base légale. Les manœuvres dolosives caractérisées du mineur et les opérations litigieuses n'ayant pas été qualifiées d'acte de la vie courante.

Page | 446

Dans cette espèce, l'incohérence et la contradiction préjudiciable du cocontractant ont ainsi été jugées ne pas porter atteinte à la confiance légitime du partenaire, qui aurait pourtant légitimement agi sur la bonne foi du comportement initial.

Les consommateurs, parce qu'ils sont réputés faibles, reçoivent aussi l'autorisation légale de se contredire au détriment de leurs cocontractants.

Le droit à la contradiction qui peut être parfois accordé, constitue un moyen parmi bien d'autres de compenser l'inégalité contractuelle qui règne, au stade de la conclusion des contrats, et de restaurer au profit des parties à la convention, une véritable liberté contractuelle⁴⁹.

A priori, tous les coups, toutes les contradictions, sont permis pour le consommateur, le client. Cela est d'autant moins étonnant que, les règles qui militent en vue de la formalisation du contrat soient ordonnées autour d'un « projet anti-contractuel », et animées par un « parti pris de non-consommation ». Ainsi, l'on pourrait poser trois variétés de contradictions, que la loi ou la jurisprudence ont consacrées dans le domaine particulier du droit de l'endettement⁴⁵

D'abord, il en est ainsi de la faculté légale de dédit que la loi, dans une perspective de dissuasion contractuelle et dans un souci de prévention de l'endettement excessif, offre aux consommateurs soumis à la tentation du crédit à la consommation. Ce droit se contredire est par ailleurs très rigoureusement protégé par la jurisprudence.

⁴⁹ MAZEAUD (D), op.cit, p68 et s

Il en est ainsi d'une décision par laquelle la Cour de cassation a décidé que l'irrégularité formelle bénigne qui affectait le bordereau de rétractation qui doit être joint à l'offre préalable de crédit, provoquait, au détriment du prêteur, la déchéance du droit aux intérêts⁵⁰. Denis Mazeaud souligne encore que le crédit immobilier offre également son « *lot de contradictions légitimes* », lesquelles sont destinées à détourner le consommateur d'un endettement qui pourrait lui être fatal et exploité « *pour le délier d'un lien inconsidérément, car prématurément, noué* ». Il a encore été jugé qu'un consommateur, qui avait délibérément accepté par anticipation l'offre de crédit et exécuté pendant deux ans le contrat de prématurément formé, pouvait légitimement le remettre en cause, alors même qu'il était établi que le non-respect de la règle légale ne lui causait aucun préjudice.

Cette solution se justifie sur le plan technique, par application de la règle selon laquelle la renonciation anticipée au bénéfice des dispositions d'ordre public est impossible. Mais seulement, il n'en reste pas moins qu'elle consacre une incohérence du consommateur qui, selon son intérêt, s'effacera à son profit ou invoquera au détriment de son cocontractant professionnel, son devoir de patience⁵¹.

En outre, la jurisprudence rendue en matière de contrats d'assurance-vie multi placements sont notamment proposés ou sollicités auprès des établissements bancaires, a été l'occasion pour la Cour de cassation d'indiquer que le formalisme⁵² des assurances impliquait la remise de deux documents : une note d'information et des conditions générales.

Il n'est pas ici question de revenir sur les critiques apportées à cette solution ni sur la valeur informative de ces deux documents au lieu d'un seul. Il en résulte en tout cas que, le défaut de remise de la note d'information précontractuelle à l'assuré entraîne de plein droit, selon le législateur du code SIMA, la « *prorogation du délai de renonciation prévu au premier alinéa jusqu'au 30^e jour suivant la date de remise effective de ce document* »⁵³.

Au-delà de l'exigence de ce formalisme, se pose une autre préoccupation. En effet, l'assuré qui exécute partiellement le contrat d'assurance en procédant à des opérations d'arbitrage ou à des rachats partiels, ne doit-il pas être considéré comme ayant manifesté sa volonté de renoncer à exercer un droit, même d'ordre public, relatif à l'exercice de la faculté de renonciation. Ainsi, en

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Cass.1e civ,8Juillet 1980

⁵² Cf article 1.132-5-1 du Code des assurances

⁵³ Egalement, le code des assurances en son article 1.132-5-1 reprend cette formulation

l'exerçant dans de telles conditions, où à la fois il exécute le contrat et il déclare y renoncer, il n'est pas de bonne foi, ce qui devrait être de nature à l'exonérer de l'infraction commise par l'assureur à l'article 1.132-5-1 du Code des assurances⁵⁴

L'on peut comprendre à cet effet que, l'exécution ne peut purger le vice qui résulte du fait que, le délai de réflexion n'a jamais couru, parce que les documents n'ont pas été remis. L'exigence de réciprocité de bonne foi dans l'exécution qui a réellement eu lieu disparaît par la fiction de l'effet rétroactif de la renonciation⁵⁵. Et même, Jérôme Kullmann⁵⁶ n'a pas manqué de souhaiter la bienvenue dans le monde du contrat d'assurance à « *celui qui souscrit une assurance sur la vie en unités de compte et verse des primes qui se comptent en centaines de milliers d'euros, puis, constatant que la valeur de ces unités ne monte pas mais baisse, et recourt au bas procédé qui consiste à soutenir qu'il n'a pas reçu deux documents, mais un seul, qui contenait pourtant toutes les informations requises par la loi, afin de renoncer à un contrat qu'il a néanmoins exécuté à plusieurs reprises, montrant ainsi qu'il a disposé de toutes ces informations* ».

Indépendamment de la problématique particulière de l'exigence discutée, certaines juridictions notamment refusent de faire droit au moyen tiré de l'application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 1134 du Code civil exigeant que les conventions soient exécutées de bonne foi, en se fondant sur les motifs que, « *l'exercice de la faculté de renonciation prorogée, ouverte de plein droit pour sanctionner le défaut de remise à l'assuré des documents et informations énumérés par le texte est discrétionnaire pour l'assuré dont la bonne foi n'est pas requise* ». le législateur a entendu contraindre l'assureur à délivrer au souscripteur une information suffisante et choisi d'assortir cette obligation d'une sanction automatique, dont l'application ne peut être modulée en fonction des circonstances de l'espèce⁵⁷.

2- L'admission des législations spécifiques

En réalité, l'on pourrait penser qu'« *on marche sur la tête ! Le droit du renard est érigé au rang de principe général du droit* »⁵⁸. Pourtant, nous pouvons constater certaines résistances des juges du fond qui estiment au contraire qu'il n'est pas admissible que l'emprunteur, dont l'attitude démontre qu'il a souhaité s'engager en toute connaissance de cause, puisse à posteriori et en

⁵⁴ Ibid

⁵⁵. Tel est la posture d'un arrêt rendu par la Cour de cassation le 7 mars 2006

⁵⁶ Gaz.Pal, 5 mai 2007, p28

⁵⁷ KULLMANN (J), *le droit du renard*, RGDA, 2006, no2, p482 et s

⁵⁸ Cass.2^e civ, 7 mars 2006, pourvoi no 05-12-338, aff. La mondiale partenaire SA contre senaq

fonction de l'évolution des circonstances étrangères à son cocontractant, se prévaloir des dispositions du code de la consommation liée au formalisme dans des conditions manifestement exclusives de la bonne foi à lui exigée dans la conclusion. Tout comme dans l'exécution du contrat à seule fin et au mépris de ces dispositions, d'obtenir après coup, par exemple un crédit à taux réduit ou à taux 0 qu'il sait ne jamais lui avoir été octroyé, ou la restitution du capital investi dont il obtiendrait ainsi, en fonction des circonstances, qu'aucune partie ne peut prévoir, de ne pas supporter le risque.

Pour faire ressortir les limites indispensables à l'utilisation de dispositions spéciales sans qu'elles puissent être détournées de leur finalité, Denis Mazeaud avait d'ailleurs exprimé que, malheureusement, il n'est pas rare que la « *transparence cristal* »⁵⁹ voulue par le législateur consumériste dégénère par la faute de consommateurs déloyaux, en « *transparence chicane* »⁶⁰. En effet, le législateur destiné à corriger le déséquilibre entre le consommateur et le professionnel, permet dans certains cas qu'un autre déséquilibre s'instaure, au détriment du professionnel⁶¹. Et là, le présumé faible devient tout-puissant⁶². « *Quel paradoxe* », a-t-on pu déplorer, « *que ce droit récent puisse empêcher l'appréciation des situations in concreto* », en cela contraire à l'évolution jurisprudentielle positive prenant précisément en compte la qualité des parties⁶³. Or, rien ne s'oppose à l'admission d'un abus dans l'exercice d'un droit. Il s'agissait d'un droit discrétionnaire, pas plus qu'apparaît exclu qu'il puisse être renoncé à ce droit⁶⁴. N'est-il pas en effet difficilement admissible, comme semble pourtant l'induire la décision rendue, qu'un droit discrétionnaire soit exclusif d'abus comme il évincerait l'exigence de bonne foi ? La faute du consommateur ou client devrait logiquement pouvoir être invoquée par voie de défense au fond, ou par voie de demande reconventionnelle⁶⁵.

Et d'ailleurs, si il apparaît que le consommateur n'a pas souffert d'une faille dans la forme, n'est-il pas plus raisonnable de prévoir une sanction proportionnée au préjudice subi⁶⁶ ?

⁵⁹ CARBONNIER (J), *la transparence*, RJCOM, 1993, p9

⁶⁰ MAZEAUD (D), *les vices de la protection du consentement du consommateur*, Dalloz, 2002, no1, p72

⁶¹ SARGOS, « la critique ne vient pas seulement de la doctrine, les juges eux-mêmes le reconnaissent, in la renégociation des prêts », Défrenois, 1998, p703 et s

⁶² MANARA (E), « l'abus par le consommateur de son droit », *Les Petits Affiches* du 18 mai 1998, p4

⁶³ Ibid

⁶⁴ Kullmann, note préc, p497

⁶⁵ Cass.Com, 26 oct 1999

⁶⁶ OUERDANE-AUBER DE VINCELLE (E), *altération du consentement et efficacité des sanctions contractuelles*, Dalloz, 2001, p20 et s

Ainsi, comme il a pu être souligné⁶⁷ justement, le caractère facultatif de la sanction des règles de forme peut se justifier, dès lors qu'il ne s'agit pas d'amputer la protection du consommateur auquel le non-respect du formalisme a fait véritablement grief. Le caractère automatique de la sanction sert essentiellement les comportements opportunistes, peu scrupuleux et parfaitement avisés du formalisme et rompus à son utilisation dévoyée, qu'il a pu être suggéré de faire jouer la règle « *pas de nullité sans grief* ». ⁶⁸ Ainsi maîtrisé par le caractère facultatif de la sanction, le formalisme informatif conserve sa vertu protectrice, sans verser dans les excès que fait naître une totale dissociation de l'appréciation de la forme par rapport au fond. Souhaitons que le formalisme informatif, emprunt de paradoxes et oscillant entre rigueur et pondération, soit de plus en plus inspiré par celle-ci ⁶⁹.

Au formalisme, instinctif et symbolique du début, se substitue, de plus en plus, un formalisme réfléchi et utilitaire. Ce dernier est le seul dont il puisse être question dans le droit moderne⁷⁰. Assurément, il est temps qu'un nouvel équilibre s'établisse sur ces bases nouvelles⁷¹. Enfin, l'application d'un droit spécial ne permet pas d'exclure l'application du droit commun « qui fait figure de deuxième jambe dont chaque domaine du droit a besoin pour tenir debout »⁷².

Si l'apparition de droits protecteurs spécifiques est sans doute incontournable, le droit commun est nécessaire pour maintenir l'unité du droit⁷³.

Un regard rapide sur l'économie du droit nous permet de dire avec force que, le droit des contrats paraît remplir deux grandes missions : celle de réduire les coûts de transaction et celle de contrôler les comportements opportunistes. La bonne foi ou plutôt son absence est manifestement associée à la seconde en ce qu'elle est le contraire de l'opportunisme. Il a ainsi été proposé trois tests pouvant être vérifiés par tout analyste : une asymétrie entre les parties... que l'une d'elles tourne aux dépens de l'autre pour en tirer un avantage indu... et dont l'importance dépasse une certaine gravité, au point où, en l'absence de sanction, la victime serait amenée, à l'avenir, à augmenter sérieusement les mesures de protection avant de conclure un contrat⁷⁴

⁶⁷ LEPAGE (A), op.cit, p619

⁶⁸ LAGARDE (X), « observation critique sur la renaissance du formalisme », JCP, éd.G, 1999, no 19

⁶⁹ GENY (F), *science et technique en droit privé positif*, Sirey, 2003, tome3, p232et s

⁷⁰ BURY (B), « la transparence : quelle valeur ? » *Journal des sociétés* no 29, fév 2006, p23 et s

⁷¹ CALAIS-AULOY (J), « l'influence du droit de la consommation sur le droit des contrats », in l'influence du droit du marché sur le droit commun des obligations, RTD com, jan-mars 1998, p120

⁷² MCKAAY (E), op.cit, p458 et s

⁷³ PAYET (MS), *droit de la concurrence et droit de la consommation*, Dalloz 2001, préf Frisson-Roche, no 220, p215

⁷⁴ Ibid

Conclusion

Au terme de cette analyse ou la préoccupation était de savoir la portée de la bonne foi dans la théorie des contrats pouvait être appréhendée comme une exigence de réciprocité. Il apparaît que, l'exigence de réciprocité de la bonne foi reste nécessaire en période précontractuelle. Toutefois, dans l'exécution du contrat, l'exigence de cette réciprocité de la bonne foi est bien effritée par des contraintes spécifiques au droit. Le rapport, de plus en plus, fréquent et entretenu entre réglementation spéciale et droit commun, entre normes comportementales et principes généraux, nous apparaît opportun in fine, parallèlement à une réflexion, qui porte sur leur apport respectif et distinct et le rôle de chacun. Il importe de souligner l'incontestable apport, du potentiel de l'analyse économique de la bonne foi, laquelle exige aussi cette réciprocité du rapport bilatéral, et dont nous avons pu indiquer qu'elle pouvait être, en outre, un facteur d'harmonisation de législation⁷⁵.

Page | 451

⁷⁵ BURY (B), CANIVER (G), MUIR-WATT, CHARVIN(Y), REY (P), « l'analyse économique du droit de contrats : outil de comparaison, facteur d'harmonisation », *Gaz.Pal.* du 10 mai 2005, p356



Essai sur l'alliance interethnique entre Abbey et Dida en Côte d'Ivoire

Essay on the interethnic alliance between Abbey and Dida in Côte d'Ivoire

Par:

Obikouho Jeanne-Josée DAMANAN

Docteur en Droit

Université Alassane Ouattara (Côte d'Ivoire)

damananjosee@gmail.com

Page | 452

Résumé :

Les Dida et les Abbey se sont côtoyés au cours de leur migration. Cette proximité a affecté leur rapport. Pour mettre fin aux différends, ils ont conclu une alliance interethnique appelée « toupkè ». Cette alliance de non-agression, en dépit du fait qu'elle présente des restrictions comme la difficile intégration matrimoniale et les obstacles dans le cadre des cérémonies funéraires, reste un élément solide qui permet la bonne convivialité et accorde des privilèges aux alliés dans le domaine foncier. Cette approche s'inscrit dans une dynamique de tolérance, de cohésion sociale et d'une paix durable entre les ethnies. Cette recherche est un canal qui permet de démontrer que l'alliance interethnique contribue à l'intégration des immigrés alliés malgré certaines difficultés qui peuvent faire obstacle à cette intégration. Pour mener à bien cette étude, nous nous sommes appuyées sur des recherches documentaires, ainsi que sur des enquêtes de terrain personnelles (2024-2025).

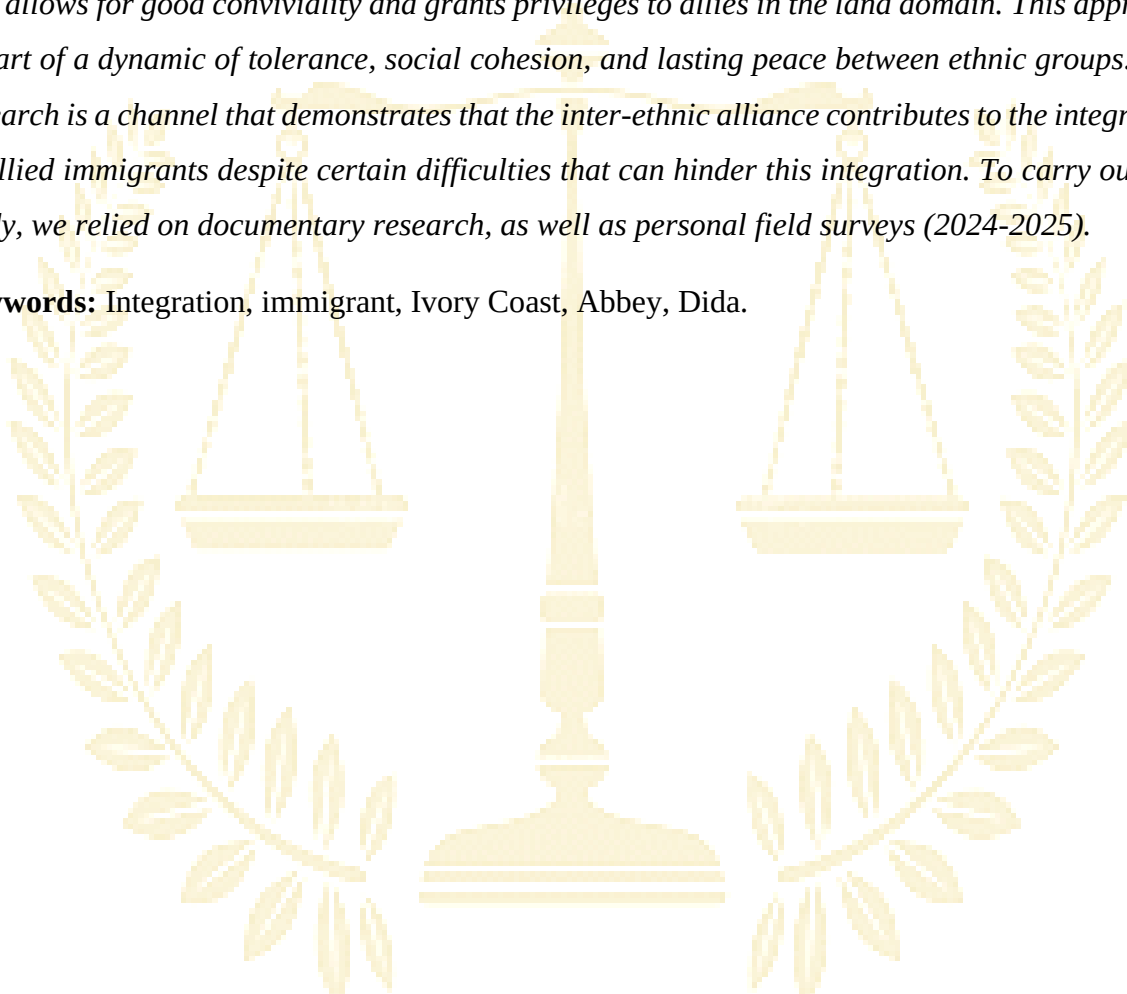
Mots-clés : Intégration, immigré, Côte d'Ivoire, Abbey, Dida.

Abstract:

The Dida and the Abbey families lived alongside each other during their migration. This proximity affected their relationship. To end this dispute, they entered into an inter-ethnic alliance called "toupkè." This non-aggression alliance, despite the difficulties it presents such as difficult marital integration and obstacles in the context of funeral ceremonies, remains a solid element that allows for good conviviality and grants privileges to allies in the land domain. This approach is part of a dynamic of tolerance, social cohesion, and lasting peace between ethnic groups. This research is a channel that demonstrates that the inter-ethnic alliance contributes to the integration of allied immigrants despite certain difficulties that can hinder this integration. To carry out this study, we relied on documentary research, as well as personal field surveys (2024-2025).

Page | 453

Keywords: Integration, immigrant, Ivory Coast, Abbey, Dida.



Introduction

La Côte d'Ivoire, située sur la côte ouest-africaine, joue un rôle moteur tant dans l'économie régionale que dans la cohésion sociale et constitue le centre d'intérêt de cette réflexion en raison de son statut de premier pays de migrants de la région. Elle est limitée à l'Est par le Ghana, au Nord par le Burkina Faso et le Mali, à l'Ouest par la Guinée et le Libéria et au Sud par le Golf de Guinée. Sa superficie est de 322 462 km²¹. Le pays abrite plus de soixante ethnies, dont les Dida et les Abbey, qui constituent le sujet de notre réflexion. Ces communautés sont situées respectivement dans la région du Lôh-Djiboua et celle de l'Agnéby en Côte d'Ivoire. Pendant la période précoloniale, ces deux peuples ont entretenu des liens sociaux.

Page | 454

Les peuples de Côte d'Ivoire, à l'instar de la majorité des pays africains, se sont côtoyés au cours de leur migration². Les Abbey et les Dida ne sont pas étrangers à ce phénomène séculaire³. Chez les peuples de Côte d'Ivoire, en général, plus particulièrement chez les Abbey et Dida, la migration est guidée par des dynamiques sociales, politiques et culturelles⁴. Elle peut être interne ou externe. Elle est interne lorsqu'une personne se déplace à l'intérieur d'une même région, d'une ville à une autre, d'un village à un autre, ou d'un campement à un autre, pour une durée déterminée

¹ S. NENE BI, *Introduction historique au droit ivoirien*, Abidjan, centre national de documentation juridique (CNDJ), 2016, p.9.

² La migration se présente sous plusieurs formes. Il s'agit de la migration, de l'émigration, de l'immigration et de la migration interne. Le terme « émigration » est composé du préfixe *ex* et du mot latin *migrare*. Il inclut la notion de migrer, c'est-à-dire de changer de lieu de résidence. Cependant, le préfixe *ex* indique la volonté de se trouver à l'extérieur. Ainsi, « émigrer » signifie « quitter son pays de naissance pour s'installer dans un autre pays ».

Quant à « immigration », il se compose du mot latin *migrare* et du préfixe *in*. *Migrare*, qui a évolué pour devenir « migrer », désigne le fait de changer de lieu de résidence. Le préfixe *in* est utilisé dans ce cas pour désigner l'intérieur du pays.

Voir Quelle-est-la-différence-entre-immigration-et-émigration consulté sur <https://www.caminteresse.fr/societe/11167135> le 3 juillet 2025 à 15 heures 30 min. Au sens du *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, on distingue l'immigration de travail (temporaire, principalement composée d'individus de sexe masculin) et l'immigration d'installation (durable ou définitive), souvent avec regroupement familial. Voir en ce sens, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, éditions Nathan, Paris, p.447.

³ La Côte d'Ivoire est « historiquement une terre d'immigration ». Presque tous les groupes ethniques autochtones qui composent aujourd'hui le pays sont arrivés par vagues de peuplement à partir du XIV^e siècle. Cette tradition migratoire s'est perpétuée tout au long du XX^e siècle, avec des mouvements tant transfrontaliers qu'internes, orientés vers les campagnes ou vers les villes. Voir C. BEAUCHEMIN, *Les migrations et l'effritement du modèle ivoirien : chronique d'une guerre annoncée ?* Critique internationale, in revue des sciences sociales, n° 28(3), 2005, p.19. <https://doi.org/10.3917/cii>, Plus précisément, l'immigration en Côte d'Ivoire commencerait au XV^e siècle, lorsque les Malinkés et les Sénoufos peuplèrent le nord du pays. Les Krou, en provenance du Libéria, furent repoussés du nord vers l'extrême ouest au XVII^e siècle, et les Akans s'installèrent progressivement entre le XV^e et le XVIII^e siècle. Voir K. BROU et Y. CHARBIT, « La politique migratoire de la Côte d'Ivoire ». *Revue Européenne des Migrations Internationales*. Volume 10, n°3, 1994. CAP in IDMC/E.J. Rushing 2012 Côte d'Ivoire : les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays tentent de refaire leur vie sur fond de paix fragile, octobre 2012 in « L'APPEL GLOBAL 2012 », p.35.

⁴ P. VICTOR cité par S. YÉO, *Enjeux socio-politiques de l'intégration des immigrants ouest-africains en Côte d'Ivoire. Essai sur le modèle ivoirien d'intégration des étrangers*, thèse de doctorat d'Etat en lettre et sciences humaines, département de sociologie, Université Félix Houphouët Boigny, tome 1, 2014, p.110.

ou indéterminée. Elle est externe lorsqu'une personne quitte sa localité d'origine ou son pays pour s'établir dans une autre localité ou un autre pays, pour une durée déterminée ou indéterminée. La migration peut être légale ou clandestine. Elle peut être permanente ou temporaire⁵. Dans le contexte international, un migrant est une personne qui se trouve hors du territoire de l'État dont il est ressortissant ou citoyen, et qui y a résidé pendant plus d'un an, quelle qu'en soit la cause, volontaire ou involontaire, ainsi que les moyens utilisés⁶, légaux ou illégaux. Au regard de tout ce qui précède, la migration consiste, pour une personne, à se déplacer d'un endroit à un autre, définitivement ou temporairement, afin de trouver des ressources nécessaires ou pour tout autre intérêt, dans l'objectif d'accroître et de développer sa localité d'origine ou sa localité d'accueil. Plusieurs autres raisons justifient ces déplacements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Parmi celles-ci figurent les meilleures conditions de travail, les guerres, la famine, les maladies, les études, la recherche d'emploi, les crises socioculturelles, les problèmes d'insertion des jeunes par l'État, le manque d'encadrement des jeunes, le désir de gagner de l'expérience, les voyages, les séjours de courte ou longue durée, ainsi que les raisons climatiques, etc⁷. Chez les Dida et Abbey, en particulier, les événements migratoires étaient souvent motivés par des facteurs tels que la recherche de terres fertiles, le commerce, les conflits interethniques, les alliances politiques. Cela dit, le besoin de s'ouvrir à de nouveaux horizons entraîne le déplacement obligatoire des personnes.

Le fait de « s'établir momentanément ou définitivement dans un village ou un pays autre que le sien d'origine, pour une raison ou pour une autre, exige du migré et de la société d'accueil l'entretien de divers liens, qui peuvent être inclus dans le terme générique d'intégration »⁸. Or, la force des liens avec le milieu d'accueil ne permet toujours pas l'intégration souhaitée. Le terme « intégration » vient du latin *integratio* ou *integrare*, signifiant « rendre complet, achever ». L'intégration est l'opération par laquelle un individu ou un groupe s'incorpore à la collectivité, à un milieu⁹. Cependant, force est de constater que les garanties d'intégration qu'offrent les localités d'accueil peuvent présenter des limites selon les relations qu'entretiennent les personnes qui se

⁵ Le Petit Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, les nouvelles éditions, 2014.

⁶ Rapport final, Étude d'évaluation des besoins pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation et de stratégies de lutte contre le trafic illicite de migrants couvrant la Côte d'Ivoire, la Gambie, la Guinée et la CEDEAO [Lettre de marché n°HOME-2016-AMIF-FW-MIGR-0025] 31 juillet 2018.

⁷ Enquête menée en juillet 2024 auprès des communautés locales et internationales.

⁸ S. YÈO, *Enjeux socio-politiques de l'intégration des immigrés ouest-africains en Côte d'Ivoire. Essai sur le modèle ivoirien d'intégration des étrangers*, thèse de doctorat d'Etat en lettre et sciences humaines, département de sociologie, Université Félix Houphouët Boigny, tome 1, 2014, p.31.

⁹ *Idem.*, S. YÈO, *Enjeux socio-politiques de l'intégration des immigrés ouest-africains en Côte d'Ivoire. Essai sur le modèle ivoirien d'intégration des étrangers*, thèse de doctorat d'Etat en lettre et sciences humaines, département de sociologie, Université Félix Houphouët Boigny, tome 1, 2014, p.31.

présentent dans les localités d'accueil. Tel est le cas des Dida et des Abbey en Côte d'Ivoire dont l'origine et l'histoire s'entremêlent à un moment donné de leur pérégrination. En effet, la proximité entre ces deux peuples, au cours de leur migration, a affecté leur rapport. Pour mettre fin aux conflits, ils ont conclu une alliance interethnique.

Les Dida sont les seuls à entretenir des « *alliances à plaisanterie très diversifiées avec les Abbey, les Adioukrou, les Abidji et les Akié ou tokpè* »¹⁰. Les foyers primitifs des Dida ont été localisés depuis le pays Gboklè, proche de Sassandra et Tabou, pour s'étendre en pays Abbey actuel, dans la région de l'Agnéby. À ce propos, dans le pays Abbey à Agboville, les ancêtres affirment avoir trouvé les Dida sur les bords du fleuve Agneby¹¹. Cela prouve que les Dida et les Abbey ont partagé la même sphère géographique. Toutefois, cette proximité a pris fin en raison d'un problème d'adultère qui a été réglé à travers un accord appelé « *toupkè* »¹² ou alliance de paix. Il facilite, dans certains domaines, l'intégration entre ces deux peuples et la rend rigide dans d'autres domaines. Le mot « *toupkè* » est un mot Dida qui signifie allié. Cette alliance a été signée pour régler un différend qui a opposé les Dida aux Abbey. L'histoire enseigne qu'en pleine migration des Abbey, un des leurs, a cherché la femme d'un Dida. Mécontents, les Dida ont réclamé aux Abbey une panthère vivante. L'amende a été payée. À leur tour, un membre des Dida a cherché la femme d'un Abbey. Ceux-ci ont réclamé aux Dida un éléphant vivant¹³. N'ayant pas capturé l'éléphant vivant, les Dida ont décidé de le remplacer par une fille vierge qui a été fendue vivante en deux. Une partie conservée par les Dida, une autre partie a été donnée aux Abbey. Les deux peuples ont décidé à travers ce sacrifice d'éviter de faire couler le sang entre eux. C'est au nom de cette alliance que l'intégration d'un migrant Dida qui se retrouve chez un Abbey ou d'un migrant Abbey qui se retrouve dans la localité d'un Dida peut être facilitée selon ces circonstances particulières.

La réflexion que nous entendons mener sur ces deux peuples revêt un intérêt social, économique, culturel, politique mais aussi juridique, car elle nous permettra d'analyser l'état d'intégration des migrés Dida et Abbey. Malgré les pressions extérieures qui se sont exercées dans

¹⁰ Mémorial de la Côte d'Ivoire, « *les fondements de la nation ivoirienne* », Edition Ami Abidjan, tome premier, 1987, p174.

¹¹ G. J.P. GNETO, Attaché de Recherche, *Les Dida : origines, migrations et peuplements*, thèse de doctorat unique en histoire, Université de Cocody, UFR des Sciences de l'Homme et de la Société, 2012, p.14

¹² En Côte d'Ivoire, le type d'alliance entre les Dida et Abbey est appelé « *toupkè* » ou alliés, désigne des groupes ethniques qui ne sont pas liés par le lien de sang mais qui sont liés par un pacte de non-agression leur permettant de tisser des liens sociaux très forts visant à faciliter l'intégration sociale des différents membres. Chez les Dida de Divo, on dit « *na toupkè* ». Ce qui signifie « *mon allié* ».

¹³ La région du Lôh-Djiboua est reconnue comme un espace où vivent des éléphants.

les années 1970 aux années 2000, l'on note le caractère tardif et timide des recherches sur la politique d'intégration des immigrés¹⁴. Aussi, cet article intitulé « essai sur l'alliance interethnique entre Abbey et Dida » constitue-t-il un actif à montrer, dans une dimension historique, cette intégration qui lie les « *toupkè* ». Comme le dit Youssouf Tata Cissé, « l'oubli de soi, de ses origines, de ses qualités et de sa dignité, est mortel pour un peuple »¹⁵.

Eu égard de ce qui précède, un certain nombre de questions nous interpelle : Quel est l'état d'intégration entre migrés Abbey et Dida en Côte d'Ivoire ? En d'autres termes, comment se présente l'intégration des migrés Abbey et Dida en Côte d'Ivoire ? Pour plus d'efficacité, cette étude sera axée sur les Dida du canton Goboua¹⁶ et sur les Abbey du village d'hélimakoudjé à Agboville¹⁷.

Dans ce travail, nous nous intéresserons à la nature de l'intégration des migrés Dida et Abbey. Quel constat fait-on aujourd'hui, à propos de cette intégration ? Marche-t-elle encore ?

Toutes ces préoccupations nous amènent à soutenir que l'intégration des migrés « *toupkè* » Dida et Abbey est certes quelquefois difficile (I). Cependant, c'est une relation d'alliance qui présente certains avantages (II).

I- UNE ALLIANCE EN APPARENCE PROBLÉMATIQUE ENTRE « *TOUPKÈ* » ABBEY ET DIDA

L'intégration entre « *toupkè* » Dida et Abbey est quelquefois problématique lorsqu'ils décident de se marier (A) d'une part, et d'autre part, lorsqu'ils se retrouvent dans le cadre de cérémonies funéraires (B).

A- Une alliance difficile en matière matrimoniale

L'intégration est difficile dans le domaine matrimonial entre « *toupkè* » Dida et Abbey en raison du pacte d'alliance qui les interdit de se marier. En effet, selon la tradition orale, dans la

¹⁴ S. YÈO, *Enjeux socio-politiques de l'intégration des immigrés ouest-africains en Côte d'Ivoire. Essai sur le modèle ivoirien d'intégration des étrangers*, thèse de doctorat d'Etat en lettre et sciences humaines, département de sociologie, Université Félix Houphouët Boigny, tome 1, 2014, p.427.

¹⁵ Youssouf Tata Cissé, cité par A. C. VAH, *Le système des alliances tribales Dan Ouest à l'épreuve de la colonisation et de l'Etat post-colonial : 1921-2003*, thèse unique de Doctorat, Université Félix Houphouët Boigny d'Abidjan (UFHB) d'Abidjan, 2018, p.6,

¹⁶ Située dans la région du Loh-Djiboua dont Divo est la capitale. Les dida Goboua de Guitry appartiennent au groupe krou dont l'origine suscite des hypothèses très diverses. « *Les uns les font venir de l'ouest de la Guinée ou du Libéria actuel, les autres du Nord, d'autres encore un passé totalement ivoirien* ».

¹⁷ Ce village est situé à trois kilomètres de la ville d'Agboville en Côte d'Ivoire.

société précoloniale, si autrefois, les cérémonies de mariage entre Dida et Abbey ne présentaient aucune difficulté, il en est autrement depuis les circonstances de l'alliance entre ces deux peuples. Ce pacte, qualifié de pacte de sang, interdit aux Dida et Abbey de s'entretuer et de s'arracher les femmes¹⁸. Ce sont justement ces difficultés qui rendent l'intégration des « *toupkè* » Dida et Abbey problématique. Au regard de ce pacte de non-agression, le mariage entre Dida et Abbey est en principe impossible. Le non-respect de ce principe entraîne des conséquences telles que la mort ou des maladies¹⁹ tant au niveau du couple des enfants et même de la communauté²⁰. Cette interdiction de mariage entre les « *toukpè* » met à mal leur intégration lorsque l'un se trouve sur le territoire de l'autre et commence à nourrir des sentiments amoureux. À cet effet, Monsieur François Damran, un fonctionnaire Dida résidant à Lakota dans le quartier Zéga affirme que son père avait été témoin de cérémonies interdisant le mariage entre un Dida et un Abbey²¹. Selon lui, cette interdiction ne permettait pas la bonne intégration entre ces peuples dans le domaine matrimonial. Cependant, pour contourner cette interdiction de mariage, il est nécessaire de faire un sacrifice qui consiste à fendre un animal vivant en deux. En effet, de façon exceptionnelle, lorsque des cérémonies sont faites pour conjurer le mauvais sort, il est possible que l'intégration entre les Dida et les Abbey dans le domaine matrimonial puisse marcher. C'est le cas du témoignage de Madame Chantal Ahoutou, une femme âgée de la soixantaine affirme avoir été témoin d'un couple Dida et Abbey dont le mariage a été possible après plusieurs cérémonies pour conjurer le mauvais sort. Il s'agissait de deux jeunes fiancés, Dida et Abbey qui se sont mariés et dont le mariage a connu un succès grâce à une cérémonie au cours de laquelle un cabri a été fendu en deux et partagé par la suite entre les deux familles de la mariée et du marié. C'est une exception au principe de l'interdiction de mariage entre les deux peuples. Cette exception, conditionnée par le sacrifice qui consiste à fendre un animal, doit être respectée pour éviter que le malheur s'abatte sur le couple.

¹⁸ P.J.G. GNETO, Chercheur Institut d'Histoire, d'Arts et d'Archéologie Africains (IHAAA) Université Félix Houphouët Boigny-Abidjan Cocody, « Les Dida et leurs alliés en Côte d'Ivoire : Modalités et sens d'un rapprochement fécondant », *Revue Africaine d'Anthropologie, Nyansa-Pô*, n° 24 – 2017, p.139.

¹⁹ Ces maladies peuvent être tant spirituelle que physique. Tout dépend de la manifestation qui peut être visible ou invisible.

²⁰ Si les origines de cet important mécanisme ne peuvent être déterminées avec exactitude, le décryptage de nombreux mythes donne des hypothèses: Un groupe tire un autre d'une situation difficile telle que la guerre ou la famine ; A l'issue d'un conflit, deux peuples s'accordent pour signer un pacte de fin de guerre et d'amitié sous la forme d'un rituel pour conjurer à jamais le mauvais sort ; Suite à des échanges matrimoniaux répétés dans le cas d'une alliance à parenté ; suite à l'incapacité d'un groupe de payer l'amende à lui infligée en cas de violations des bonnes mœurs, telles que l'adultère ou le meurtre. *Idem.*, P.J.G. GNETO, p.139.

²¹ Enquête menée auprès de François Damran à Lakota dans le quartier zéga en 2025.

De même, durant la période coloniale, cette difficile intégration en matière matrimoniale entre les Dida et les Abbey s'est manifestée au cours des mouvements migratoires de la révolte des Abbey. En effet, lors de cette migration, les Abbey se sont dirigés dans les villages des ethnies alliées telles que les Dida. Au cours de ce mouvement migratoire, les deux peuples ont signé un pacte d'alliance de non-mariage. Cette impossibilité de mariage est un frein à leur intégration dans le domaine matrimonial²².

Aujourd'hui, cette difficile intégration entre Dida et Abbey dans le cadre matrimonial est toujours d'actualité, mais atténuée. La tradition interdit toujours le mariage entre ces deux peuples. Toutefois, elle le tolère si certaines cérémonies sont honorées. Le mariage est possible, seulement après avoir procédé au rituel qui veut qu'on fende un cabri vivant. À cet effet, Monsieur Ouppo Joseph, un fonctionnaire Abbey résidant à Lakota dans le quartier Zéga depuis plus de trente ans, affirme, également, que son père avait été témoin de cérémonies interdisant le mariage entre un Dida et un Abbey²³. Selon lui, cette interdiction ne permettait pas la bonne intégration entre ces peuples dans le domaine matrimonial. Toutefois, il affirme que cette interdiction de mariage entre les deux peuples n'est plus aussi restrictive que dans le passé. Pour cause, Monsieur Ouppo Joseph est lui-même marié à une femme Dida avec qui il a eu quatre enfants. Malheureusement, le troisième est décédé quelques jours après sa naissance. Le quatrième tombait régulièrement malade jusqu'à ses sept ans. Ce constat a interpellé les deux familles qui ont fendu en deux un cabri. Une partie a été donnée aux Dida, puis une autre aux Abbey²⁴. Cette cérémonie a permis de rétablir la guérison de l'enfant qui tombait malade. C'est pour éviter cela que la tradition proscriit le paiement de la dot²⁵ entre ces deux peuples. La difficile intégration dans le domaine matrimonial entre les toupkè Dida et Abbey est similaire à celle des Bété qui estimaient qu'à l'origine, « *tous les membres du village étant considérés comme des frères et sœurs, toute union matrimoniale doit se faire nécessairement hors du cadre du village. Les épouses viennent d'ailleurs et les femmes du*

²² J.E. BROU-MOUSTAPHA, « Migrations et déportations, conséquences de la résistance des abbey », *Revue ivoirienne d'histoire*, 1910, p.81.

²³ Enquête menée auprès de Ouppo Joseph dans la région du Lôh-Djiboua à Lakota précisément dans le quartier zéga en 2025.

²⁴ Enquête menée auprès de Ouppo Joseph dans la région du Lôh-Djiboua à Lakota précisément dans le quartier zéga en 2025.

²⁵ La dot peut être définie comme une institution matrimoniale, un patrimoine propre à une ethnie qui est représenté sous la forme de biens symboliques (en nature ou en espèce) sur lequel s'accordent deux familles pour sceller une union conjugale. Elle est constituée selon les civilisations où les ethnies tantôt par l'époux ou 277 sa famille en vue de permettre la régularité du mariage traditionnel et d'établir des droits et obligations réciproques entre les familles et entre l'époux et l'épouse. Ces biens peuvent évoluer dans le temps en raison des mutations qui s'imposent dans le contexte de la modernité. Voir O.J.J DAMANAN, *La dot en Côte d'Ivoire : Résistance d'une institution traditionnelle*, thèse de doctorat, Université Alassane Ouattara, Bouaké, 2021, p.277 et suiv.

village se marient ailleurs »²⁶. Dans la société Bété, tous les membres du village étant considérés comme frères et sœurs, toute union matrimoniale doit se faire nécessairement hors du cadre du village.

L'intégration entre toupkè Dida et Abbey est difficile en matière matrimoniale mais aussi dans le domaine des obsèques. Page | 460

B- Une alliance suscitant des tensions dans le cadre des rituels funéraires

L'alliance entre les Dida et les Abbey suscite très souvent des tensions, notamment dans le cadre des rituels funéraires. En effet, les rituels funéraires sont des cérémonies avant l'inhumation du défunt. Ces rites sont parfois des occasions de tensions entre les toupkè Dida et Abbey. Lorsqu'un toupkè Dida se retrouve sur le territoire du toupkè Abbey, en tant que roi, il bénéficie de certains privilèges, lesquels lui donnent le droit de poser des conditions parfois avant l'inhumation d'un défunt toupkè Abbey. Par exemple le toupkè Dida peut réclamer au toupkè Abbey des animaux domestiques tels que des poulets, des cabris comme une « amende » conditionnant l'inhumation du défunt. Ainsi, au nom de ce pacte d'amitié, de fraternité qui existe entre les deux peuples, le toupkè Abbey se trouve dans l'obligation d'honorer le toupkè Dida. Tant qu'il ne s'acquitte pas de cette obligation, le défunt toupkè Abbey ne peut être inhumé. Cette situation engendre très souvent des altercations au sein de la communauté d'accueil. Ce principe vaut, également, pour le toupkè Abbey qui se trouve dans la société d'accueil du toupkè Dida. Cette situation rend parfois l'intégration des toupkè difficile. Les propos de M. A Gilles, un cadre du village d'offoumou yapo, village situé à 3 kilomètres de la ville d'agboville sont éloquentes sur cette question funéraire. Selon lui, un toupkè Dida qui a assisté à un enterrement dans son village a pu rendre l'inhumation du toupkè Abbey périlleuse. Cela arrive lorsque le toupkè Dida réclame des biens de valeur importante ou des tâches pénibles à réaliser. Ces conditions mettent à mal l'intégration du toupkè dans la localité d'accueil. Toujours dans le cadre des cérémonies funéraires, M. A. Gilles souligne que l'inhumation de son défunt frère a été conditionnée par un Dida de 50 ans. Il était de passage dans le village de Herimakoudjé, village situé dans la commune d'Agboville²⁷. Le cercueil avait été pris en otage en attendant le dépôt d'un rameau sur le cercueil du défunt toupkè Abbey par le toupkè Dida. Le motif de cette rétention était que les toupkè Abbey

²⁶ M. KONE et N. KOUAME, *Socio-anthropologie de la famille en Afrique Évolution des modèles en Côte d'Ivoire*, les Éditions du CERAP, Abidjan, 2005, p.68.

²⁷ Enquête menée auprès de Monsieur M. A. Gilles dans le village de Hélimakoudjé, un village Abbey situé à trois kilomètres de la ville d'Agboville en 2025.

apportent certains biens matériels tels que la liqueur plus une somme de dix francs au toupkè Dida. Lorsque la condition n'est pas réunie, l'enterrement ne peut avoir lieu. Selon lui, cette condition avait été respectée²⁸. Cependant, tant que le toupkè n'est pas satisfait, aucune inhumation ne peut se faire. L'habitude de prise en otage d'un cercueil d'un toupkè étant ancrée dans la tradition, le non-respect des requêtes entraîne parfois des malédictions. Aucune plainte chez le chef du village ne peut avoir raison de l'alliance qui les lie.

Pendant la période coloniale, les cérémonies funéraires entre les toupkè relevaient très souvent d'une tension. Pendant ces cérémonies, l'autorisation de l'enterrement doit être demandée et n'est accordée qu'au prix de maints cadeaux consistant en canaris de vin de palme, perles bleues, chiens, œufs, poulets, cabris, pagnes, manilles²⁹.

Les objections des alliés pendant les cérémonies funéraires sont présentes aujourd'hui dans les cérémonies d'enterrement. À ce propos, B. Fillippe, un planteur du village de Téhiri confirme que les signes de l'alliance entre les toupkè Dida et Abbey se manifestent lors de l'emprise du corps d'un toupkè décédé. Le toupkè Dida ou Abbey est parfois accusé de retarder l'inhumation du corps du défunt en raison des nombreuses conditions imposées. C'est justement ce qui rend parfois l'intégration difficile entre ces deux peuples. Solange Drigba, une femme Dida explique en ce sens que, lorsqu'un Abbey vit en concubinage notoire avec une femme Dida et qu'il ne l'épouse pas, le jour où elle décède, en plus des autres cérémonies, le toupkè Abbey doit honorer la cérémonie qui consiste à fendre un cabri vivant en deux. Dida et Abbey se le partagent et chaque entité fait cuire et consomme la viande sans y associer l'autre. Après quoi, il épouse le cadavre de la femme toupkè pour implorer le pardon des ancêtres qui ont été offensés.

Autre situation qui rend l'intégration des toupkè difficile est, selon Madame Solange Drigba, celle où le toupkè Dida ou Abbey est parfois accusé de violences verbales à travers les injures ; ce qui peut être interprété comme un manque de respect dans les dialogues pendant les cérémonies funéraires³⁰. Pour exemplification, M. Kouassi Paul a expliqué qu'à l'occasion des obsèques de son défunt frère Dida, un allié Abbey aurait craché sur le cercueil. L'objectif, selon lui, était de réclamer un certain nombre de biens avant l'enterrement du corps. Selon M. Kouassi,

²⁸ *Idem.*, M. A. Gilles en 2025.

²⁹ J.GASTON, Notes sur les Avikams de la lagune de Lahou et les Didas de la région du Bas-Bandama in *Bulletins et Mémoires de la Société d'Anthropologie* de Paris, 1910, p.240.

³⁰ P. J. G. GNETO, Chercheur Institut d'Histoire, d'Arts et d'Archéologie Africains (IHAAA) Université Félix Houphouët Boigny-Abidjan Cocody, « Les Dida et leurs alliés en Côte d'Ivoire: Modalités et sens d'un rapprochement », *Revue Africaine d'Anthropologie, Nyansa-Pô*, n° 24 – 2017, p.147.

tant que le désir du toupkè n'est pas réalisé, l'enterrement serait impossible. L'on remarque que les cérémonies funéraires sont des événements qui rendent complexes les rapports entre ces deux peuples. Cette tradition est encore pratiquée aujourd'hui. Lorsqu'un « toupkè » Dida se retrouve dans le village d'un « toupkè » Abbey dans le cadre des cérémonies funéraires, il peut emporter un bien (il peut s'agir d'un animal domestique, de la boisson ou des vivriers, etc.) sans que le toupkè qui a été dépossédé de ce bien le prenne pour un vol. Cela est, également, le cas du toupkè Abbey qui se retrouve dans un village Dida. Cette tradition, bien qu'étant un simple jeu d'alliance en apparence, est une situation qui crée parfois des tensions lorsque la partie délestée du bien n'est pas compréhensible.

Si l'intégration entre toupkè Dida et Abbey présente des tares dans certains domaines, il faut noter que dans d'autres circonstances, c'est une alliance qui facilite la cohésion sociale.

II-UNE ALLIANCE APAISÉE EN RÉALITÉ ENTRE « TOUPKÈ » ABBEY ET DIDA

L'intégration est apaisée entre les deux peuples au regard des relations de bon accueil d'une part (A), et d'autre part, au regard du domaine foncier (B).

A- Le bon accueil, un moyen d'intégration apaisée entre « toupkè »

Plusieurs raisons expliquent l'intégration apaisée des Dida et Abbey conformément au bon accueil durant les périodes précoloniales, coloniales et postcoloniales.

Durant la période précoloniale, les Dida et les Abbey ont tissé un « pacte d'alliance » ou « pacte de non-agression »³¹. Ce qui implique des relations de fraternité, de paix, de non-agression, de respect mutuel et de coopération entre ces deux groupes ethniques. Ce lien les unit et facilite leur intégration mutuelle. La relation entre Dida et Abbey est apaisée du seul fait qu'ils sont des alliés ou des « toupkè ». En effet, héritée de l'histoire précoloniale, la tradition orale raconte que cette coutume a été instituée par les aïeux comme un moyen pour désamorcer les tensions entre ethnies voisines ou clans familiaux³². Les alliés ou « toupkè » se considèrent comme des frères sans toutefois être liés par des liens de sang. Ainsi, les obligations et droits qui incombent aux frères et

³¹ Le Pacte d'alliance ou pacte de non-agression est un phénomène social en Côte d'Ivoire et partout en Afrique qui autorise un groupe à plaisanter avec un autre groupe et à même « offenser » l'autre groupe sans risque de se voir agresser. Information consultée sur le site <https://www.cotedivoireblog.com/fr/alliances-inter-ethniques/#:~:text=Les%20alliances%20en%20C%3%B4te%20d,Ivoire%20de%20se%20voir%20agresser,> consulté le 25/ 04/ 2025 à 15 heures 42 min.

³² P. J. G. GNETO, Chercheur Institut d'Histoire, d'Arts et d'Archéologie Africains (IHAAA) Université Félix Houphouët Boigny-Abidjan Cocody, « Les Dida et leurs alliés en Côte d'Ivoire: Modalités et sens d'un rapprochement », *Revue Africaine d'Anthropologie, Nyansa-Pô*, n° 24 – 2017, p.147.

sœurs biologiques peuvent leur être appliqués dans certaines circonstances. Ces droits et obligations permettent aux uns et aux autres de s'intégrer dans la communauté d'accueil en cas de migration. En effet, lorsque le « *toupkè* » Dida se retrouve, dans le cadre de l'immigration, chez le « *toupkè* » Abbey et vice versa, il pèse sur chacun des alliés le devoir du bon accueil. Toutefois pour que ces droits et obligations soient mis en œuvre, les *toupkè* doivent se présenter comme tels. Le « *toupkè* » Dida doit faire savoir au « *toupkè* » Abbey la relation d'alliance qui les lie. Cela commence par une présentation de l'ethnie « Dida et Abbey ». Une fois la présentation faite, les droits et obligations s'ensuivent. Par exemple, si c'est le « *toupkè* » Dida qui se retrouve chez le « *toupkè* » Abbey, et vice versa, il doit être reçu comme un roi ou une reine. Ce principe du bon accueil concerne le *toupkè* qui ne réside pas chez son « *toupkè* » mais qui est de passage. Cela signifie que le *toupkè* Abbey qui réside chez le *toupkè* Dida et vice versa ne peut invoquer l'alliance pour bénéficier de certains droits. Le bon accueil de l'étranger fait partie de la culture Dida et Abbey. En effet, l'étranger en pays Dida est roi. Il en va de même pour l'étranger en pays Abbey. Les alliés « *toupkè* » Dida et Abbey vivent en bonne convivialité. Ainsi, intégrer de nouveaux arrivants au sein des familles d'accueil et en faire des alliés étaient des pratiques très fréquentes dans la société Dida précoloniale. Avant la colonisation, de nombreuses familles Dida, pour accroître leur nombre, ont accepté en leur sein des étrangers trouvés en forêt et ramenés au village. Les traditions orales Abbey et Dida témoignent que ces deux peuples ont vécu en bonne convivialité à un moment donné de leur histoire³³. Des exemples sont légion à Gogobro (S/P de Divo), Satroko, Globia ou à Néko (S/P de Lakota)³⁴. De même que le « *toupkè* » est bien accueilli, il lui revient de bien se comporter. Cela implique la non-agression de son « *toupkè* » en cas de mésentente³⁵. Cette relation de fraternité et d'amitié entre « *toupkè* » est un moyen d'intégration apaisée.

Dans la période coloniale, c'est-à-dire entre 1920 et 1930, de nombreuses migrations saisonnières eurent lieu vers les plantations Agni, Abbey et Attié de la basse et moyenne Côte Orientale³⁶. Les anciennes migrations précoloniales, qui ont contribué à la formation des peuples en Côte d'Ivoire, ont subi l'influence de la colonisation. Dès le début de la période coloniale, les besoins en numéraire, bien que peu volumineux et ne correspondant qu'à la nécessité de payer les

³³ P. J. G, GNETO, Attaché de Recherche, *Les Dida : origines, migrations et peuplements*, thèse de doctorat unique en histoire, Université de Cocody, UFR des Sciences de l'Homme et de la Société, 2012, p.221.

³⁴ *Idem.*, p.115.

³⁵ Il peut exister une plaisanterie d'injures entre les *toupkè*. Cependant, cette plaisanterie ne peut faire couler le sang des *toupkè* au non du pacte de non-agression signé entre les deux peuples.

³⁶ P. et M. ETIENNE, L'émigration Baoulé actuelle, *les cahiers d'outre-mer*, avril-juin, n°82, 21 années, 1968, p.157.

impôts, étaient contraignants. En effet, la monnaie était rare et il fallait aller la chercher dans les zones où l'économie coloniale était plus développée : en ville, sur les chantiers forestiers et dans les plantations de la Basse-Côte³⁷. La Côte d'Ivoire fut ainsi considérée comme un territoire à exploiter, et les régions forestières du sud comme le cœur de la colonie. C'est dans cette perspective que de nombreux accords de fait ont été conclus. Celui des Dida et Abbey fait référence au pacte de non-agression appelé « *toupkè* ». Ce pacte a permis de consolider le bon accueil entre ces deux peuples dans le cadre de la migration. À ce propos, des convois de migrants composés de différents peuples tels que les Abbey déferlaient en direction des forêts du Sud forestier ivoirien, où la culture du cacao et du café faisait la prospérité du pays tout entier. Et le giron Dida qui n'était pas en reste, va recevoir, bon nombre de ces migrants-travailleurs.³⁸ L'intégration entre les Dida et les Abbey s'est fait ressentir à travers le pacte de non-agression et d'aide, signé depuis l'époque précoloniale. Ce pacte a permis l'implication des Dida dans la révolte des Abbey au cours de laquelle les Dida ont donné refuge aux Abbey pendant leur fuite contre la puissance coloniale. Les Abbey ont été ainsi pourchassés dans les villages Attié d'Adzopé (Bécedi, Kétté, etc.), de l'ouest d'Anyama (N'Podi, N'Bonoua, etc.), dans les villages Abidji et dans certains villages Dida du nord-ouest de Lahou³⁹. William Ponty fait état de plusieurs villages brûlés pour avoir donné refuge aux rebelles abbey⁴⁰. Cela démontre la solidarité qui a existé entre les deux peuples durant cette période.

Le bon accueil des migrants notamment les Abbey dans le pays Dida a été un moyen d'intégration qui a permis de consolider la cohésion sociale durant cette période. Ce bon accueil comme un moyen d'intégration entre *toupkè* Dida et Abbey, continue. Ainsi, entre 1960 et la fin des années 1970, l'on constate le déplacement de la cacao-culture vers la région du Sud-Ouest. Cette dernière va désormais hériter du statut de nouveau pôle de développement⁴¹. Cela dit, la région du Sud-Ouest devient l'une des régions accueillant plusieurs immigrés, notamment les Abbey avec lesquels elle a tissé des liens de fraternité. Cette relation d'amitié et de bon accueil

³⁷P. et M. ETIENNE, L'émigration Baoulé actuelle, *les cahiers d'outre-mer*, avril-juin, n°82, 21 années, 1968, p.158.

³⁸ P. J.G. GNETO, Chercheur Institut d'Histoire, d'Arts et d'Archéologie Africains (IHAAA) Université Félix Houphouët Boigny-Abidjan Cocody, Les Dida et leurs alliés en Côte d'Ivoire: Modalités et sens d'un rapprochement fécondant, *Revue Africaine d'Anthropologie, Nyansa-Pô*, n° 24 – 2017, p.145.

³⁹ J.E. BROU-MOUSTAPHA, « Migrations et déportations, conséquences de la résistance des abbey », *Revue ivoirienne histoire*, 1910, p.80.

⁴⁰ V. FABIO, *Les massacres de Diapé et de Makoundié (Côte d'Ivoire, juin 1910), entre répression coloniale et violences interafricaines*, Cahiers d'études africaines, 2017, p.3., consulté sur <https://doi.org/10.4000/etudesaficaines.20564>, le mardi 13 Aout à 14heures 30 min.

⁴¹ S. YÈO, *Enjeux socio-politiques de l'intégration des immigrés ouest-africains en Côte d'Ivoire. Essai sur le modèle ivoirien d'intégration des étrangers*, thèse de doctorat d'Etat en lettre et sciences humaines, département de sociologie, Université Félix Houphouët Boigny, tome 1, 2014, p.41.

perdure et facilite l'intégration entre les deux peuples Dida et Abbey. À cet effet, M. Gneba, un fonctionnaire Dida nouvellement affecté dans la région de l'Agnéby à Abgenville soutient qu'il a été bien accueilli à son arrivée à Agboville par une famille Abbey avec laquelle il avait tissé une relation d'amitié. Selon lui, cette famille l'a gratuitement logé jusqu'à ce qu'il prenne son propre appartement. Il affirme : « je me suis senti chez moi »⁴². Cette déclaration démontre que le bon accueil entre « *toupkè* » demeure une pratique maintenue dans la tradition Dida et Abbey.

Si le bon accueil est un moyen d'intégration entre *toupkè*, le domaine foncier l'est également.

B- Le domaine foncier, un moyen d'intégration apaisée entre « *toupkè* »

Traditionnellement, l'attribution des terres ou des droits de cultiver pour un étranger s'accompagne de son intégration dans la communauté d'accueil. Les cessions de terres de village à village ou de tribu à tribu s'effectuent souvent sans contrepartie économique significative de la part de l'immigré⁴³. Cette tradition est l'apanage entre certains alliés, notamment entre les *toupkè* Dida et Abbey. Le domaine de la terre est un secteur qui facilite leur intégration⁴⁴. L'histoire précoloniale nous enseigne que le *toupkè* en tant que roi bénéficie de certains droits tels que l'accès à la terre. Ce privilège d'accès à la terre est un moyen d'intégration entre *toupkè* dans la localité d'accueil⁴⁵. Cette pratique entre *toupkè* permet la solidarité dans la distribution des ressources économiques et particulièrement de la terre.

Si chez les *toupkè* Dida et Abbey, cette intégration en matière foncière est plus aisée, il en est autrement chez d'autres peuples. Ainsi, comme le font remarquer Pierre et Mona Etienne, il existe une faible intégration des migrants Baoulé dans leurs milieux d'accueil. Selon eux, cette faible intégration est due aux nombreuses difficultés rencontrées par les migrés dans ces communautés⁴⁶. En effet, lorsqu'un Baoulé migré sollicite de l'autochtone une portion de terre pour cultiver, les propriétaires coutumiers contestent fréquemment cette cession. Cette contestation provient souvent des descendants des propriétaires⁴⁷, et elle s'explique par le fait que

⁴² J. GNEBA, 33 ans, officier de police affecté à Agboville, 2025, 16 heures 29 min.

⁴³ *Op.cit.*, P. M. ETIENNE, p.174. Ils expliquent que ceci semble avoir été fréquemment le cas chez les Baoule et chez les Agni.

⁴⁴ Les événements migratoires étaient souvent motivés par des facteurs tels que la recherche de terres fertiles

⁴⁵ P. et M. ETIENNE, « L'émigration Baoulé actuelle », *les cahiers d'outre-mer*, avril-juin, n°82, 21 années, 1968, p.177.

⁴⁶ *Idem.*,

⁴⁷ Voir à ce propos : Le statut juridique des terres, rédigé et codifié par les chefs coutumiers du Sanwi I). 24, II, 1954, Aboisso, et le 1 Code foncier Agni du royaume du Sanwi, adopté par l'Assemblée législative B la session ordinaire du 2 avril 1958 Y, Aboisso.

ces contrats de cession de terre sont habituellement conclus oralement⁴⁸, sans écrits formels, ce qui laisse place à des malentendus et à des conflits. Comme le note Jacques Dupont, « pour les autochtones, les paysans immigrés sont des étrangers venus avec des fétiches dangereux capables de détruire les récoltes des terriens »⁴⁹. De plus, les cas de sorcellerie attribués aux migrants aggravent le climat social dans les régions d'accueil⁵⁰.

Tout comme à l'époque précoloniale, la période coloniale a été marquée par de bons rapports entre les Dida et les Abbey dans le cadre du domaine foncier. De nombreuses alliances ont été tissées entre plusieurs peuples autour de 1765⁵¹. L'alliance entre Dida et Abbey a amélioré les rapports entre eux, plus particulièrement dans bon nombre de secteurs d'activités. Au nom de l'alliance qui existe entre les deux peuples, les autochtones Dida vont leur céder des possessions jusqu'au-delà de la rive droite du Bandama⁵². Le rapport du Lieutenant Coudert en 1904 sur les peuples présents dans la région de Tiassalé avant la conquête baoulé, précise que trois ethnies se partageaient le secteur : les Mamini (les Dida), les Abey et les Abidji⁵³.

Le domaine foncier reste le secteur qui a le plus marqué l'intégration de ces peuples au cours de la période coloniale.

Aujourd'hui, le domaine foncier continue d'être un moyen d'intégration entre les toupkè Dida et Abbey. L'accord ou l'alliance à plaisanterie entre les deux peuples est un moyen qui facilite l'accès à la terre. Lorsque le Dida se rend chez l'Abbey, vice versa, s'installe une fraternité qui se transforme en privilège dans le cadre du domaine foncier. Le Dida qui se retrouve chez l'Abbey peut bénéficier d'une parcelle de terre en raison de cette fraternité qui les unit. L'Abbey, également, qui se retrouve chez le Dida peut bénéficier de ce privilège. La condition, c'est la présentation du titre de toupkè. Une fois cette présentation faite, chacun se réclame allié, roi, ou encore frère de l'autre. C'est au nom de cette amitié que le toupkè peut bénéficier de ce privilège. Ainsi, l'intégration entre toupkè Dida et Abbey est possible dans le domaine des cessions de terre sans contrepartie et redevance. Par exemple, dans le village de Hélimakoudjé situé à trois

⁴⁸ Les contrats verbaux étant difficiles à prouver après le décès de l'un des cocontractants .

⁴⁹ J. DUPONT, *Les migrations internes en Côte d'Ivoire : Un Etat de tension*, CRDI, 1985, p.11.

⁵⁰ *Idem.*,

⁵¹ C'est au cours de cette période que se tissent les alliances politiques entre les différents groupes ethniques en Côte d'Ivoire.

⁵² P. J. G. GNETO, Chercheur Institut d'Histoire, d'Arts et d'Archéologie Africains (IHAAA) Université Félix Houphouët Boigny-Abidjan Cocody, *Les Dida et leurs alliés en Côte d'Ivoire: Modalités et sens d'un rapprochement fécondant*, *Revue Africaine d'Anthropologie, Nyansa-Pô*, n° 24 – 2017, p.169.

⁵³ (ANCI) Série 1EE 152 (2). Rapport du Lieutenant Coudert, 1904.

kilomètres d'Agboville, Monsieur Achi soutient avoir cédé une parcelle de terre sans contrepartie à Monsieur Dagoh Lobognon, un Dida fonctionnaire résidant à Agboville. À la question de savoir pourquoi il avait cédé sa terre sans contrepartie à un Dida, Monsieur Achi affirme : « Dagoh est mon *toupkè*. Il s'est présenté à moi en tant que Dida et m'a demandé ce qu'il pouvait faire pour obtenir une terre pour des plantations ». Il a répondu qu'il n'avait pas besoin de faire quelque chose pour obtenir une terre en tant que *toupkè*. Étant chez lui, il le considère comme un roi, un frère. En tant que frère, il avait le devoir de lui trouver quelque chose. Il termine ses propos en soulignant que M. Dagoh, son allié, ferait pareil s'il se retrouvait chez lui⁵⁴. Cette cession de terre entre *toupkè* Dida et Abbey sans contrepartie et toute autre condition démontre la bonne intégration entre ces deux peuples. Cet exemple n'est pas un cas isolé de la bonne intégration entre ces deux peuples. Plusieurs relations d'amitié et de fraternité existent et continuent d'exister entre eux.

Notons que cette bonne intégration entre *toupkè* Dida et Abbey n'est pas la même chez d'autres peuples tels que les Baoulé. En effet, les migrés Baoulé, établis dans des villages ou des communautés autochtones, entretiennent souvent de mauvaises relations avec les autochtones. Pierre et Mona Etienne soulignent que la majorité des conflits survient autour des droits sur la terre. Le principe traditionnel d'inaliénabilité de la terre est souvent invoqué par les propriétaires coutumiers pour maintenir une précarité dans la tenue des terres allouées aux migrés, tout en leur imposant des redevances élevées. Cette précarité foncière place les migrés dans une situation inconfortable qui ne favorise pas leur intégration sociale⁵⁵. En outre, l'incompréhension autour de la cession des terres engendre fréquemment des conflits entre les cédants et les cessionnaires ; les conflits étant généralement réglés en faveur des autochtones, au détriment des droits du migré⁵⁶. E.K. Kouassi mentionne que, dans les villages moins urbanisés, on attribue encore la terre à ceux qui arrivent pour s'installer, mais des divergences apparaissent entre le cédant⁵⁷ et le bénéficiaire, surtout lorsque ce dernier s'attend à une donation pure et simple, contrairement à ce que croit le cédant, qui considère cela comme un usufruit.

⁵⁴ M. ACHI, propriétaire terrien dans le village de hélimakoudjé situé à trois kilomètres d'Agboville.

⁵⁵ P. et M. ETIENNE, l'émigration Baoulé actuelle, *les cahiers d'outre-mer*, avril-juin, n°82, 21 année, 1968, p.175.

⁵⁶ Immigré résidant dans le village de Bégbéssou.

⁵⁷ Retenons à ce propos que l'inaliénabilité de la terre, le fait que la société traditionnelle ne vende pas la terre, est différente du traitement et de certains privilèges que l'on devrait accorder à l'immigré dans le cadre de son intégration.

Conclusion

L'essai sur l'alliance interethnique entre les Abbey et les Dida en Côte d'Ivoire est à la fois difficile et souple. Leur intégration est complexe en raison du pacte d'alliance qui interdit qu'ils entretiennent des relations amoureuses non seulement, mais aussi des nombreuses amendes qu'ils s'imposent dans les cérémonies funéraires. Cependant, on peut noter qu'au-delà de ces difficultés, ces deux peuples entretiennent de bons rapports qui consolident l'amour et la tolérance. Cette intégration dans le cadre de la migration continue de produire les mêmes effets. Ainsi, un allié est une personne sacrée en dépit des malversations dont il peut être accusé.

Page | 468



La preuve au regard du droit traditionnel Africain

Evidence under traditional African law

Par :

Kouadio Kouassi Louis

Docteur en Histoire du Droit et des Institutions, Page | 469

Université Alassane Ouattara

louiskouadio01@yahoo.fr

Résumé :

La preuve au regard du droit traditionnel africain, conduit non pas à se questionner sur les éléments qui servent de preuve en droit traditionnel africain comme l'on déjà fait certains auteurs mais ici il appert de s'interroger sur le caractère ambigu de la preuve elle-même. Ne dit-on pas que « les faits sont têtus ? » C'est ce qui permet de réfléchir sur la question fondamentale à savoir en quoi la preuve en droit traditionnel revêt-elle un aspect que l'on qualifie de paradoxe ? A l'analyse, il s'avère qu'en droit traditionnel africain, la preuve peut d'une part être considérée comme une chimère. L'une des raisons essentielles est due au caractère oral du droit traditionnel donc des éléments servant de preuve. L'autre raison est liée au fait que tous les éléments servant de preuve peuvent aisément être remise en cause d'une façon ou d'une autre car il n'existe pas un formalisme rigoureux dans leur présentation. Dans un autre registre, la preuve en droit traditionnel africain est susceptible d'être vue comme la manifestation loyale de la vérité. A cet effet, la preuve est administrée en un lieu idyllique appelé arbre à palabre pour certain ou place publique pour d'autres. Dans tous les cas, c'est un lieu dédié à cette pratique. Aussi il y'a lieu de mentionner la présence indéfectible du public pour témoigner et acquiescer de tous les faits servant de preuve afin de rendre le verdict irréfutable.

Mots clés : Au regard de, Preuve, Aveu, Traditionnel, Négro, Droit, Vérité, Traditionnel, ordalie, Africain

Abstract:

Evidence in traditional African law does not lead to questioning the elements that serve as evidence in traditional African law, as some authors have already done, but here it appears to question the ambiguous nature of the evidence itself. Is it not said that "facts are stubborn?" This is what allows us to reflect on the fundamental question of how evidence in traditional law takes on an aspect that is described as paradoxical? On analysis, it turns out that in traditional African law, evidence can on the one hand be considered a chimera. One of the essential reasons is due to the oral nature of traditional law, therefore of the elements serving as evidence. The other reason is related to the fact that all elements used as evidence can easily be challenged in one way or another because there is no rigorous formalism in their presentation. In another register, evidence in traditional African law is likely to be seen as the loyal manifestation of the truth. To this end, the evidence is administered in an idyllic place called a palaver tree for some or a public square for others. In all cases, it is a place dedicated to this practice. Also, it is worth mentioning the unwavering presence of the public to testify and acquiesce in all the facts used as evidence in order to make the verdict irrefutable.

Keywords: in view of, Proof, Confession, Traditional, Negro, Law, Truth, Traditional, Ordeal, African

Introduction

« *Idem est non esse et non probari* »¹. Autrement dit, « l'absence de preuve est traditionnellement considérée comme ayant un effet déterminant sur la procédure ». C'est pourquoi selon Domat, « la preuve est ce qui persuade l'esprit d'une vérité »². Elle constitue, par voie de conséquence, la base de tout procès et la condition sine qua non d'une bonne administration du système judiciaire. Elle offre alors la base la plus tangible qui soit à la construction de la vérité. C'est un indicateur dans la prise de décision du juge en général mais du juge traditionnel en particulier. Dans la justice traditionnelle, « la preuve assure la publicité de l'acte en le faisant connaître à tous. En outre, elle est perçue comme une contrainte. En ce sens, elle oblige les parties à s'exécuter »³. En droit traditionnel négro-africain, on la considère comme l'image de la vérité elle n'est donc pas la vérité mais en même temps, c'est un élément fondamental dans le processus de découverte de la vérité lors d'un procès, d'où le sujet « la preuve au regard du droit traditionnel africain ». La preuve sert à établir qu'une chose est vraie.⁴ En effet, elle renferme un ensemble de moyens régulièrement établies en vue d'avoir des orientations, de faire des précisions sur la véracité d'un fait. En matière de justice, il est de principe que « tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité soit rapportée devant les tribunaux »⁵. Cela signifie qu'une personne accusée doit être considérée comme innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie par des preuves suffisantes lors d'un procès équitable. La parole de l'accusé sert à l'édification de la vérité⁶. C'est pourquoi le juge écoute la preuve des parties et détermine ensuite par jugement, la vérité judiciaire⁷. Au regard de tous ces éléments évoqués plus haut, l'on perçoit de plus en plus la place indéniable qu'occupe la preuve dans le système judiciaire. Or chaque société évolue avec son système judiciaire impactant de ce fait les modes de preuve. Ce qui révèle

¹ Jean-Marc LE MASSON, « La recherche de la vérité dans le procès civil », *Droit et société*, n° 38, 1998, p. 22

² Thomas, Didier, et al. « Les transformations de l'administration de la preuve pénale », *Archives de politique criminelle*, vol. 26, no. 1, 2004, pp. 113-124.

³ J. BINET, *Le système des preuves en droit coutumier africain, plus spécialement en Guinée et au Cameroun*, Bruxelles, Les Editions de la Librairie Encyclopédique, SPRL, 1964, p. 122

⁴ Isabelle DE LAMBERTERIE, *Reconstitutions des preuves, présomptions et fictions, Sécurité juridique et sécurité technique : indépendance ou métissage*, Conférence organisée par le Programme international de coopération scientifique (CRDP / CECOJI), Montréal, 30 septembre 2003, 7 pages.

⁵ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1978 (article 9)

⁶ Sylvie PERDRIOLLE et Boris Bernabé, *L'office du juge, dire le droit*, cours de cassation, université Toulouse 1 Capitole, file:///C:/Users/HP/Downloads/Conf2_r%C3%A9sum%C3%A9_dire_le_droit_FR.pdf

⁷ Tessier, P. (1988). *La vérité et la justice*. *Revue générale de droit*, vol 19, n°1, mars 1988, 29–80. <https://doi.org/10.7202/1059187ar>Pierre Tessier,

la variabilité de la preuve en fonction des sociétés. Cette variabilité conduit à dire que son administration peut parfois paraître difficile voire impossible⁸.

Ainsi dans les sociétés traditionnelles, on observe souvent le recours à des pratiques impliquant des forces surnaturelles pour établir la vérité à la suite d'infractions manifestes. Par exemple, lorsqu'un crime⁹ est commis et que l'identité de l'auteur reste inconnue, on fait appel à des pratiques divinatoires pour tenter de le démasquer. Dans ce contexte, la première démarche des victimes ou de leurs proches consiste souvent à consulter un devin¹⁰ face à un crime mystérieux. Ces méthodes illustrent la manière dont la recherche de la vérité s'adapte aux croyances et aux valeurs culturelles des sociétés, soulignant ainsi l'interaction entre justice et tradition. Cette capacité à faire intervenir le surnaturel est une particularité de la justice en droit traditionnel négro-africain. C'est pourquoi l'on pourrait affirmer dans un tel contexte qu'avec « une société qui vit dans l'irrationnel conviennent des preuves irrationnelles ¹¹ ». En clair, face à des phénomènes criminels dont la nature ne relève pas toujours du rationnel, il faut des mécanismes de preuve qui peuvent saisir cet aspect métaphysique pour aboutir à une justice efficace d'où le sujet : « la preuve au regard du droit traditionnel africain ». Certains mots ou expression méritent qu'on y accorde beaucoup plus d'attention car ils pourraient être utiles pour une bonne compréhension du notre sujet. Ainsi notre opération définitoire va porter sur les notions de « preuve », du « droit traditionnel », et « africain ».

Pour CHAUAUD, le vocable preuve peut être entrevue comme ce qui éclaire l'horizon judiciaire¹². Cela évoque l'importance de la preuve dans le système judiciaire. En effet, la preuve joue un rôle crucial dans l'établissement des faits, la véracité des déclarations et la prise de décision par les juges. La preuve est fondamentale pour assurer la transparence et la justice dans le système judiciaire, éclairant ainsi l'horizon des décisions judiciaires.

⁸ Aaron RELLE, Juriste, le droit de la preuve en matière pénale, actualité juridique, village de la justice, mai 2023, <https://www.village-justice.com/articles/droit-preuve-matiere-penale,45864.html>

⁹ L'expression crime doit s'entendre au sens du droit traditionnel dans lequel toute infraction considérée est comme crime car troublant l'ordre cosmique comme les ordres institués. Il n'y a donc pas d'hiérarchisation des infractions dans les sociétés traditionnelles négro-africaine

¹⁰ Yves BRILLON, Ethno-criminologie de l'Afrique noire, les presses de l'Université de Montréal, 1980, P.113

¹¹ MARYSE (R), justice traditionnelle justice moderne : le devin, le juge et le sorcier, éditions l'Harmattan, Paris, 1994, P.217

¹² CHAUAUD Frédéric. Le sacre de la preuve indiciale. De la preuve orale à la preuve scientifique (XIXe-milieu du XXe siècle) In : La preuve en justice : de l'Antiquité à nos jours, Presses universitaires de Rennes, 2003

Pour Mustapha MEKKI, la preuve est un processus¹³. Expliquer que la preuve soit un processus implique de souligner plusieurs éléments clés qui montrent que la collecte, l'évaluation et l'utilisation des preuves ne sont pas des actes isolés, mais plutôt une série d'étapes interconnectées. La preuve en tant que processus souligne l'importance de chaque étape, de la collecte à la présentation en justice, en passant par l'évaluation et l'interprétation. Cela reflète la complexité du système judiciaire et l'importance d'une approche rigoureuse et méthodique pour garantir la justice.

Raymond Legeais lui estime que la preuve se réalise grâce à des preuves¹⁴. Cela souligne le fait que le processus de démonstration d'un fait ou d'une réalité dans un cadre judiciaire dépend de l'accumulation et de l'utilisation d'éléments probants. En effet, chaque preuve apporte un éclairage différent sur la question à résoudre. Chaque élément doit être pertinent et admissible pour être pris en compte. Les preuves doivent être examinées pour déterminer leur validité, leur fiabilité et leur impact sur le cas. C'est la combinaison de plusieurs preuves qui renforce la démonstration des faits. Sous cet aspect, la preuve sert à établir un fait en levant tout doute. C'est justement cette façon de concevoir la preuve qui pour nous permet de parler de son caractère ambigu.

Le vocable « droit » peut se définir de par ses caractéristiques. Primo, son aspect normatif : c'est le fait d'établir des normes qui doivent être respectées par les membres de la société. Secundo, son aspect coercitif : c'est sa capacité d'être imposé par des sanctions en cas de non-respect, assurant ainsi son application. Tertio, son caractère évolutif : ici, il s'agit de s'adapter aux changements sociaux, économiques et culturels, reflétant ainsi l'évolution de la société.

Fort de tout cela, le droit est donc entrevu comme « *un phénomène social trop complexe pour se laisser enfermer dans une définition précise*¹⁵ ». Cela s'explique de par la nature dynamique du droit. Le droit a aussi plusieurs interactions. Il interagit avec d'autres domaines comme l'économie, la politique et la moralité, ce qui complique encore sa définition.

En effet, C'est aussi l'expression d'une volonté partagée, parfois d'un rapport de forces ; mais il lui arrive aussi d'exprimer un idéal¹⁶. Dans ce contexte il renvoie à l'idée de ce qui est

¹³ Mustapha MEKKI, « preuve et vérité », GRP : colloque ⊕xml JOB : preuve DIV : 59 ⊕ T4 ⊕ france p. 2 folio : 814 --- 12/9/014 --- 12H36 , https://mustaphamekki.openum.ca/files/sites/37/2015/07/60_T4_france.pdf

¹⁴ Raymond LEGAIS, Les règles de preuve en droit civil. Permanences et transformations, Préf. R. SAVATIER, L.G.D.J., 1955, spéc. p. 144.

¹⁵ DURAND (B), cité par NENE BI (B.S), introduction historique au droit ivoirien, Abidjan, CNDJ, 2016, p.01

¹⁶ BOSSET Pierre, « Les fondements juridiques et l'évolution de l'obligation d'accommodement raisonnable » dans Myriam Jézéquel, dir, Les accommodements raisonnables. Quoi, comment, jusqu'où ? Des outils pour tous, Cowansville, Yvon Blais, 2007, 3 à la p 5.

juste. Nous aborderons le droit comme un ensemble de règles propre à chaque société et qui permet de la réguler.

Le concept de "traditionnel" renvoie à des pratiques, des croyances, des valeurs et des modes de vie qui sont transmis de génération en génération au sein d'une culture ou d'une société. Ces éléments traditionnels sont transmis oralement ou par des rituels. Ils sont ancrés dans l'histoire et reflètent l'identité culturelle du groupe. Mais aussi le traditionnel vise à préserver des pratiques et des valeurs qui ont fait leurs preuves au fil du temps. Il renforce le sentiment d'appartenance à un groupe, en créant des liens intergénérationnels.

Page | 474

Dans une première acception, le terme africain est compris comme ce qui est « *relatif à l'Afrique* »¹⁷. Il s'agira de parler des langues, des religions propres aux africains. C'est ce que SENGHOR¹⁸ Léopold Sédar définit dans la négritude comme l'ensemble des valeurs culturelles de l'Afrique noire, ou la personnalité collective négro africaine. Pour lui, l'âme noire a des traits distinctifs. Dans une deuxième idée, il s'agit d'une personne qui appartient à un peuple de race noire.

Il nous faut donc sur la base des règles de conduites sociales élaborées selon la tradition en Afrique noire, démontrer l'existence de certains faits. En effet, parmi les interrogations légitimes que l'on se pose, il est de bons alois que l'on réfléchisse sur la pertinence de la valeur des faits allégués lors d'un procès et qui à partir desquels, le juge dit le droit. Ces mécanismes mis en œuvre par la justice traditionnelle ont-elle vocation à faciliter une justice crédible et efficace ?

C'est ce constat qui nous conduit à plonger nos regards dans la société traditionnelle afin de mettre en lumière les éléments de preuves qui permettraient dans le cadre du procès, de parvenir à la vérité gage d'une justice efficace et efficiente. Dans ce contexte, la preuve en droit traditionnel négro-africain est-elle sans équivoque ? La recherche d'une réponse à cette question nous a conduit à emprunter deux démarches qui sont l'enquête de terrain et l'analyse documentaire. Notre démarche heuristique nous a conduit à inventer des réponses originales et inédites en nous invitant à reconsidérer la preuve dans toutes ses dimensions dans le droit traditionnel négro-africain. Pour se faire, nous avons utilisé deux outils pour asseoir notre travail. Il s'agit de l'analyse documentaire et de la stratégie de l'enquête. Avec l'analyse documentaire, nous avons eu à recueillir des éléments de la doctrine, de la jurisprudence, des textes en un mot tous les ouvrages nécessaires à

¹⁷ Dictionnaire des académies Françaises, 4^e édition,

¹⁸ LILYAN LAGNEAU, la négritude de Léopold Sédar SENGHOR, présence africaine, nouvelle série, n39, 4^e trimestre 1961, pp 166-181

la bonne compréhension du sujet, l'enquête de terrain nous a permis en tant qu'empiriste, de confronter certaines affirmations pour la quasi-totalité, théoriques avec les données recueillies auprès des enquêtés. Nous nous sommes engagés à vérifier deux hypothèses majeures dans le cadre de notre travail. La première c'est l'affirmation selon laquelle, la preuve est entrevue comme étant le reflet de la vérité en droit traditionnel africain. La deuxième hypothèse, est celle qui consiste à dire que la preuve, c'est aussi et surtout, la manifestation de la vérité en droit traditionnel africain. C'est qui nous permet d'élaborer le plan suivant lequel dans une première approche, la preuve, le reflet de la vérité en droit traditionnel négro-africain (I), avant d'évoquer d'autre part, la preuve, la manifestation de la vérité en droit traditionnel négro africain (II)

I- LA PREUVE, LE REFLET DE LA VERITE EN DROIT TRADITIONNEL AFRICAIN

La preuve n'est pas la vérité mais la recherche de la vérité. Son objectif est la détermination de la vérité. A ce titre, il faut l'établissement d'éléments de conviction suffisants pour faire tenir des faits comme certain. Car une action peut être fondée, mais si les faits ne sont pas établis, l'action n'aboutira pas. Il s'agit donc de faire une démonstration rationnelle, logique et cohérente de l'existence d'un acte et ou d'un fait pour lequel on sollicite du juge, une réponse favorable. La preuve est ainsi le socle de la recherche de la vérité¹⁹. La preuve en droit traditionnel africain présente une particularité par l'existence de ses mécanismes singuliers. La singularité de ces mécanismes dénote de l'usage du monde physique ou visible et du monde spirituel ou invisible pour justifier certains faits et gestes. En tant que reflet de la vérité, la preuve en droit traditionnel négro-africain se présente comme une texture verbale évanescence (A) mais aussi comme chimérique (B).

A- La preuve en droit traditionnel africain, un processus collectif de recherche de la vérité

La preuve n'est pas la vérité. Elle est une représentation de la vérité. « Prouver un droit, c'est le faire apparaître comme vrai (car, dans l'univers juridique, on ne prétend pas atteindre la vérité), du moins comme probable²⁰ ». Avec la confrontation, elle peut être amenée à disparaître de sorte que ce que l'on pensait prendre pour de la vérité peut s'effriter au fur et à mesure du procès. La preuve est entrevue comme une invention, une représentation à partir du verbe du

¹⁹Éric CORBAUX (E), « Preuve scientifique, preuve pénale : au service de la vérité », Cahiers Droit, Sciences & Technologies, 9 | 2019, 33-37.

²⁰Jean CARBONNIER, Droit civil, PUF, 2004, p. 335.

langage. Or, le langage est une “grange des signes”²¹. Ces signes jouent un rôle normatif. Ici la preuve sera entrevue comme une concaténation de parole en vue de parvenir à la vérité.

Le domaine d'utilisation au sens strict de la langue est l'oral²². Il comprend deux aspects qui sont, l'écoute et la parole. Il s'agit de la dimension réceptive englobant l'écoute et ou la compréhension orale et la dimension productive comprenant le parler et ou l'expression orale. Dans le droit traditionnel africain, la quête de la vérité lors d'un procès par exemple, prend en compte ces deux dimensions. Ici, l'écoute tient un rôle égal à celle de la parole. L'Afrique noire a fait le choix de l'oralité comme moyen de communication. Elle a donc une civilisation orale. Cette civilisation africaine procède avant tout du verbe, qu'il soit parole, rythme ou symbole.²³ Ce verbe ou parole est le truchement par lequel le juge traditionnel est amené à tirer les conséquences juridiques des faits d'ordres divers qui leur sont soumis. Les juges se trouvent placés, face aux réalités dont ils ont à connaître et qui, en général, ne leur sont pas directement accessibles, il leur en faut des preuves²⁴. Car comme le dit Montesquieu, « le juge n'est que la bouche qui prononce les paroles de la loi »²⁵. A cet effet, cette bouche se doit d'être crédible afin d'être efficace au risque de se discréditer. Mais cette efficacité découle en définitive de son éthos dans le « dire de la loi »²⁶ afin de distribuer de façon équitable la parole au cours du procès. Ainsi, chaque partie devra rapporter des éléments de preuve à l'effet de permettre au juge de trancher le litige dont il est saisi avec justice. Convenons avec Francis WODIE lorsqu'il dit : « Le juge homme de droit doit être droit²⁷... ». Pour lui, on ne demande pas au juge d'interpréter la loi, mais de se borner à l'appliquer. Cela passe par sa capacité à manier la parole. Dans cet élan, pour prouver un fait ou une situation quelconque, la preuve peut être rapportée par des moyens comme l'aveu, le témoignage et le serment.

²¹ MARKOVITS-PESSEL Francine, « L'efficace des signes : Rousseau », *L'ordre des échanges. Philosophie de l'économie et économie du discours au XVIII^e siècle en France*, sous la direction de MARKOVITS-PESSEL Francine. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Philosophie d'aujourd'hui », 1986, p. 57-96. URL : <https://www.cairn.info/l-ordre-des-echanges--9782130395775-page-57.htm>

²² https://myheritagelanguage.com/pdf/fr/B3/B3_EN_INTRO_01.pdf consulté en janvier 2021

²³ THOMAS Louis-Vincent, « De l'oralité à l'écriture : le cas négro-africain », dans : Guy Michaud éd., *Négritude : traditions et développement*. Paris, Éditions Complexe, « L'Autre et l'ailleurs », 1979, p. 119-150. DOI : 10.3917/comp.micha.1979.01.0119. URL : <https://www.cairn.info/--9782870270288-page-119.htm>

²⁴ LANDOWSKI Éric, vérité et véridiction en droit. In: *Droit et société*, n°8, 1988. Le discours juridique. Langage, signification et valeurs, sous la direction de Eric Landowski. pp. 45-60. DOI : <https://doi.org/10.3406/dreso.1988.985>, www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1988_num_8_1_985

²⁵ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, XI, 6^{ième} édition, Paris, Gallimard, 1995

²⁶ Aristote, *Rhétorique*, I, 1356b 13, Charles –Emile Ruelle(trad), Paris, Librairie Générale Française, « livre de poche », 1991

²⁷ Francis Vangah WODIE, discours lors de la cérémonie consacrant la rentrée solennelle du Conseil constitutionnel, à l'hôtel Ivoire, 10/ 09/2012

1- L'aveu, un moyen de démontrer la réalité des faits

François Jean définit l'aveu comme une punition volontaire de celui qui a perturbé l'équilibre social²⁸. C'est le concept d'équilibre social. Il est essentiel pour maintenir la paix et la cohésion au sein d'une communauté. L'aveu est vu comme un acte de responsabilité par la reconnaissance de la faute ce qui peut être perçu comme un acte de contrition. Ainsi en confessant, l'individu montre une intention de réparer le tort causé afin de contribuer à rétablir l'harmonie sociale. Enfin, en avouant, ce dernier accepte une forme de punition comme un moyen d'expier ses fautes.

Page | 477

De l'antiquité romaine à l'époque contemporaine, l'aveu²⁹ a été admis et reconnu comme élément permettant d'établir la vérité. En effet, en tant qu'éléments psychologiques, c'est une pression sociale et morale qui s'exerce sur les individus. Les individus peuvent ressentir une pression pour avouer, que ce soit par un sentiment de culpabilité ou par la conscience des conséquences de leurs actions, ce qui renforce la notion que l'aveu est lié à la vérité. Pour certains, avouer, est libérateur car il permet de se décharger d'un poids émotionnel et d'assumer la responsabilité de leurs actions.

Nous le savons, les règles traditionnelles ne sont pas écrites. Elles sont orales. C'est ce que rappelle Néné Bi en ces termes « *Les sociétés traditionnelles sont dans l'ensemble des sociétés d'oralité caractérisées par l'absence des preuves écrites*³⁰ ». Deux idées se dégagent de cette affirmation. Primo, étant des sociétés d'oralité, les connaissances, les histoires, les lois, et les valeurs sont principalement transmises par la parole plutôt que par écrit. Les contes, légendes et chants jouent un rôle crucial dans la culture et l'éducation, permettant de préserver l'identité collective et l'histoire de la communauté. La deuxième idée, c'est l'absence de preuves écrites. Dans ces sociétés, l'on privilégie la mémoire collective. Cette mémoire est valorisée, et les membres de la communauté sont souvent responsables de la transmission précise des traditions et des savoirs. En pareil circonstance, l'aveu a une importance indéniable. En ce sens que l'on peut

²⁸François Jean, « Aveu, vérité, justice et subjectivité. Autour d'un enseignement de Michel Foucault », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 1981

²⁹BINET (J), le système des preuves en droit coutumier africain, plus spécialement en guinée et au Cameroun, ORSTOM, fonds documentaire, nov 1983

³⁰ NENE BI (B.S), histoire du droit et des institutions, édition ABC, 2019, P.118

vivre par sa parole mais l'on peut mourir par sa parole. « En avouant, l'individu se lie également à sa propre vérité »³¹. Il accepte de facto sa responsabilité ce qui induit ipso facto à la sanction.

Entendu comme « *une déclaration par laquelle une personne reconnaît pour vrai un fait qui peut produire des conséquences juridiques à son détriment*³² », l'aveu peut être provoqué. Dans ces circonstances, l'usage alors de la torture s'avère plus que de mise. Il s'agit d'une « *une expression générique désignant un ensemble de moyens matériels et dissuasifs, de rituels consacrés en un temps et en un lieu prescrit par la tradition auxquels recourent un tortionnaire selon l'art transmis par la tradition devant une foule (en majorité avertie) [...] une souffrance physique et mentale afin d'atteindre un objectif*³³ ». Ces pressions peuvent émaner des parents ou des membres de la communauté. C'est pourquoi Jacques BINET estime que « l'aveu dans de telles conditions est passablement dénué d'importance³⁴ ». Car le fait que la confession faite par l'accusé sous l'effet de la pression pourrait l'obliger à dire ce qu'il faut juste pour stopper la souffrance dont il endure. Pour lui, « la plupart des récits relatifs à la lutte contre la sorcellerie montrent ainsi des cérémonies destinées à provoquer, par suggestion ou chantage, des aveux chez les assistants³⁵ ».

En pays Malinké, l'aveu est thérapeutique. Il permet de résoudre certaines situations. Il a « une vertu d'absolution et contribue à effacer la faute³⁶ ». Dans ce contexte, le châtiment que devrait subir le coupable d'une faute dans la société traditionnelle, voit son crime pardonné et sa sanction effacée car ce dernier a avoué son acte incriminé par la tradition.

Dans certaines communautés, « la femme, au moment de son accouchement, doit avouer publiquement les adultères qu'elle a pu commettre, sinon sa délivrance serait difficile ou impossible³⁷ ».

Yves BRILLON affirmait que, parfois dans certaines traditions comme chez les Agni-Ashanti, à l'aveu devait se joindre un autre élément pour être pris en compte qui est la « *probatio*

³¹ François Jean, « Aveu, vérité, justice et subjectivité. autour d'un enseignement de Michel Foucault », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 1981

³² NENE BI (B.S), histoire du droit et des institutions, édition ABC, 2019, P.179

³³ Okou LEGRE, Cours d'Anthropologie, 4ème année UFR SJAP, UCA, 2001-2002, Chapitre 1. Cité par NENE BI (B.S), Ibidem, p.178

³⁴ BINET (J), le système de preuve en droit coutumier africain, plus spécialement en Guinée et au Cameroun, article, les éditions de la nouvelle librairie encyclopédique, Bruxelles 1964, P.110

³⁵ BINET (J), le système de preuve en droit coutumier africain, plus spécialement en Guinée et au Cameroun, article, les éditions de la nouvelle librairie encyclopédique, Bruxelles 1964, p111

³⁶ idem.

³⁷ ibidem

*probatissima*³⁸». Il s'agit d'une forme de mauvaise réputation qui plane sur l'image de l'individu. Cela désigne la perception négative qu'ont les autres de cette personne, souvent fondée sur des actions passées, des comportements, ou des rumeurs. Il s'agit du témoignage.

2- Le témoignage, une construction d'une image fidèle de la réalité.

Page | 479

Le témoignage est entrevu comme un récit personnel relatant à la première personne des expériences qui sans eux seraient perdues³⁹. Il est souvent exprimé par la personne qui a vécu l'expérience, ce qui lui confère un caractère unique et subjectif. Chaque témoignage représente une histoire vécue. Sans ces récits, de nombreuses expériences, notamment celles de groupes marginalisés ou de personnes ayant vécu des événements historiques significatifs, pourraient être oubliées ou ignorées. C'est avant tout un devoir de mémoire parce qu'il s'agit de conserver et de transmettre la mémoire des événements. Ce statut du témoignage, lui donne une valeur probante⁴⁰ qui est un élément de crédibilité, une preuve de fiabilité. En effet, la valeur probante dépend de la fiabilité du témoin. Ainsi, des facteurs comme la mémoire, l'objectivité, et la cohérence du récit sont cruciaux pour établir cette fiabilité. Par ailleurs, la crédibilité du témoin peut être influencée par ses antécédents et ses motivations. Dans ce contexte, un témoin ayant des raisons personnelles de mentir ou de déformer la vérité peut voir la valeur de son témoignage remise en question.

Bien que toute personne puisse intervenir en qualité de témoin lors d'un procès comme c'est le cas en pays Agni d'Abengourou⁴¹, la qualité du témoin est prise en compte pour attester ou non de la véracité des propos. Il s'agit des gens intègres et suffisamment bien connus par les parties au point qu'il est difficile de mettre en cause leur défense ou leur plaidoirie⁴². Il revient alors au juge traditionnel de déceler en chaque témoin, la véracité des paroles, « de démêler le vrai du faux »⁴³ dans les témoignages.

Pour réussir cette mission, il est impérieux pour le juge traditionnel de réunir deux types de compétences : la compétence linguistique et la compétence figurative telle que préconisé par

³⁸ Yves (B), *Ethnocriminologie de l'Afrique noire*, les presses de l'Université de Montréal, 1980, p.116

³⁹ Calvignac Cédric, Cochoy Franck, Gaglio Gérald *L'appel à témoignages, Une méthodologie pour les sciences sociales*, Didact Sociologie, 2022, 122 pages

⁴⁰ VORMS Marion, « La valeur probante du témoignage : perspectives épistémologique et juridique », *Cahiers philosophiques*, 2015/3 (n° 142), p. 21-52.

⁴¹ Extrait d'un entretien à la cour royal d'Abengourou avec le porte canne du roi, le 02/ 06/ 2022

⁴² Diangitukwa, Fweley. *La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabres*. Revue Gouvernance, 11 n°1, 2014

⁴³ Il s'agit d'un courant de pensée qui, en résumé, suppose que la vérité objective n'existe pas ; que tout est affaire de perspective

Camille Roger Abolou⁴⁴. Ces compétences sont à même de lui permettre de savoir dans bien des cas que « le témoignage d'un seul homme, libre et honorable vaut pleine preuve⁴⁵ » ; Mais parfois, les témoignages de deux ou trois personnes sont nécessaires pour parvenir à établir la vérité.

Au-delà, il arrive bien souvent que certains témoignages sont contestés. Dans ces conditions le juge traditionnel suspend « la palabre, mode ancestral de résolution et de règlement de litiges »⁴⁶ jusqu'à ce que le calme revienne au sein de l'assemblée pour la poursuite des débats. Notons que la palabre est une « juridiction de la parole »⁴⁷. Elle est la caractéristique essentielle du tribunal traditionnel. Dans ce tribunal, les débats dans la quasi-totalité des cas, se font dans les langues locales avec des tournures et autres paraboles. Le défi ici c'est qu'un bon témoin est non seulement auréolé de toutes les qualités décrites plus hauts mais en plus il doit être un érudit de la tradition, un sachant, une personne maniant aisément le langage traditionnel. Cela permet d'éviter le risque de remettre en cause son témoignage en tant que preuve.

En sus de tout ce qui a été mentionné plus haut, il appert que la preuve en droit traditionnel négro-africain, est appréhendée comme une texture verbale évanescence. Mais au-delà, ne pourrait-elle pas être présentée comme une sorte de chimère ?

B- La preuve en droit traditionnel africain, une réalité difficilement saisissable

Reprenant Voltaire, André Brahic disait « Lorsqu'une question soulève des opinions violemment contradictoires, on peut s'assurer qu'elle appartient au domaine de la croyance et non à celui de la connaissance⁴⁸ ». C'est donc une chose discutable, subjective. En effet, il ne s'agit pas de prouver l'existence d'une norme, cela relève de l'évidence donc de la connaissance de tous. Cependant il s'agit de prouver les éléments générateurs du droit que l'on réclame par exemple⁴⁹.

La preuve est une sorte de chimère, une idée sans rapport avec la réalité. En ce sens, l'on pourrait la considérer comme une imagination sans fondement et vaine qui relève donc de l'utopie. Cela est due en partie à une particularité de la preuve dans une certaine mesure en droit

⁴⁴Camille Roger Abolou « Le discours juridique en Afrique noire. Terminologie et traduction du droit », Langue et droit : terminologie et traduction, 2011/1 (Vol. XVI).

⁴⁵ NENE BI (B.S), Op.cit. 178

⁴⁶ Diangitukwa, Fweley. La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabres. Revue Gouvernance, 11 n°1, 2014

⁴⁷ BIDIMA Jean-Godefroy, La Palabre. Une juridiction de la parole. Michalon, « Le Bien Commun », 1997

⁴⁸ BRAHIC André. Science et croyance : l'illusion du vrai et la certitude du faux. In: *Raison présente*, n°188, 4e trimestre 2013. Croyance et connaissance, pp. 59-85, DOI : <https://doi.org/10.3406/raipr.2013.4505>
www.persee.fr/doc/raipr_0033-9075_2013_num_188_1_4505

⁴⁹ Henri MOTULSKY, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé*, thèse, Lyon, 1947, éd. Dalloz, 2002, n°115, p. 128

traditionnelle négro-africain. En effet c'est ici que se manifeste le génie de l'Afrique noire traditionnelle. Cela transparaît à travers les rapports de la justice et du sacré⁵⁰. Dans ce rapport, l'ordalie constitue la pierre angulaire du dispositif judiciaire traditionnel⁵¹, tout comme les rites juratoires.

1- L'ordalie, une pratique traditionnelle de preuve basée sur les croyances

L'une des sources de preuves les plus usité en droit traditionnel est le recours à la justice des dieux à travers l'ordalie. C'est est une forme de preuves obtenu à travers des mécanismes d'épreuves. Elle fait aussi office de sanction divine⁵². Cette sanction est une « épreuve du corps dans sa double composante matérielle et spirituelle⁵³ ». Cela se traduit par une soumission du justiciable aux épreuves prévues selon la tradition. Le passage par ces épreuves permettra aux dieux de situer le juge traditionnel et lui permettre de déterminer le coupable. Le but de l'ordalie est de déterminer soit l'innocence d'un individu, soit de prouver une vérité. Par ailleurs il peut aussi s'agir de tester la grandeur d'âme d'un individu⁵⁴. Les ordalies sont considérées comme des épreuves. A la différence du serment qui lui est un acte volontaire, les ordalies émanent en règle générale de la société. Elles portent sur des faits et ou actes qui se sont déjà déroulés et pour lesquels, l'on est entrain de faire des investigations à l'effet de parvenir à la vérité des faits. L'ordalie est donc suscitée par la société toute entière. C'est manifestement une réponse à l'incapacité notoire des humains, de la communauté toute entière de parvenir à établir la vérité des faits. On considère en générale l'ordalie comme une épreuve physique⁵⁵.

Dans le système de la preuve, l'ordalie est une procédure unilatérale généralement définie comme une épreuve physique dont les modalités sont plus ou moins codifiées et le résultat examiné par des témoins ou des juges⁵⁶. Cette catégorie d'ordalie prend en compte l'ensemble des épreuves

⁵⁰ Jacob, Robert. « I. Les ordalies : anthropologie et histoire », , La grâce des juges. L'institution judiciaire et le sacré en Occident, sous la direction de Jacob Robert. Presses Universitaires de France, 2014, pp. 17-108.

⁵¹ idem

⁵² Anna Caiozzo, « Entre épreuve initiatique et procédure judiciaire, l'ordalie dans les copies enluminées du Shāh Nāma de Firdawsī », Cahiers de recherches médiévales et humanistes [En ligne], 25 | 2013, mis en ligne le 30 juin 2016, consulté le 21 août 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crm/13110> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crm.13110>

⁵³ NENE BI (B.S), Op.Cit, PP.179

⁵⁴ Anna Caiozzo, « Entre épreuve initiatique et procédure judiciaire, l'ordalie dans les copies enluminées du Shāh Nāma de Firdawsī », Cahiers de recherches médiévales et humanistes, 25 | 2013, 371-387.

⁵⁵ Anna Caiozzo, « Entre épreuve initiatique et procédure judiciaire, l'ordalie dans les copies enluminées du Shāh Nāma de Firdawsī », Cahiers de recherches médiévales et humanistes, 25 | 2013, 371-387

⁵⁶ A. Perikhanian, The Book of a Thousand Judgements (a Sasanian Law-book), Costa Mesa, 1997, p 393 cité par Anna Caiozzo, « Entre épreuve initiatique et procédure judiciaire, l'ordalie dans les copies enluminées du Shāh Nāma de Firdawsī », Cahiers de recherches médiévales et humanistes, 25 | 2013, 371-387.

dont la préparation ne se fait qu'avec des éléments pris dans la nature. Ces éléments utilisés dans le processus ne feront effets qu'avec l'apport du « sacré justicier⁵⁷ » qui déterminera l'innocence ou non de chaque personne accusée. Tel est le cas du peuple « *Mina* » situé au Togo dont « on fait boire aux suspects un mélange d'eau et d'huile de palme. Chacun en boit trois gorgées. Ensuite on leur distribue un cauris qu'ils doivent laisser tomber dans un récipient rempli d'eau. Le cauri du coupable flottera à la surface de l'eau⁵⁸ ». Cette épreuve consiste au préalable une existence de présumé coupable ou encore l'existence de personnes suspectes qui seront soumises à un teste sous la diligence de forces de la cosmogonie de ce peuple Togolais détentrice de la vérité. Mais en plus de cette procédure, il en existe plusieurs autres. C'est le cas également lorsqu'il est « introduit un liquide toxique dans les yeux des suspects. Le coupable deviendra aveugle⁵⁹ ». Ce liquide ne fera de l'effet qu'à l'individu coupable uniquement. Car, dans une telle situation, la substance utilisée perd son aspect naturel pour se muni d'un caractère surnaturel imprégné de la puissance des forces protectrices de cette communauté.

En pays Baoulé, lors de la pratique de l'ordalie, on faisait boire une décoction aux prévenus. Ces derniers prononçaient des paroles rituelles en langue baoulé dont la traduction nous donne ceci : « Si mon propos n'est pas exact, alors viens me chercher pour un jugement dans l'au-delà ; que mon mensonge se transforme en toutes sortes de malheurs pour exterminer ma famille »⁶⁰. La sanction de ces propos c'est soit la mort subite si celui qui a prononcé ces paroles est coupable, soit aucun malheur si ce dernier est innocent.

En pays Bété, la pratique ordalique consiste à extraire la sève du *gôpô*⁶¹ ou du *djêê*⁶². La plante est pilée et la sève du *gôpô* est appliquée dans les yeux de l'accusé. Par la suite, un initié lui fait prononcer des paroles maléfiques qui se résument en ces termes : « *ê kami mon, é tétchrê gnémi*⁶³ » littéralement si c'est moi, que je perde la vue à jamais. Dans le cas du *djêê*, on fait boire son jus au mis en cause en lui faisant prononcer les mêmes paroles maléfiques. S'il est coupable, il se comportera comme un malade mental. Dans le cas contraire, il demeurera lucide.⁶⁴

⁵⁷ NENE BI (B.S), Op.Cit,

⁵⁸ Yves (B), Op.Cit, P.119

⁵⁹ MARYSE (R), Op.Cit, PP 273

⁶⁰ Extrait des propos de notre père, kouadio bah Théodore, entretien réalisé le 21/ 08/ 2022

⁶¹ C'est un arbre de couleur blanchâtre appelé *gôpô* souh en langue bété

⁶² C'est un arbre appelé *djêê* souh en langue bété

⁶³ Bété de gagna, canton nékédi

⁶⁴ Extrait de l'entretien de Bridji Marthe, ressortissante de Ziplignan, 21/ 08/ 2022

Chez les Agni, on fait bouillir l'huile. Cette cérémonie est présidée par des prêtres traditionnels. L'accusé plonge la main dans l'huile. Si sa main en ressort intact, il est innocenté et on verse lui la poudre blanche comme dire qu'il est innocent. Par contre si sa main ressort brûlée, il est dit coupable.

Parfois, il arrive que l'épreuve soit subie par un animal pour déterminer la culpabilité d'un individu. C'est le cas du poison infligé à un poulet « chez les *Nzakara*⁶⁵ » appelé le « *benge* ». Il s'agit entre autres d'une épreuve dans laquelle l'on fait consommer du poison à un poulet qui représente ici l'accusé. Après consommation de ce poison, s'il s'avère que le poulet meurt alors, cela signifierait que l'accusé serait le coupable. Par contre, lorsque ce poulet ne meurt pas par l'effet de ce poison, l'accusé serait considéré comme innocent.

C'est également cette forme de substitution de l'accusé que le professeur NENE BI a décrit avec le cas du « *ziijiri* ». En effet cette ordalie permet de « prouver la culpabilité ou l'innocence de quelqu'un accusé de sorcellerie. On prend l'écorce d'un arbre appelé *ziijiri*, on en fait une solution qu'on fait boire à un poulet attaché au pied de l'accusé. Si le poulet meurt, c'est que l'accusé est coupable de fait de sorcellerie dont il est accusé »⁶⁶.

2- Le serment et les rites juratoires, promesses ou cautionnements de preuve

Le serment scelle un accord, garantit une promesse, cautionne une preuve. Dans les sociétés traditionnelles africaines, diverses raisons peuvent conduire à prêter serment. Il peut s'agir de prendre un engagement formel avant son admission dans une société secrète. Il peut également s'agir d'apporter son concours à la manifestation de la vérité. On peut enfin évoquer la nécessité du serment lors de l'intronisation dans des fonctions politiques, sociales, économiques voire spirituelles etc....

D'abord mis sous l'autorité des Dieux, il fonde les alliances politiques. Lorsque le serment se donne comme une promesse ou une tentative de preuve, il situe le locuteur entre le plausible et l'impossible, entre la certitude et l'éventualité⁶⁷. Ici, seul le temps peut permettre de saisir la véracité ou non des propos qui ont été tenus. Dans ce contexte traditionnel africain, le facteur temps devient un indicateur déterminant dans l'exhumation de la vérité des faits.

⁶⁵ MARYSE (R), Op.Cit, PP 262

⁶⁶ NENE Bi, op. cit.

⁶⁷ VERDIER Raymond, le serment, signe et fonction, centre national de la recherche scientifique 15, quai Anatole France, 75700 PARIS, Vol 1, 1991, page 91

Le serment est considéré comme un élément de preuve au même titre que les témoignages⁶⁸. Au moyen-âge, c'était un élément déterminant dans la procédure accusatoire⁶⁹. Pour Saint augustin, lorsqu'on prête serment, on invoque les dieux païens⁷⁰. Il appréhende ainsi le serment comme un acte religieux. Ainsi, au cours du plaid, chaque partie doit effectuer cet acte religieux et exposer par la même occasion, ses arguments. Le fait de se placer l'autorité des dieux, est une façon d'honorer leur mémoire à travers la vérité des propos. A contrario, l'on se met volontiers sous le courroux ou la sanction des dieux.

En droit traditionnel africain, le serment a tout comme au moyen-âge européen, un aspect religieux. Il comprend une « affirmation ». C'est ce à quoi celui qui jure s'engage ; Il y'a aussi une « invocation ». Il s'agit de prendre les dieux à témoin de la sincérité de la promesse. Enfin il y'a une « malédiction » des dieux qui est appréhendée comme la sanction du parjure. En effet, le serment peut aussi être ressenti comme une humiliation par celui qui est invité à le prêter⁷¹ lors que ce dernier a manqué à sa promesse.

Etant solennel, dans le procès en droit traditionnel, le serment est entouré de précaution. Sa solennité, suppose un ensemble d'éléments, de faits, de pratiques effectués en présence de personnes particulières et dans un espace particulier pour donner un effet spécial à l'acte. Dans cette définition, transparaît le caractère religieux de l'acte. Le serment était alors un acte sacré⁷². Quand on sait que tout en Afrique est imbibé de religion, le serment est donc fait en présence des dieux pour donner cette sacralité tant recherchée de l'acte à l'effet de lui conférer une force probante. Lors des procès en Afrique traditionnelle, les paroles prononcées en termes de serment, sont grevées de sacralité parce que la religion est présente dans le quotidien des populations en milieu traditionnel. C'est toute « l'importance du rituel qui crée le serment⁷³ ». Le serment, établit un rapport, il crée un lien. Bien plus, le serment oblige celui qui le prête.

⁶⁸ LEMESLE Bruno, « Le serment promis. Le serment judiciaire à partir de quelques documents angevins des XI^e et XII^e siècles », *Crime, Histoire & Sociétés, Crime, History et Societies*, Vol. 6, n°2, 2002, p 5-28.

⁶⁹ Le système accusatoire ramène le procès à un duel entre les parties. La procédure est orale, contradictoire et publique et se déroule en une seule phase.

⁷⁰ idem

⁷¹ ⁷¹ VERDIER Raymond, *le serment, signe et fonction*, centre national de la recherche scientifique 15, quai Anatole France, 75700 PARIS, Vol 1, 1991, page 40

⁷² LEMESLE, Bruno, op.cit.

⁷³ Françoise Laurent. *Serment, promesse et engagement : rituels et modalités au moyen Âge*, presses universitaires de la méditerranée, 624 p., 2008,

On associe au serment, les rites juratoires. Ici dans la notion de rites juratoire, nous avons le verbe « Jurer », c'est garantir la vérité d'une affirmation⁷⁴. Cela laisse apparaître le caractère obligatoire contenu dans le serment associé aux rites juratoires. Car si le serment fait appel à la promesse, les rites juratoires quant à eux, obliges. Fort de cela, l'individu qui lors du procès qui prête serment et jure, s'oblige ipso facto.

Dans la tradition des peuples négro-africains, il est un usage constant dans le déroulement du processus judiciaire. Le constat est que « dans presque toutes les ethnies africaines on utilise le serment⁷⁵ ». Le mode d'emploi est quasiment pareil partout. La formule de prestation, à caractère sacrée, se présente sous la forme d'une invocation solennelle sur un objet sacré de sorte à faire part de sa bonne foi en acceptant également de se soumettre d'avance à la sanction possible que pourrait engendrer une fausse déclaration.

C'est un moyen assez particulier et qui joue un rôle très important dans la détermination de la vérité pour les pénologues en droit traditionnel négro africain. Parce qu'il « détemporalise une situation délicate : il traite la parole du suspect comme la vérité validée rituellement, il le rend éternel, et neutralise des disputes antérieures en faveur de l'harmonie présente et future⁷⁶ ». Ainsi, l'emploi du serment permet un grand pas vers l'avancée de la vérité des faits. Mais encore plus, ce mécanisme joue un rôle important dans le maintien de l'harmonie dans la communauté traditionnelle. Cela s'explique par le fait que la vérité connue au bout de cette pratique permettra le règlement des différends le plus rapidement possible de sorte à ce que la "justice" soit rendue pour apaiser le cœur de la partie victimaire.

Par ailleurs, si pour le professeur RAYNAL, serment et ordalie sont intimement liés, il montre que « le serment précède l'ordalie et l'ordalie est une façon d'éprouver le serment⁷⁷ ». Car le serment est un procédé juratoire qui est fait et qu'à la suite une épreuve pourrait se faire dans le but de savoir la vérité sur les confessions faites.

Toutefois, le sens et le but du serment semblent être partout les mêmes. Il s'agit en définitive, de faire jurer l'individu accusé sur un objet (dans la plupart des cas) et à la suite donner sa version concernant les faits dont le tribunal est saisi.

⁷⁴ Françoise Laurent, op. cit.

⁷⁵ Yves (B), Op.Cit, P.118

⁷⁶ HOFFMAN (K.E), le droit coutumier amazigh au Maroc, article, 2013, PP.3

⁷⁷ MARYSE (R), Op.Cit, PP 241

Le serment confronte l'homme à sa finitude et à son destin. Face à une exigence d'absolu et de certitude, les individus cherchent à se protéger contre faiblesse, vulnérabilité, soupçon, incomplétude, mouvance du devenir ; le jureur fait appel à une force supérieure qu'il interpose entre soi et autrui pour garantir sa conduite passée ou future⁷⁸.

Page | 486

Le serment a une valeur permissive. Le serment est tourné vers le futur. De sorte que ceux qui prêtent serment ne se rendent pas toujours compte de la valeur de ce qu'ils font. Quant aux rites juratoires, ils portent sur des faits et ou actes qui ont déjà eu lieu.

Au regard des éléments mentionnés plus haut, bien qu'ayant des forces probantes, les modes de preuves privilégiant l'utilisation au sens strict de la parole connaissent une relative imperfection. D'où la prise en compte par le droit traditionnel, d'un mode de preuve ne privilégiant pas l'utilisation au sens strict de la parole.

La preuve est décisive dans le procès car elle incline la décision du juge selon que tous les éléments concourent à établir la véracité des faits. C'est ce qui explique qu'il peut avoir un risque de la preuve en droit traditionnel négro-africain. Quelle crédibilité accorder à l'ordalie dans la mesure où elle fait intervenir des éléments irrationnels donc non vérifiables ?

C'est pour tenir compte des éléments évoqués plus haut que nous évoquons l'idée de donnée subjective.

Nonobstant tout ce qui a été dit plus haut dans notre première partie, la preuve en droit traditionnel africain peut être entrevue comme manifestation de la vérité.

II-LA PREUVE, MANIFESTATION DE LA VERITE EN DROIT TRADITIONNEL AFRICAIN

Définie comme un processus, la preuve est la manifestation de la vérité. Dans ce contexte, des contraintes pèsent sur elle. Il peut s'agir de la manière dont elle est rapportée, il peut aussi s'agir de questionner sa loyauté. Cela signifie que chaque partie au procès doit permettre à l'autre d'organiser sa défense en lui communiquant en temps utile ses moyens de preuve, en s'abstenant de toute fraude, d'utilisation de preuves illicites, ni de recours à des procédés déloyaux tels que les manœuvres, les violences, etc... Cette loyauté en occurrence, découle, le cas échéant, de la coutume ce qui lui confère une légalité, une conformité aux pratiques traditionnelles africaines. En

⁷⁸ VERDIER Raymond, le serment, éditions du centre national de la recherche scientifique 15, quai Anatole France, 75700 PARIS, Vol 1, 1991, 97 pages

effet, c'est le droit traditionnel qui imprime les modes de preuves que l'on peut rapporter devant le tribunal traditionnel. Par ce que c'est un droit qui prend en compte la dimension temporelle tout comme la dimension spirituelle, les ancêtres veillent donc à la loyauté de la preuve. Fort de cela, chaque acteur n'est lié à aucun mode de preuve lors du déroulé du procès en droit traditionnel. Celui qui évoque un fait ou un acte, ou avance des propos, doit en rapporter la preuve pour paraître crédible dans ses dires. Ainsi, se fondant sur le droit traditionnel, la preuve se doit d'être administrée à un endroit, en un lieu particulier (A), mais aussi et surtout elle est administrée en présence du public (B).

A- L'arbre à palabre, cadre traditionnel africain de manifestation de la vérité

Pour TATA Gaston, la palabre est l'une des formes originales de la démocratie africaine d'être, d'essence, conciliatrice et non compétitive⁷⁹. C'est à la fois un symbole culturel (1) et un moment de quête de vérité (2).

1- L'arbre à palabre, un symbole culturel

Selon le professeur NENE Bi, « le lieu en tant que médium de la réactivation des forces immatérielles positives doit être pur ou purifié à travers des rites invocateurs⁸⁰ ». Pour, le lieu a une fonction particulière. Ce n'est pas le fruit d'un hasard. Mais plusieurs paramètres concourent au choix du lieu du procès dans la pratique judiciaire traditionnelle. Il évoque clairement le caractère "spécial" de l'endroit. Cela se justifie tout simplement par le fait que le tribunal traditionnel se déroule sous la bienveillance des forces divines de la communauté. Dans la société traditionnelle négro-africaine, il existe parfois un espace déjà consacré qui sert de cadre traditionnel de règlement des litiges. C'est cet espace qui habilite en milieu traditionnel pour faire abriter les processus dans lesquels la preuve doit être administrée. Il s'agit de « l'arbre à palabre ».

Pour SECK MAMADOU, l'arbre à palabre est une institution précoloniale africaine qui illustre la philosophie communale africaine⁸¹. Quant à Fweley Diangitukwa, c'est la première forme de gouvernance apparue à l'humanité⁸². Dans l'interview recueillie par Catherine Nouschi,

⁷⁹ TATA Gaston Gabriel, 2024, « Paradigme endogène de communication : palabre africaine pour la dynamique sociale », *Revue Internationale Dônni*, Vol.4, N°1, Juin, p.260-271.

⁸⁰ NENE BI (B.S), *Op.Cit*, P.181

⁸¹ SECK MAMADOU, *L'arbre à palabres : une Institution traditionnelle communale africaine.*, association internationale pour la formation, la recherche et l'intervention sociale – aifris, fiche documentaire n° 4702, congrès de beyrouth 2019

⁸² DIANGITUKWA Fweley, « *La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabre* », *Revue Gouvernance*, vol 11, numéro 1, 2014

sous un angle spirituel, l'arbre à palabres peut désigner même la personne du chef du village⁸³. Dans les cas mentionnés plus haut, l'arbre à palabre représente le lieu de manifestation de la vérité.

La palabre est le lieu de création ou de maintien de lien social. Ici nous ne parlons pas de palabres iréniques⁸⁴, mais plutôt de palabres agonistiques⁸⁵. Dans ce contexte, la palabre est une institution sociale à laquelle participe la communauté traditionnelle. Elle permet de régler un contentieux sans que les protagonistes ne soient lésés⁸⁶. Ayant fait le choix du communautarisme, en Afrique ante-coloniale, la palabre se déroule dans un lieu, un espace donné. C'est le tribunal traditionnel.

Ce tribunal peut être symbolisé par un arbre. En règle générale, il ne s'agit pas de n'importe quel arbre de la communauté villageoise, mais bien entendu c'est un arbre qui a lui seul est révélateur de l'histoire du village. En ce sens qu'il est situé en plein centre du village et a des feuillages qui donnent de l'ombre à tous. D'autres estiment que, c'est le lieu où l'ancêtre fondateur du village a pour la première fois, déposé ses bagages lors de son périple qui lui aurait permis de découvrir ce site qui aujourd'hui accueille le village. C'est donc à l'ombre de cet arbre, que se déroulent entre-autre, les procès. Selon les régions, ce tribunal traditionnel peut se tenir sous l'arbre à palabres, ou dans un bâtiment spécial réservé à cet effet. En pays Dogon, le hangar traditionnel est appelé la toguna⁸⁷ ou case à palabre. C'est le lieu de repos et de rencontres des vieilles

⁸³ Adolphe KUMANDA, l'arbre à palabres, lieu de parole, interview recueillie par Catherine Nouschi, revue FOI, 2022

⁸⁴ Ce sont les palabres ténues en dehors de tout conflit

⁸⁵ Ce sont les palabres qui se tiennent à la suite d'un différend

⁸⁶ CHEVRIER Jacques, « l'Arbre à palabres, Essai sur les contes et les récits traditionnels d'Afrique noire », Paris, Hatier, 1986, 384 p.

⁸⁷ Il est carré à la base, tandis que le haut est circulaire. Il sert aussi d'unité de mesure et renversé, il est la représentation du cosmos (soleil rond et cioux carrés). Les huttes sont à même le roc avec des fondations solides pour ne pas perdre un mètre carré de terre labourable. Les constructions sont assez spectaculaires. Le togouna ou toguna, bien public est édifié au moment de la fondation du village ou de la création d'un quartier. Il est après la case des femmes en menstruations, le second édifice bâti du village. Lieu où se réunit le conseil du village, il occupe toujours une position stratégique. Case ou hangar à palabres exclusivement réservé, c'est sous le toguna, que sont débattus les sujets d'intérêt collectif. Y ont accès uniquement les éléments mâles. **De manière générale, il est composé :** d'un toit comportant théoriquement huit épaisseurs de bottes de mil. Il symbolise le nombre de lignée des ancêtres des dogon ; des poteaux, (en pierre ou en bois), qui supportent le toit. La case à palabres est orientée dans le sens nord - sud avec un toit très bas (à environ 1,20m du sol). Elle a des formes diverses : carrées, rondes, rectangulaires, losangiques, etc. Les poteaux sont fait de pierres empilées (parfois une seule grosse pierre) de grosses fourches brutes ou sculptées en bois. L'unique mobilier usité, pour s'asseoir ou s'allonger, consiste en de grosses pierres ou des planches posées à même le sol.

personnes. C'est ce que Nelson Mandela appelle « la grande demeure »⁸⁸ pour évoquer le lieu où se tenaient les réunions tribales. Il s'agit du cœur du pouvoir ancestral des Thembu⁸⁹.

En pays Baoulé, selon la circonstance, on peut se réunir sur la place publique dénommée « *gwabo* »⁹⁰. Cette place à un usage multifonctionnel qui est utilisé comme le lieu de travail de certains artisans et, enfin, comme lieu de pratique commerciale. Mais il arrive que l'on se rende sous l'appâtâmes « *pkata* » du chef, généralement situé devant sa maison.

Page | 489

En Afrique centrale, chez les Fangs et les Bulu, la palabre se déroule au sein de l'« *Aba* »⁹¹. C'est le lieu par excellence du débat public. Ce lieu de rencontre était appelé « *mbongi* chez les kongo ; *imbizo* en Afrique du Sud ; et le baobab en Afrique de l'Ouest »⁹².

2- L'arbre à palabre, un moment de quête de vérité

La palabre favorise une forme de gouvernance dans l'Afrique traditionnelle. C'est un espace d'échange, de discussion, de démonstration à travers les preuves soulevées pour condamner ou se soustraire d'une accusation. C'est un lieu d'apprentissage, une véritable école où se dispense le savoir et le savoir-faire le tout à travers l'art oratoire. Le mode opératoire de la palabre africaine n'est pas partout la même. Cependant il 'y a des constances, certains processus que l'on retrouve plus ou moins dans la quasi-totalité des sociétés traditionnelles africaines.

En ce qui concerne le droit à participer à la palabre, il est à noter qu'en principe tout le monde peut y participer sauf si l'affaire concerne des initiés. C'est le cas chez les komians ou chez les initiés au poro. Dans ce cas, les non-initiés ne sont pas invités à assister à la tenue de la palabre qui d'ailleurs se tient dans le bois sacré.

En ce qui concerne la date de la palabre, il n'y a pas uniformité cependant elle se tient en général le matin ou tard la nuit.

Sur la durée, tant que l'harmonie n'a pas été rétablie, les discussions sous l'arbre à palabre se poursuivre toujours.

⁸⁸ MANDELA Nelson, « *Un long chemin vers la liberté* », Fayard, 1995

⁸⁹ Les Thembu sont un peuple d'Afrique du Sud. Ses représentants parlent le xhosa qui est une langue tonale d'Afrique australe. Cette langue compte, pour la seule Afrique du Sud, un peu plus de huit millions de locuteurs, soit environ 18 % de la population, ce qui en fait la deuxième du pays après le zoulou

⁹⁰ Pierre Etienne, « *le fait villageois baoulé* », Abidjan, Centre O. R. S. T. O. M. de Petit Bassam, n.d. [1976]

⁹¹ BIDIMA Godefroy "La palabre. Une juridiction de la parole" 1997

⁹² Diangitukwa Fweley, op. cit.

La palabre apparaît comme une logothérapie⁹³ qui a pour but de briser le cercle infernal de la violence et de la contre-violence afin de rétablir l'harmonie et la paix. Ainsi, chez les Dogon du Mali, en cas de conflit, la palabre vise à maintenir la tranquillité interne, au terme d'un pardon mutuel. En cela, nous estimons que la palabre combine à la fois le code pris comme un ensemble de règles et le réseau qui est une chaîne de médiations⁹⁴. La palabre se tient en un lieu consacré et hautement symbolique, sous l'arbre à palabre (un vieux baobab, un grand fromager)⁹⁵. En pays Bété, le procès pénal se tient sous l'arbre à palabre⁹⁶. Mais lorsque le procès est d'ordre civil, il se tenait à la cour du chef. Il arrive parfois que la nature de l'épreuve oblige procéder dans un autre endroit appréhender, un lieu précis et déterminer. Alors qu'il y a des mécanismes de preuve qui se font sur place lors du procès traditionnel. D'autres par contre, en raison du caractère immobile de l'objet de l'épreuve, exigent un déplacement pour se rendre sur un espace bien déterminé l'épreuve.

Chez les Baoulé, cet espace peut être une forêt. Il s'agit d'une « forêt dans laquelle l'on fait entrer les accusés⁹⁷ » dont seuls les innocents en sortiront indemne. Après prononciation de la formule sacrée, « chacun entre dans la forêt pour la traverser, le coupable ne pourra sortir que si l'on fait des sacrifices de rachat⁹⁸ ».

Cette pratique se fait également chez les Kaba⁹⁹ (Sara). Pour se faire, l'accusé « doit quitter son village et errer durant trois jours et trois nuits dans des régions particulièrement dangereuses ; il doit traverser des forêts infestées de fauves et de serpents venimeux, des rivières où abondent les caïmans¹⁰⁰ ». Pendant le déroulement de l'épreuve l'accusé devra se surpasser et tenir jusqu'à la fin. Car le fait d'affronter tous les êtres qui se trouvent dans la forêt. Si son innocence est avérée, alors rien ne lui arrivera. Dans le cas contraire il ne pourra pas s'en sortir face aux animaux terrifiant de la forêt et en mourrait.

⁹³ Le terme est formé à partir du Grec « logos » qui signifie : esprit, sens. Le principe est une orientation de l'individu par rapport au sens qu'il donne à sa vie. On fait ressortir la responsabilité du patient et pour ce faire, on met en avant ses compétences afin de l'aider à donner un sens à sa vie. L'idée est d'arriver à amener le patient vers ses propres aspirations et non lui imposer quelque chose qui vienne de l'extérieur. Le sens qu'il donne à sa propre vie doit donc correspondre à ses critères et à ses choix.

⁹⁴ BIDIMA Jean –Godefroy Michalon, « La palabre, une juridiction de la parole, » Paris, 1997, 127 pages

⁹⁵ L'arbre, écrit Bidima, symbolise l'enracinement, il surplombe le conflit par le vivre-ensemble

⁹⁶ Autrefois, dans chaque concession, en milieu traditionnel, un arbre y était toujours planté. Son ombrage servait de lieu de rencontre, de prise de décision, de discussion sur des sujets déterminés

⁹⁷ KOUAME Mesmin, chef du village Afotobo, consulté le 25/11/2020

⁹⁸ AMANY Yao Pierre, notable du village de Afotobo, enquête réalisée le 25/11/2020

⁹⁹ Les Kaba sont un groupe ethnique qui se situe principalement dans la région du sud du Tchad. La région est caractérisée par des savanes, des rivières et des lacs

¹⁰⁰ MARYSE (R), Op.Cit, P 272

C'est pareil au Nord-Cameroun qui utilise une telle pratique pour régler les différends. Dans la tradition de ce pays, « Les forêts ont de tous les temps occupées une place particulière dans la culture des populations du Nord-Cameroun. Elles sont des lieux sacrés¹⁰¹ ».

En pays *Tokombéré*, le lieu de la preuve se résume à « la fosse sacrée, lieu d'ordalie¹⁰² » car celles-ci « renferment des esprits maléfiques qui transparaissent par la présence des serpents, des fourmis, des scorpions, des varans et des reptiles de formes diverses¹⁰³ ». Le lieu de la preuve peut parfois avoir pour critère nécessaire, la présence du public simplement. Cela signifie qu'il n'y a pas un espace spécialement déterminé pour entamer cette procédure, à part que les habitants de cette communauté soient présents. Tel est le cas de la preuve totémique « *le kouï* » en pays Krou (Côte d'Ivoire) qui est considéré comme le grand justicier. On procède en faisant « appel à lui publiquement de façon à forcer le responsable d'une infraction à se dénoncer¹⁰⁴ ». Mais la preuve ne se fait pas toujours en présence du public. Cela se justifie tout simplement par le fait que la formation du tribunal traditionnel se fait parfois par degré de juridiction selon la nature ou l'impact spatial de l'infraction. C'est le cas d'un litige dont les protagonistes sont issus d'une même famille. A ce niveau seront présent seul les membres de cette famille. Selon AGO Koffi, en pays Baoulé (Côte d'Ivoire), « le premier degré de juridiction est la famille pour les litiges inter-famille¹⁰⁵ ».

Page | 491

Le moment de la preuve prend en compte une pluralité de critère. Il s'agit d'un point précis dans le temps, comme une durée qui peut être tantôt courte, tantôt longue. Le moment de la preuve pourrait se faire « le matin ; quelquefois l'après-midi, lorsque le soleil est encore brûlant [...] dans un ensemble symbolique telle la naissance, la connexion du surnaturel et des activités reproductrices c'est-à-dire des énergies positives, régulatrices de la vie et donc préventive du dysfonctionnement social¹⁰⁶ ». On constate dès lors la variété des points dont la preuve est susceptible de se dérouler.

Parfois, le lieu et le moment de la preuve sont liés à un espace religieux. Tel est le cas chez les Soussous. Pour ce faire, « après avoir juré sur le Coran, l'homme est enveloppé dans des suaires, couché dans un cercueil et promené autour de la Mosquée où on le ramène en récitant sur lui les

¹⁰¹ DEKANE (E), les ordalies en justice traditionnelle au Nord-Cameroun : outils, rituels et effets, revue, volume 11, Mai 2015, P. 266

¹⁰² DEKANE (E), les ordalies en justice traditionnelle au Nord-Cameroun : outils, rituels et effets, revue, volume 11, Mai 2015, P. 266

¹⁰³ Ibidem, P.266-267

¹⁰⁴ Yves (B), Op.Cit, P.181

¹⁰⁵ AGO Koffi, chef canton de kôdê, ville de Béoumi/ Côte d'Ivoire, consulté le 13/10/2021

¹⁰⁶ KONAN Kouadio Franck, notable du chef canton de Béoumi, enquête réalisée le 13/10/2021

sourates employées pour les funérailles¹⁰⁷ ». Cette procédure ne se fait qu'avec pour espace, la mosquée. Car ce lieu est un des éléments clés pour que se fasse la procédure de ce mode de preuve.

Bien que le lieu et le moment soit important dans le fonctionnement d'un tel mécanisme, il est important parfois que le public puisse y assister.

B- La présence du public, une obligation dans la l'exhibition de la preuve en droit traditionnel africain

L'impératif de la preuve constitue en effet une protection des individus contre l'arbitraire¹⁰⁸. En effet, *les preuves sont un antidote contre le poison des témoignages*¹⁰⁹. En principe, le lieu du déroulement du procès en droit traditionnel négro africain est public et c'est un véritable moment de pratique démocratique.

1- La présence du public, un gage de légitimité

Cela se justifie par le fait que toute la communauté a en principe un libre accès à ce lieu et chacun peut y prendre la parole pour apporter des éclaircis sur les problèmes exposés. Parfois cependant, pour des raisons de confidentialité, les jeunes enfants et les femmes réputées bavardes en sont exclus. On peut même aller jusqu' à exclure des adultes. Ce cas ne se produit en règle générale que dans l'hypothèse ou un conflit apparaît entre membres appartenant à une société secrète, une société d'initiés. Ici, le procès se déroule uniquement entre membre de la confrérie.

En Afrique, l'on a pour habitude de dire à tort ou à travers que « le linge sale se lave se lave en famille ». En clair, il ne faut pas ébruiter les fâcheuses affaires. Certains problèmes doivent être réglés en groupe restreint de sorte que des personnes extérieures au groupe, à la famille en soient informées. Cependant force est de constater que la notion de famille pour le négro-africain, va au-delà de la conception occidentale de la notion de famille. Lorsque le négro-africain évoque la famille, il prend en compte même les néo-communautés. L'africain conçoit la famille comme un groupe de personnes unies par un système de relation basées sur la parenté¹¹⁰. La famille va au-delà des liens de sang, de sol, d'affection, de religion, de culture, d'activités, de provenance, de hobby etc...tous ces éléments sont à prendre en compte dans la connotation de la famille. Par

¹⁰⁷ BINET (J), Op.cit. P.114

¹⁰⁸ BACON Francis, De dignitate et augmentis scientiarum, 1605, <https://www.proverbes-francais.fr/citations-francis-bacon-2/>

¹⁰⁹ Francis Bacon, De dignitate et augmentis scientiarum, 1605, <https://www.proverbes-francais.fr/citations-francis-bacon-2/>

¹¹⁰ KOUADIO (k) Louis, « la famille et la terre en Côte d'Ivoire : la cas des Baoulé, thèse unique en droit option histoire des institutions et du droit », université Alassane Ouattara de Bouaké, septembre 2017, page 15

conséquent, le linge sale devant se laver en famille, est susceptible d'être fait devant toute cette multitude. Car c'est cela la notion de famille africaine. C'est ce qui explique les litiges ont pour lieu de palabre, place publique en Afrique traditionnelle. Cette place publique est le lieu de convergence de toute la population. Par voie de conséquence, la présence du public est une obligation lors des règlements de tout litige en Afrique noire traditionnelle. Ce public est un conglomérat de personnes. En effet, on y trouve des enfants, des jeunes, des adultes, e surtout des vieillards.

Ces vieillards sont d'une importance capitale. En effet en droit traditionnel, ils sont des symboles de sagesse. A ce titre, ils jouent un rôle privilégié. Véritable dépositaire de la connaissance, ils sont des bibliothèques ambulantes et leur connaissance sont transmises de génération en génération de façon orale. C'est en référence à ce savoir transmis oralement et qui se perd avec la mort de ces dépositaires de la connaissance et des valeurs traditionnelles africaines qu'Ahmadou Hampaté-Bâ dira : « en Afrique lorsqu'un vieillard meurt, c'est une bibliothèque que brule¹¹¹ ». Ceci est un hymne à la préservation de la tradition orale en Afrique. Leur éthique et divers tabous liés à leur âge leur interdisent des positions partisans, et les invitent plutôt à la pondération et au compromis¹¹² lors des règlements de litiges.

La parole usitée et dispensée au cours du procès, n'est pas ordinaire¹¹³ ; elle est pleine de morale, d'enseignements et donc de richesse car elle est donnée par les dépositaires du savoir en Afrique. Ce sont des sachants, des individus pétris d'expériences. Les échanges au cours du procès se font à travers des proverbes, paraboles, contes, mythes, d'où se dégagent des leçons, des mises en garde et des recommandations etc. C'est sans doute ce pourquoi, le détenteur de la parole lors du procès doit être éloquent, un érudit dans le fait traditionnel. Sa parole fait foi¹¹⁴ et est grevée du sceau de la sacralité si elle-même n'est pas sacrée.

¹¹¹ Ahmadou Hampaté-Bâ extrait de son discours prononcé en 1960 devant l'assemblée de l'UNESCO en faveur du développement et de l'octroi de moyens pour la préservation de la tradition orale en Afrique.

¹¹² Mécanisme pragmatique des régulations sociales et politiques. Il constitue une arme contre la violence, et, la forme canonique du dialogue socio-politique et de coopération dans la diversité.

¹¹³ Salazar Philippe-Joseph. Parole sacrée, parole profane : la voix antérieure. In: *Littératures classiques*, n°12, janvier 1990. La voix au XVIIe siècle. pp. 185-198. DOI : <https://doi.org/10.3406/licla.1990.1242>
www.persee.fr/doc/licla_0992-5279_1990_num_12_1_1242

¹¹⁴ Calame-Griaulé, Geneviève. "L'art de La Parole Dans La Culture Africaine." *Présence Africaine*, no. 47, 1963, pp. 73–91. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24348296>. Accessed 19 Aug. 2024.

2- La présence du public, une éducation aux normes et valeurs sociétale

La présence du public dans le processus d'élaboration de la preuve, comme nous l'avons mentionné, est déterminante dans la suite du procès en droit traditionnel. D'abord le constat de la preuve au regard des membres de la communauté facilite l'acceptation des sanctions qui en découleront.

Page | 494

Ensuite, cette acceptation de la sanction du coupable déterminée par la preuve, pourrait permettre d'éviter les ressentiments des proches de ce dernier. Surtout que les sociétés traditionnelles sont plus protectrices de la cohésion sociale. Des lors, le constat fait par tous des symptômes de désignation du coupable à travers les moyens de preuve, empêchera une contestation voire un soulèvement d'une partie de la communauté dans une guerre.

La présence du public permet une unanimité sur la culpabilité du coupable lors de l'emploi des mécanismes traditionnels de preuve établie au sein de la communauté. En pays *Ngbaka* et pareillement chez les *Issongo*, la preuve se fait en présence du public. En effet, c'est « lorsque tout le monde a pris place, le *kwa sé* demande à l'accusé une nouvelle fois d'avouer son forfait ; si celui-ci refuse, le *wa gbo kombo* l'invite à prêter serment¹¹⁵ ». On comprend par là que la présence de tous a pour objectif de constater ensemble et au même moment l'innocence ou la culpabilité d'un individu.

La présence du public permet de proscrire l'idée de vengeance dans l'esprit des uns et des autres car tous ont vu et entendu le déroulement des faits ainsi que le prononcé de la décision suite aux différents débats. Cela démontre la nécessité de la présence du public lors du procès pénal en droit traditionnel négro africain.

La présence du public peut avoir également une fonction de détergent social, une fonction de prévention, c'est-à-dire la fonction de freiner, voire d'empêcher l'accomplissement de comportements jugés indésirables¹¹⁶. A ce titre, cela aurait un rôle d'influence positive au sein de la communauté. Car le constat de tous sur la manière dont sera sanctionné le coupable lors du procès, pourrait avoir pour effet de les sensibiliser au respect des règles sociales établies. Surtout que le droit traditionnel détient un caractère coercitif manifesté aussi par les forces telluriques et dont tous auraient la crainte de s'y aventurer en tant que contrevenant.

¹¹⁵MARYSE (R), Op.Cit, P 242

¹¹⁶ VAN DE KERCHOVE Michel, « Les fonctions de la sanction pénale. Entre droit et philosophie », Informations sociales, 2005/7 (n° 127), p. 22-31.

La présence du public a une dimension socio-pédagogique¹¹⁷. Dans cette hypothèse, l'on perçoit l'attachement de la société à l'égard de certaines normes, à l'égard de comportements, et à l'égard des valeurs qu'elle consacre.¹¹⁸

L'admission de la preuve en présence du public peut avoir pour but de faire constater de façon générale, la réinsertion d'un membre de la communauté. En effet, « après l'audition des prévenus, les patriarches prodiguent des conseils pour rappeler les bonnes mœurs d'une part et les dangers encourus d'autres parts. A l'issue de cela, arrive les rites incluant le serment et l'ordalie¹¹⁹ ». Il s'agit entre autres de profiter de l'occasion pour attirer l'attention de toute la communauté sur l'importance et la nécessité du respect des règles sociales.

Conclusion

La justice traditionnelle vise l'instauration de « la paix de Dieu ». C'est-à-dire le fait d'agir sur le monde pour en extirper les forces du mal et l'orienter sur la voie de la purification¹²⁰. Cette dimension de la justice traditionnelle dans le contexte négro-africaine est l'empreinte des traditions et cultures des peuples noirs qui appliquent des modes particulières de preuve. Ces modes privilégient plusieurs moyens parmi lesquels l'on ne manque pas d'évoquer le témoignage, l'aveu, les rites juratoire mais aussi et surtout un phénomène atypique appelé l'ordalie. Tous ces moyens permettent de mettre en lumière la preuve qui est un mobile incontournable de ce droit traditionnel négro-africain. Cette preuve est liée à la tradition de chaque peuple. Elle diffère d'une société à une autre. Mais il est possible de les rassembler. Ainsi, au titre de ces modes de preuve, existent certains dont la pratique emploie nécessairement l'usage de la parole. A cet effet, on remarque un usage sacré de la parole à part son rôle principal. Car « la parole n'est pas seulement instrument de communication ; elle est l'impression par excellence, de l'être force, déclenchement des puissances vitales et principe de leur cohésion. Sur le plan métaphysique, le verbe est créateur et création continuée par le souffle humain, c'est-à-dire l'âme ». En Afrique traditionnelle, la parole est sacrée. Elle est lourde de sens, elle est empreinte de sagesse. Elle est vie et surtout elle engage l'individu dans le processus de preuve. Elle met l'individu face à la réaction de des forces telluriques souvent au péril de sa vie. C'est pourquoi elle joue un rôle éminemment important en

¹¹⁷ VAN DER kerchove Michel, « Les fonctions de la sanction pénale. Entre droit et philosophie », Informations sociales, 2005/7 (n° 127), p. 22-31.

¹¹⁸ idem

¹¹⁹ DEKANE (E), op.cit. P.266

¹²⁰ GUILLOT Olivier et sassier Yves, Pouvoirs et institutions dans la France médiévale. Des origines à l'époque féodale, tome 1, 3 ème édition, Armand Colin, collection U, Paris, 1994

matière de preuve. La preuve en droit traditionnel se présente comme un paradoxe. En ce sens qu'elle peut être prise comme le reflet de la vérité. Dans une autre mesure, elle peut tout aussi être entrevue comme la manifestation de la vérité. Sous cet angle, l'administration de la preuve prend en compte plusieurs éléments pour témoigner de la véracité des faits. Le processus met en évidence un espace particulier qui nécessite la présence d'un public certain. Parce qu'il existe des infractions difficilement saisissables par le droit positif ou la justice étatique, Il appert donc, de puiser dans les traditions africaines des éléments nécessaires pour organiser de nouvelles bases juridiques et judiciaires susceptibles de mettre en relief les valeurs africaines. Par ailleurs, il faut reconsidérer le mode de preuve dans le processus judiciaire de ces peuples et prendre en compte la dualité du phénomène criminel c'est-à-dire, « le naturel et le surnaturel car « quand il s'agit de l'homme, le naturel n'est ni moins inquiétant ni moins fascinant que le surnaturel »¹²¹. Les droits traditionnels que l'on croyait enfouis dans le subconscient collectif imprègnent les droits modernes au risque parfois de les faire périr ¹²²». Cette persistance du droit traditionnel est perçue à travers ces mécanismes probatoires qui ont permis de déterminer l'innocence ou culpabilité des accusés. Cette étude peut être perçue comme un outil pour le législateur qui pourrait s'en inspirer dans son rôle de légiférer les lois.

¹²¹ BOURNONVILLE Coralie, « Naturel et surnaturel dans les Mémoires et aventures d'un homme de qualité et Cleveland de Prévost : du fait extraordinaire à l'histoire effrayante », Dix-huitième siècle, 2013/1 (n° 45), p. 289-304.

¹²² MARYSE (R), op.cit., P.299



Political risk management under the investment charter of Cameroon

La gestion du risque politique dans la charte des investissements du Cameroun

By:

Ndimumbah Jackson Yuerekong

Ph.D. Student, The University of Bamenda, Cameroon

Kelese George Nshom, Ph.D.

Associate Professor of Law, The University of Bamenda, Cameroon

Page | 497

Abstract:

The state of Cameroon has put in place a series of laws to regulate investment in the country. Among these laws is the 2002 investment charter which aims at boosting investment and stimulating economic growth. Since 1990, there has been significant increase of foreign direct investment over the world and one of the main determinants of its flow into developing countries in general and Cameroon in particular, is political risk. This article critically examines the extent to which the investment charter protects investment contracts from political risk in Cameroon. Through doctrinal analysis, the article reveals that though attempts have been made by the Cameroonian legislator through the investment charter to ensure the management of political risk in investment contracts in Cameroon, there is still need to adopt a more compressive and facilitative management of political risk in order to give investors full guarantee of their investment against political risk in Cameroon.

Keywords: Political risk, management, Investment.

Résumé :

L'État du Cameroun a mis en place une série de lois pour réguler l'investissement dans le pays. Parmi ces lois se trouve la charte des investissements de 2002 qui vise à promouvoir l'investissement et à stimuler la croissance économique. Depuis 1990, il y a eu une augmentation significative des investissements directs étrangers dans le monde et l'un des principaux déterminants de leur flux vers les pays en développement en général et le Cameroun en particulier, est le risque politique. Cet article examine de manière critique dans quelle mesure la charte des investissements protège les contrats d'investissement contre le risque politique au Cameroun. À travers une analyse doctrinale, l'article révèle que bien que des tentatives aient été faites par le législateur camerounais à travers la charte des investissements pour garantir la gestion du risque politique dans les contrats d'investissement au Cameroun, il est encore nécessaire d'adopter une gestion plus complète et facilitante du risque politique afin de donner aux investisseurs une pleine garantie de leur investissement contre le risque politique au Cameroun.

Mots-clés : Risque politique, gestion, investissement.

1. Introduction

The emergence of relatively free market economic policies in the world has created immense opportunities for nationals of different countries to acquire and own assets abroad, especially in developing countries. This is done through foreign direct investment which involves the transfer of tangible or intangible assets from one country to another for the purpose of their use in that country to generate wealth under the total or partial control of the owner of the assets¹. Acquiring such an interest in a country like Cameroon by foreign investor will invariably create a contractual relationship like concession agreement between foreign the investor and the host state, which could span for a period of up to thirty years or more². Here, the concessionaries are given the right by the host state to explore and exploit the natural resources and in return pay taxes and royalties to the host state³. However, with these opportunities come substantial risks. This is for the reason that in addition to the ordinary business risks which are faced by every investor, whether investing at home or abroad, investors in developing countries like Cameroon face political risks that are greater than that experienced when investing in liberal western democracies⁴. An example of political risk is that the law of the country may unexpectedly change to the investors detriment after the investor has invested capital in the country, thereby, reducing the value of the individual investment⁵. In other words, political risk simply means the risk of government intervention⁶.

Resources rich nations like Cameroon typically do not possess sufficient capital and knowhow needed to explore and exploit their vast natural endowments. Invariably, they rely heavily on foreign direct investment which brings in the much-needed capital and other peripheral benefits. Historically, there was a general reluctance to invest in developing countries because of political risks which threatened investment. This risk manifested itself through extra democratic means like military coups, war, civil disturbance, political crisis or outright regime change. Such events may often be succeeded by seizure of foreign own property, through nationalisation or

¹ M. SORNARAJAH (2010), *The international law on foreign investment*, Cambridge University Press, Cambridge. Third edition, p. 8.

² D. RUDOLPH AND S. CHRISTOPHER (2012), *Principle of international investment law*, OXFORD University Press, New York, Second edition, p. 21.

³ M. S. NGAMBI PATRICK (2014), *The Resource Nationalism cycle, stabilization clauses and the need for flexibility in the concession agreements*, PhD thesis, Department of Law, University of Lekester, p. 5.

⁴ E. COMEAUX PAUL and N. KINSELLA STEPHAN (1994), "Reducing political risk in developing countries: Bilateral investment treaties, stabilization clause and MIGA and OPIC investment insurance", *NYLS Journal of international and comparative law*, Vo1, 5: No 1, 1-48, 4.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

indirect seizure by making it more onerous for concessionaires to run their operations⁷. This led to efforts by international bodies like World Bank and International Monetary Fund to encourage investment in developing countries by putting in place insurance schemes⁸. Many of the political risk factors can be addressed by insurance schemes such as the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), which operates under the auspices of the World Bank⁹. The World Bank on the other hand, equally encouraged potential host countries like Cameroon to create an environment that attracted foreign direct investment. Thus, the host states began introducing investment friendly legislation that guarantees the protection of investment contracts amidst the surge of political risk¹⁰. Equally, issues such as compensation for expropriated property were addressed as well as provision for externalisation of profit and dispute settlement. The host states also embraced arbitration as means of settling investment disputes. The state of Cameroon asserts its commitment to these protective mechanisms¹¹.

By the 1980s, thanks to the effort of international community and the liberalization of economic policies of most resources rich countries, the inflow of foreign direct investment increased dramatically¹². The concession agreement that governs the relationship between the host state and the investors is usually structured in a way that the investor will run the operations and generate and retain its profit. This is because during the negotiation stage of the agreement, the investors are aware that most resources rich nations are dependent on their capital to explore and exploit their natural resources. They are equally aware that all the incentives given by the host state could easily be taken away once operations commence¹³. Because the host state needs the investment, they are in a relatively weaker position since at this point, the investors could easily take their capital to a jurisdiction where they can have the best chances of maximising their investment. Taking advantage of this, the investors may use their economic muscle to request conditions from the host state that work to the former's benefit. In the long run, however, the

⁷ M.S. NGAMBI PATRICK (2014), *The Resource Nationalism cycle, stabilization clauses and the need for flexibility in the concession agreements*, op, cit, p. 1.

⁸ World Bank Group (1992), *Legal framework for the treatment of foreign investment*, Report to the Development Committee and Guideline on the Treatment of Foreign Direct Investment, Volume 2.

⁹ F.I. IBRAHIM SHIHATA (1986), "The multilateral Guarantee Agency", *International lawyer*, 485-497, 20. Also see Article 2(A) of the Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency.

¹⁰ See Law N° 90/07 of 8 December 1990 instituting the 1990 Investment Code of Cameroon, especially section 9.

¹¹ See also section 12 of Law n° 2002/004 of April 2002 *Instituting the Investment Charter of Cameroon*.

¹² A. ZAKIA (2004), "Foreign Direct Investment and Sustainable Development in the Least Developed countries", *Annual Survey of International and Comparative Law*, pp. 215-232.

¹³ The Obsolescing Bargain Model which is to the effect that concession agreements are susceptible to latter changes by the host state once the operations have commenced.

contract may become susceptible to various political risks¹⁴, as it remains the possibility that once the operations have commenced, the host state could then intervene by utilising legislative and administrative prerogatives at its disposal. For example, the host state could through its legislature pass laws to reverse any tax incentives previously granted or simply foster the process of expropriating the property of the investor. The host state can as well use its national army to occupy the premises of the investors¹⁵. This means, therefore, that once the operations have commenced, the host state becomes the stronger party and the investor is in a considerably weaker position than it was during the negotiation stage of the agreement.

The above scenario poses the problem of the protection of investors against political risk. How does the investment charter protect the interest of parties to investment contracts in the event of political risk in Cameroon? this article will attempt an answer to this major worry by examining how effective and efficient the investment charter of Cameroon guarantees the protection of investors amidst a surge in political risk in the country. Through doctrinal analysis, the article examines the sources of political risks and the mechanisms of political risk management put in place by the Investment Charter of Cameroon.

2. Sources of Political Risk in Cameroon

Cameroon's underperformance in terms of attracting foreign direct investment is due to numerous political risk factors, which deter investors and cause them to carry their investments to jurisdictions where they may have the best chances¹⁶ of limiting potential risks¹⁷. Sources of political risk in Cameroon are multifaceted and complex. Some of the most common are political crisis, expropriation and changes in legislation, amongst others.

2.1 Political Crisis

One of the sources of political risk in Cameroon is political crisis which for the purpose of this work, would be defined as instability of government regimes and communities within a nation likely to affect economic growth adversely¹⁸. This definition is reflective of the situation in

¹⁴ M.S. NGAMBI PATRICK (2004), *The resource nationalism cycle, stabilization clauses and the need for flexibility in Concession Agreement*, op. cit., p.1.

¹⁵ See *Benevuti et Bonfant v People's Republic of Congo* (1982) 21 ILM 740.

¹⁶ M.S. NGAMBI PATRICK (2004), *The resource nationalism cycle, stabilization clauses and the need for flexibility in Concession Agreement*, op. cit., p. 6.

¹⁷ F. MUJIH ONORINE (2012), *Foreign direct investment in Cameroon Establishing Effectiveness Investment Regulations*, Master Dissertation, University of Western CAPE, p. 43.

¹⁸ A. KWASI (1992), "Political Instability and Economic Growth: Evidence from SSA", *4D Economic Development and cultural change*, 829, 41.

Cameroon where the political atmosphere is tensed due to Boko Haram insurgency and the Anglophone crisis. Boko haram started in 2014 and the Anglophone crisis began in 2016 with a peaceful protest and quickly escalated into a full-scale armed conflict with secessionists and criminal elements¹⁹. The roots of the conflict can be found in the country's colonial history as Cameroon inherited two distinct traditions (French and English) in the wake of independence. There were critical differences between the two systems in terms of education, provision of justice, institutional arrangement and governance²⁰. In 2016, English speaking lawyers, students and teachers began protesting against what they saw as marginalisation by the central government, as well as the transfer of francophone magistrates and teachers to English speaking areas. The government arrested peaceful protestants and it triggered the crisis which has adversely affected the activities of both huge and small urban businesses in the two regions. This is because in addition to the destruction of investor's properties in the country, investors face kidnapping for ransom and even targeted killings. Investors, company employees, and any individual perceived as being wealthy have become the prime target for kidnapping in cities like Bamenda, Buea and Kumba. This creates negative impact on foreign direct investment policies as viewed by private investors and potential private investors²¹. The importance of political stability in creating a climate of confidence for investors must not be underestimated, whether perceived or real, political instability constitutes a serious deterrent to FDI as it creates uncertainties and increase political risk and hence, cost of doing businesses in the country²².

A politically unstable country will potentially destroy its intellectual capital by making it more rewarding to engage in corruption and other activities that generate distortions²³. Political instability distorts incentives for development. But it is also possible that some dosage of political instability may be necessary to move a country to a good equilibrium by removing a corrupt regime from political office in order to restore confidence in the government. This is called productive

¹⁹ World Bank Group (2021), The Socio-Political crisis in the North west and South west regions of Cameroon: Assessing the Economic and Social impacts. International Bank for Reconstruction and Development. 1818 H, Stree NW, Washington DC 20433, p. 10.

²⁰ *Ibid.*

²¹ F. MUJIH ONORINE (2012), *Foreign direct investment in Cameroon Establishing Effectiveness Investment Regulations*, op. cit. p. 49.

²² K. SUNDAY AND L. BAMOU (2006), "An analysis of Foreign Direct Investment flow to Cameroon", *African Economic Research Consortium*

²³ F. MUJIH ONORINE (2012), *Foreign direct investment in Cameroon Establishing Effectiveness Investment Regulations*, op. cit. p. 50.

instability, for example, Burkina Faso under the leadership of Captain Ibrahim Traore. Political risk could take the form of change in legislation.

2.2 Changes in Legislation

According to recent report from the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), regulatory change is perceived by foreign investors as the riskier contingency they face when investing in developing countries²⁴. This is for the reason that the government of every country has the legal capacity to introduce new laws or revise the terms of existing contracts in response to the legal and other changed circumstances. In Cameroon, the legal capacity of the government or the state to legislate is constitutionally guaranteed where it is provided that, state power shall be exercised by the President of the Republic and Parliament²⁵. Among these powers, is the power to legislate either by introducing new laws or modifying already existing laws, thus, the sovereign power of the state of Cameroon is not questionable²⁶. These changes in legislation can indeed be a significant source of political risk. The reasons include the fact that it can bring about uncertainty, policy inconsistency, inefficient resource allocation, corruption and social conflicts.

The 2002 Charter contained specific provisions for tax and customs incentives but which in 2022, were replaced with general principles. These incentives now in Cameroon are subject to future decree or sectorial regulation, which may bring uncertainty about actual benefits. The 2002 Investment Charter equally makes access to incentives broad and automatic based on investment site and type but in 2022, the changes make access to incentives instead tied to national development goals and it is subject to ministerial discretion. This may open room for bureaucratic delay or favouritism. This can cause foreign investors to redirect investment flows to more investors' friendly environments which often are more transparent.

2.3 Expropriation

Expropriation seems to stand out today as the most well-known political risk factor. It represents the most dreadful form of measures that might be taken against foreign direct investment by a host state. To expropriate means to acquire foreign owned assets into public

²⁴ MIGA (2011), *World investment and political risk*, Washington DC, The world Bank, p. 20.

²⁵ See article 2 of Law n° 2008/001 of 14th April 2008 to amend and supplement some provisions of Law n° 96/16 of 18 January 1996 to amend the Constitution of June 1972.

²⁶ D. CAMERON PETER and C.S. MICHAEL (2017), *Oil and gas and mining: A source book for understanding the extractive industries*, Washington DC, World Bank, p. 82.

ownership to be managed by the expropriating host state²⁷. Expropriation may also be carried out to transfer ownership and control to a third party other than the state²⁸.

The fear of expropriation by foreign investors as the most dreadful form of political risk in developing states appear to be justified by the fact that, over the past years after independence, the inflow of foreign capital from powerful foreign multinationals has been considered as a return to neo-colonialism. Consequently, the host state in a bid to protect and exercise its sovereignty has reserved the right under national legislation to expropriate foreign properties in its territory whenever it deems fit²⁹.

In 1962, the United Nations General Assembly adopted Resolution 1803 wherefrom the principle of permanent sovereignty over natural resources of all states, especially developing states, owes its origin officially³⁰. The purpose of the Resolution was simple: to accord all states the inalienable right to dispose freely of their natural wealth and resources in accordance with their national interest³¹. The Resolution equally emphasised in article 3 that in any transaction between the host state and the investor, due care should be taken to ensure that there is no impairment for any reason of the host state's sovereignty over its natural resources and wealth³². The intention here was to secure economic independence for every state with particular focus on developing countries, according them the firm opportunity to utilize their own natural resources in their interest and for the benefit of the people³³. The Resolution recognised the right of the host state to expropriate property provided it is based on reasons of public utility, security or national interests, which are recognised as overriding purely individual or private interest both domestic and foreign³⁴.

In conformity to the above Resolution, the 1990 investment code of Cameroon adopted conditions of expropriation in section 4(2) as follows: no expropriation or nationalisation or requisition of a duly established undertaking or of its property shall be carried out without the state

²⁷ P.T MUCHLINSKI (2007), *Multinational Enterprises and the law*, Second edition, Oxford International law Library, Oxford University Press, p. 207.

²⁸ See section 2 of Law n° 85-9 of 4 July 1985 to Lay Down the Procedure Governing Expropriation in Cameroon.

²⁹ Section 1 of Law n° 85-9 of 4 July 1985 states that in order to carry out a project for general interest, the state may resort to the procedure of expropriation for public purpose.

³⁰ See General Assembly Resolution 1803 Permanent Sovereign Over Natural Resources, 14 December 1962.

³¹ *Ibid*, Article 4.

³² *Ibid*, Article 3.

³³ D. OBINA (2017), "Nationalization of foreign Assets by Host State: A failure of stabilization clause", America University of Nigeria, University of DUNEE, p. 2.

³⁴ Article 4 of the Resolution.

first initiating the procedure to declare such expropriation, nationalisation or requisition as being in the public interest, without prior compensation, that is just, equitable and based on proper evaluation by an independent third party.

The tides appeared to have turned against foreign investors in relation to expropriation as some international instruments expressly favour the use of domestic legal processes of disputes settlement³⁵. As concerns land, the Cameroonian legislator taking cognisant of this, provides in section 13(1) of the 1985 law governing expropriation for public purpose, that in case of dispute over the amount of compensation, the individual shall forward his claim to the administration in charge of lands and where the claimant is not satisfied, he may refer the matter to competent court of the area where the property is located. The problem is that Cameroonian judiciary lacks independence. This is because the legal and the political context in which justice is administered in Cameroon allows the President of the Republic to wield extra ordinary power at the expense of the judiciary³⁶. All judges and magistrates in Cameroon are appointed by the President of the Republic, the chief executive, thus, making the judicial system extremely unrealistic, rife with corruption and notoriously slow³⁷. This scenario epitomises the fact that Cameroon's Judiciary lacks independence since it is largely captured by the President of the Republic who is the chief executive³⁸. In its 1999 Human Right Report on Cameroon, the US Department of State described Cameroon's Judiciary as one that "cannot act independently and impartially, since all judges and magistrates are directly nominated by the President"³⁹. This lack of independent or impartial judiciary severely compromises the competence of any domestic court in handling a case before it. This is why other mechanisms of political risk management are important.

3. Mechanisms of Political Risk Management in Cameroon

Cognisant of the socio-political stakes in investing in Cameroon, the legislator has adopted a battery of legal texts dedicated to protecting the rights of foreign investors in the face of political risk in the country. Under the Investment Charter of Cameroon, there are several mechanisms that can be employed to manage political risk in addition to institutions created for the purpose.

³⁵ See Article (2) of the Charter of Economic Rights and Duties of States.

³⁶ R. MBIFI (2017), "The perspectives and Stakes of the rule of law in the Chad-Cameroon Pipeline projects" *University of Buea Journal of Applied Social Sciences*, Vol x, No 2, 21-42, p. 23.

³⁷ US state Department 2014, *Investment climate statement (Sept 23, 2024)*.<http://www.state.gov/ig12014>

³⁸ R. MBIFI (2017), "The perspectives and Stakes of the rule of law in the Chad-Cameroon Pipeline projects", *op. cit.*, p. 36.

³⁹ US Department of State (2001), 1999 Reports on Human Rights Practices, <http://2001-2009.state.gov>, last visited 8 September 2025.

3.1 Creation of Institutions to manage political risk

The 2002 Investment Charter of Cameroon created bodies or institutions for the promotion and facilitation of investments and exports. Some of these institutions handle administrative procedures relating to investments and may mitigate or prevent political risk such as the Investment Promotion Agency and One Stop Shop. Others become useful when disputes arise such as the Regulation and Competitiveness Board and the National Arbitration Centre.

Page | 506

3.1.1 The Investment Promotion Agency

Cameroon Investment Promotion Agency (CIPA) is a parastatal created in 2005⁴⁰, endowed with legal personality and financial autonomy with headquarters in Douala. CIPA's mission in collaboration with other authorities as well as other public and private bodies, is to contribute to the development and implementation of government policy in the field of investment promotion in Cameroon. In addition to promoting the country's brand both domestically and abroad, the Agency coordinates the activities of a multitude of ministries and agencies responsible for the promotion of specific economic sectors.

It receives and forwards applications for investment licenses, accredits enterprises in subsequent investment operations and ensures that investment in certain sectors are consistent with the relevant sector specific rules and regulations. As such, its responsibilities include: promoting the image of Cameroon abroad; participating in the improvement of an enabling environment for investment in Cameroon; proposing measures to attract investors in Cameroon as well as improving the implementation of sectorial codes; and establishing a data base of projects for potential investors.

The main role of the Agency in managing political risk is to act as a facilitator and buffer between foreign investors and Cameroonian government. It aims to mitigate uncertainty and improve investor confidence in a particularly and administratively complex environment. Thus, it guarantees policy transparency and stability. It communicates government investment policies, reform and regulatory framework clearly to investors, advocates for predictable and transparent investments, reducing the perception of political or regulatory arbitrariness, etc. The Agency equally acts as a liaison between investors and government agencies; thus, helping to resolve conflicts, bureaucratic delays or administrative inconsistencies that could arise from political

⁴⁰ Decree n° 2005/310 of September 1, 2005, Creating Investment Promotion Agency in Cameroon.

interference or instabilities. It equally promotes the enforcement of investment guarantees and protection clauses. It facilitates access to incentives provided to investors in Cameroon.

The Agency also helps to identify potential sources of political risk early such as, changes in policy, unrest or new legislation that would affect businesses. It can equally mediate dispute before they escalate into legal or political issues. Thus, the central role of the Agency in political risk management is to shield investors from its adverse impacts through facilitation, transparency, legal protection and government engagement; it reduces friction between the state power and private capital.

3.1.2 The One Stop Shop

There is equally a One Stop Shop which facilitates the setting up of enterprises and grant of incentives. A One Stop Shop is an entity exclusively responsible for all the formalities and procedures relating to the establishment of enterprises in an economic zone⁴¹. The Shop greatly simplifies the approval process of investments by removing many of the barriers to prospective investors. It is one of the main arms of the Investment Promotion Agency in Cameroon and its role can go a long way to prevent political risk. The One Stop Shop created by the Investment Charter was intended for heavy investments but was extended to small and medium sized enterprises in 2010⁴². The One Stop Shop for small and medium sized enterprises now has offices in all the regions of Cameroon. Like the principal organ the Investment Promotion Agency, the Shop also ensures transparency and streamline procedures in the creation of enterprises, which may avert or mitigate political risk.

3.1.3 The Regulation and Competitiveness Board

Another institution created by the Investment Charter of Cameroon to ensure the effective management of political risk in the country is the Regulation and Competitiveness Board. The law makes it an obligation for investors to first seek to settle disputes through domestic remedies. Section 24 of the Charter states generally that *“any petition for redress from an investor of non-compliance with the provisions of this law and its implementation instruments shall first be forwarded to the Regulation and Competitiveness Board”*. However, procedures for settling such disputes are not provided. This is because the Charter does not dedicate any detail provisions to

⁴¹ See section 24 of the 1990 Investment Code of Cameroon.

⁴² G. KELESE NSHOM (2019), “The OHADA Law and the promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Cameroon”, *Revue de la Recherche Juridique*, 2019-4, pp. 1661-1685.

the settlement of investment disputes. It simply states that the Republic of Cameroon has opted for “*the quest for an appropriate institutional and regulatory framework to guarantee the security of investment, provide support to investors and ensure fair and prompt settlement of investment related as well as commercial and industrial disputes.*” Whatever the case, the Cameroonian legislator’s intent is to ensure that investors first seek settlement of disputes through administrative procedures. Prompt settlement of disputes between the state and the investors can mitigate political risk. Disputes may also be settled through the national arbitration court.

3.1.4 The National Arbitration Court

Section 12 of 2002 Investment Charter of Cameroon provides that “*the state asserts its commitment to set up a national arbitration court with the view to settling industrial and commercial disputes within the framework of the Chamber of Commerce, Industry and Mines*”. The Arbitration Court or Centre was recently established within the Chamber of Commerce and Industry. Before the Centre was set up, the arbitration centre hosted by the employer’s association of Cameroon (GICAM) has been resolving disputes since 2005. Today there are several arbitration and mediation centres in Cameroon, for instance, Centre de Médiation et Arbitrage GICAM (CMAG) and Centre Régional d’Arbitrage et de Médiation (CERAF)⁴³. These institutions ensure quality dispute resolution.

Cameroon’s commitment to settlement of investment disputes through arbitration is eloquent. By virtue of section 26 of Law n° 2013/004 of 18 April 2013, to Lay Down Private Investment Incentives in Cameroon, investors in Cameroon can equally seize the Control Committee in case of dispute to seek amicable settlement and where amicable settlement has not been obtained, the parties may refer the dispute to an arbitration body recognised by the state of Cameroon. Cameroon recognises arbitration under the 1966 Washington Convention on the Settlement of Investment Disputes and arbitration under the OHADA treaty. OHADA arbitration is ad hoc and institutional. Institutional arbitration is administered by the Common Court of Justice and Arbitration (CCJA) located in Abidjan Ivory Coast. Investors have higher chances of receiving fair treatment before arbitration tribunals than from the local courts. This is for the simple reason

⁴³ See G. KELESE NSHOM (2024), “The mediation of disputes under OHADA: is the Uniform Act on mediation an appropriate instrument for resolution of investment disputes?”, *International journal of law and political science*, Vol 4, no 8, pp. 404-428; G. KELESE NSHOM (2024), “The enforcement of settlement agreements under OHADA Uniform Act on Mediation”, *International University of Sarajevo Law Journal*, Vol 3, Issue 1, pp. 66-85.

that the issue of bias may be reduced to a greater extent than in national courts. Beside the above institutions, there are political risk mechanisms that investors may adhere to.

3.2 Adherences to Political Risk Management Mechanisms

Political risk management schemes are crucial components of any investment legislation particularly in countries like Cameroon where political instability can impact investment. Adherence to these schemes ensures that investors can mitigate potential risks and protect their investment. Below are some of the key points to consider regarding adherence to political risks management schemes under the Investment Charter in Cameroon.

Page | 509

3.2.1 Political risk insurance

Foreign investors investing in developing countries like Cameroon face risk such as the risk of currency inconvertibility, expropriation, war or breach of contract, which are greater than the risks experienced by investors who invest in Western liberal democracies⁴⁴. Other than relying upon the existence of BITs and negotiating contractual assurances such as stabilization and international arbitration clauses, investors can purchase political risk insurance⁴⁵. This is because it is one of the means through which investors can protect themselves against political risk.⁴⁶

These insurance schemes are available from a number of sources like the government sponsored insurance schemes which include the Oversea Private Insurance Corporation (OPIC)⁴⁷ and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)⁴⁸. There are equally a number of private insurers such as the American Insurance Group, Lloyds of London, Sovereign Risk insurance limited, Chubb and Zurich emerging market solution.

OPIC operates with the backing of the government of the United States⁴⁹. It is required to operate on self-sustaining basis⁵⁰. As a result of this, the organisation has recorded a profit for every year since its inception. OPIC helps US businesses overseas, complement private sector in

⁴⁴ P.E. COMEAUX and N.S. KINSELLA (1994), "Reducing political risk in developing countries: Bilateral investment treaties, stabilization clause and MIGA and OPIC investment insurance", *op. cit.*, p. 32.

⁴⁵ Cameroon ratified the MIGA Convention by Decree n° 87/1041 of 24 July 1987.

⁴⁶ M.S. NGAMBI PATRICK (2014), *The Resource Nationalism Cycle Stabilization Clauses and the need for flexibility in Concession Agreement*, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁷ Eligible Countries OPIC may not offer insurance for projects in a country with which the US does not have an investment agreement, currently OPIC programs are available in 140 developing countries, Cameroon included.

⁴⁸ See section 11(2) of the Investment Charter.

⁴⁹ B. ASHTON INNIS (2010), "Rethinking political risk insurance; incentives for investor risk mitigation, *South Western Journal of International Law*, 477-488, p. 478.

⁵⁰ M.S. NGAMBI PATRICK (2014), *The Resource Nationalism Cycle Stabilization Clauses and the need for flexibility in Concession Agreement*, *op. cit.*, p. 16.

managing risk associated with foreign direct investment and equally supports US foreign policy. An added advantage with the OPIC is that it insures an investor's asset for up to twenty years which is longer than its private counter parts. It may also authorise loans⁵¹.

MIGA operates under the auspices of the World Bank. It was established in 1988 and has about 155 members. The main objective of MIGA is to encourage the flow of investment to developing countries⁵². Article 11 of the Convention covers non-commercial risk such as nationalisation, war or civil disturbance, breach of contract and any losses arising from any introduction of restriction on the transfer of currency outside the host country by the government. Eligible types of investment are covered under article 12 of the MIGA Convention. These includes equity interest, non-equity direct investment and any medium- or long-term forms of investment. Moreover, the investment must be made into developing countries⁵³.

Page | 510

3.2.2 Bilateral Investment Treaties (BITs)

Another political risk management scheme provided by the investment charter of Cameroon to foreign investors is bilateral investment treaties signed by the state of Cameroon with her foreign partners relating to the reciprocal encouragement and protection of investment⁵⁴. Although the MIGA and a number of other national and multinational schemes provide some insurance to foreign investors against political risk of investing abroad, especially in developing countries like Cameroon with unstable democracies, a Bilateral Investment Treaty (BIT) provides both assurance and insurance to the investors that their investment abroad will be protected against expropriation and other mistreatments⁵⁵. Customary international investment law has hitherto dealt with mainly outright or direct cases of expropriation with some limited cases of indirect expropriation but since human ingenuity has the capacity to invent all sorts of methods of indirect, creeping or consequential expropriation, a BIT can regulate in detail such eventualities⁵⁶. US and Russia BITs are good examples. Also, it is through BITs that importing countries like Cameroon

⁵¹ B. ASHTON INNIS (2010), "Rethinking political risk insurance; incentives for investor risk mitigation, *South Western Journal of International Law*, 477-488, p. 478.

⁵² See Article 2 of the MIGA Convention.

⁵³ *Ibid*, article 14.

⁵⁴ See the bilateral treaty between Cameroon and the United States of America concerning the reciprocal encouragement and protection of investment signed at Washington on 26 February 1981. Also see the agreement between the state of Cameroon and Canada for the protection and promotion of investment. For more treaties signed by Cameroon, see <https://investmentpolicy.united.org/international-investment-agreements/countries/3h/Cameroon>.

⁵⁵ P. SURYA SUBEDI (2008), *International Investment law. Reconciling policy and principle*, North America, US and Canada, Hart Publishing, p. 91.

⁵⁶ *Ibid*.

can convey a message to the outside world that it welcomes foreign investors and is willing to accord them the level of protection available under international law and the BIT concerned⁵⁷.

3.2.3 Project Financing

There is no gainsaying that most prospective oil and gas projects are fund in developing countries with unreliable legal frameworks. This is because contractual terms have proved vulnerable to revision imposed by host government once oil and gas production starts⁵⁸. Taxes and royalties' rates are always on a constant revision at government discretion. Thus, investment in developing countries in general and Cameroon in particular, is discouraged when government resort to this doctrine of changing circumstances. This is seen as the sovereign powers of states bent on revising contracts are potent. Even contractual agreements to resolve disputes via binding international arbitrations can equally prove difficult to enforce.

These unreliable legal frameworks and vulnerability to contractual revision prompted international companies to seek other means to underpin contract terms with the host countries and one of such means is project financing. Under this approach, both lenders and project sponsors are at risk if contract or fiscal terms are forcibly altered. Thus, lenders will then join with the project sponsor to resist changes from the host state and enforce contracts deal. The most important version of this model incorporates multilateral lending agencies like the World Bank into the lending group. In theory, host countries will be reluctant to behave unreliably if that would jeopardise future access to financing from such agencies. This contractual risk mitigation strategy recently received an important test with the financing of the Chad-Cameroon pipeline project. The financing was notable, both for the World Bank's participation and for the incorporation of an innovative Revenue Management Plan (RMP)⁵⁹.

The various ways in which project financing could protect against political risk are: stake reduction, deterrence and terms clarification. Stake reduction obviously meant that a company would have much less to lose from catastrophic political risk like expropriation. It can as well be valuable in terms of underpinning the negotiating tactics of a company being pressured for contract concession with less to lose. Companies can more credibly threaten to use all available remedies thereby gaining bargaining power. This is because project finance loan typically turns non-

⁵⁷ See sections 11(1) of The Investment Charter of Cameroon.

⁵⁸ V. STEPHEN ARBOGAST (2019), "Project Financing and Political Risk Mitigation: The Singular Case of the Chad-Cameroon pipeline project", *Texas Journal of Oil, Gas, And Energy Law*, Vol 4, No 2, 269-298, p. 270.

⁵⁹ *Ibid*.

resource to the owner once a project is completed. Thus, an owner employing project finance limits its own investment capital at risk.

Another way project financing can mitigate political risk is deterrence, which stops the host government from ripping up agreements and unilaterally imposing new terms. It is noted that stake reduction is essentially about lose limitations. Nothing is done by it, in stopping the host state from ripping up agreements and unilaterally imposing new terms. If project financing could somehow deter host state from such actions, its use could deliver real value. This is because the theory of deterrence associated with project financing mainly involves putting strategic lenders at risk. Using this approach, a private firm would arrange project financing with banks that are also important lenders to the host government. Assuming the financing work as planned, the host government will be reluctant to act in a way that may damage lenders that it might need in the future. Thus, extra-contractual behaviour would be deterred and stable deal terms would be preserved.

Page | 512

Finally, the third way to use project financing for risk mitigation is through clarification of terms. The project sponsor comes to value the way in which the project finance deal process clarifies and documents items with the host government. Lenders to the project lack the same economic upside as project sponsor. Timely payment of loan interest and principal is their primary concern. Moreover, since interest margins are thin, relatively small repayment shortfalls can wreak a lender's economy. Consequently, lenders tend to be firmer than Sponsor in insisting that the host government spell out commitments and clarify contingencies. Other mechanisms for political risk management are contractual.

3.3 Contractual Management of Political Risk in Cameroon

Contractual management of political risk includes specific clauses in investment contracts inserted for that purpose such as stabilisation clauses, disputes resolution clauses and liquidated damages clauses. They can help protect investors interest in case of political risk.

3.3.1 Dispute Settlement Clauses

One of the concerns of investors is having their disputes heard by a non-neutral forum such as the national courts, if a dispute was to arise with the host state. This is owing to the fact that the national courts in developing countries at least may not be fully independent of the executive, for example, in Cameroon it is dominated by the executive arm of the state rendering partial in

performing its roles⁶⁰. It is, therefore, within the realm of possibility that the national court will render decision against the investor even in the face of incontrovertible evidence. One way to avert this is through the insertion of a dispute resolution clause which provides for arbitration or mediation. It is important to point out that Cameroon recognises arbitration under the 1966 Washington Convention on the Settlement of Investment Disputes between states and national of other contracting states as she is a signatory⁶¹. Cameroon equally recognizes arbitration under the OHADA Treaty to which she is equally a signatory⁶².

Another kind of disputes settlement clause that is used in supplementing the arbitration clause could be a choice of law clause. This is particularly sensitive legal issue because it would involve two conflicting interests; the state interest on the one hand, in preserving and protecting the national sovereignty and the investor on the other hand, who wishes to choose a legal order that is stable and predictable. The choice of law clause could refer exclusively to the law of the host state; the parties could as well choose a law that operates outside the fray of national law⁶³.

3.3.2 Stabilisation Clauses

Another contractual clause which can be used to protect investors against political risk is stabilisation clause. This clause seeks to insulate foreign investors from any changes in the legal regime in the host country after the investment has been made. It provides additional and slightly different protection that BITs afford to foreign investors⁶⁴. The obsolescing bargaining model explains that the state may offer various incentives to the investors and because of the legislative and administrative prerogatives within the arsenal of the state, there are subject to the subsequent alterations by the host state as she can utilise the law to override previous contractual undertakings, which may jeopardise the investors' prospects of making a profit in the host state once the investment has been made.

As a buffer against this, stabilisation clauses are inserted into concession contracts. By these clauses the state undertakes not to utilise its legislative and administrative prerogatives in a way that will have a detrimental effect on the investor. The concession contract between the parties

⁶⁰ R. MBIFI (2017), "The perspectives and Stakes of the rule of law in the Chad-Cameroon Pipeline projects" *op. ci.*, p. 23.

⁶¹ Cameroon ratified ICSID convention on January 3rd 1967.

⁶² The OHADA treaty was signed on the 17th of October 1993 and Cameroon is a member.

⁶³ See article 24 and 30 of the COTCO Convention of establishment between the Republic of Cameroon and COTCO.

⁶⁴ P. SURYA SUBED (2008), *International Investment Law: Reconciling Policy and Principle*, *op. cit.*, p. 105.

in *LIAMCO v. Libya*⁶⁵, provides a good example of a stabilisation clause. The concession agreement may even go on to specify what actions are prohibited. This may include, for example, undertaking not to raise taxes for a particular period of time or not to apply a particular law, or that the law prevailing at the time the decision was taken by foreign investors to invest in a host country would be applicable to them and such law would not be altered to the detriment of the investors. It is well noted and good idea that foreign investors commit themselves to abiding by the law of the host country prevailing at the time the investment was made, but such clauses have the effect of preventing host states from enacting new legislation or undertaking new international obligations which would affect the profitability of the foreign investors. Cameroon legislators are not indifferent to this; legal text as well as concessions agreement signed by the state of Cameroon provide avenues for stabilisation clauses so as to protect the interest of foreign investors in the country against political risk in particular⁶⁶.

3.2.3 Liquidated Damages Clauses

Another contractual clause which is used to protect investors against political risk is liquidated damages clause⁶⁷. English law generally recognises the autonomy of contracting parties particularly outside the context of consumer contracts and standard contracts⁶⁸. English law of contract even allows contracting parties to agree in advance the amount of damages that should be paid if a particular contractual obligation is subsequently breached. The contractual provision which sets such an amount of damages is called a liquidated damages clause. Thus, a liquidated damages clause is a provision in a contract that specifies a predetermined amount of money to be paid as compensation for a breach of contract. This pre-agreed sum replaces the need to calculate actual damages if a breach occurs, providing clarity and potentially saving time and resources in dispute resolution.

The principal function of a liquidated damages clause is to quantify the damages payable in the event of breach of contract. The clause is only relevant where liability is proven or admitted.

⁶⁵ *Libyan American Oil company (LIAMCO) v Government of the Libyan Arab Republic*, Award of 12 April 1977, 62 ILR 140, 170 (1980) 20 iIMI (1981).

⁶⁶ See section 124 of Law N° 2019/008 of 25 April 2019 to Institute the Petroleum Code of Cameroon. See also Article 30, 1-2 of the Chad-Cameroon Pipeline contract (See COTCO Cameroon Convention 1997).

⁶⁷ P. KWANGKYU and H. BEN (2016), *English Law of Liquidated Damages and Penalty*, SQUIRE PATTON BOGGS. <https://www.jquirepattonboggs.com> (accessed 25 July 2025).

⁶⁸ H. MICHAEL DALIE (2014), "Designing and enforcing liquidated damages clauses to maximise recovery", *Building and Construction Law Journal*, Available at <https://Search.informit.org> (Accessed 25 July 2025).

The advantages of liquidated damages clause is that there is no need to prove the actual loss, because the clause already stipulates a pre-assessment or pre-estimation of the damages. Examples of contracts involving liquidated damages clause are construction contracts with penalties for late completion or contracts where the actual damages from a breach are difficult to calculate, for instance, breach of contract of confidentiality. This is in comparison with unliquidated damages which are damages for a party's breach which have not been pre-estimated.

They provide efficiency in the resolution of disputes by streamlining the dispute resolution process by avoiding lengthy and costly damage calculations. They may induce performance of the contract. This is because in a situation where calculating actual damages is difficult, or impossible, a liquidated damages clause offers a practical solution.

4. Conclusion

Political risk which may affect investments is very common in developing countries including Cameroon. Sources of political risks are various, some involuntary such as political crisis and others voluntary. Voluntary sources which emanate most often from sovereign actions are numerous, for instance, discriminatory legislation, new tax law or increase in tax, restriction of some rights, environmental and human right issues, amongst others. Furthermore, Cameroon may expropriate, nationalize or requisition investment for public interest. The foregoing are potential threats to investors and raises the problem of their protection. The Investment Charter of Cameroon is not indifferent; it has provisions regarding the fate of investors in the event of any of the above situations. There are mechanisms put in place to manage political risk in the event it arises. The Investment Charter has put in place so many institutions which contribute in one way or the other in the management of political risk. In addition, there are so many mechanisms under the Charter intended to protect the investors against such risk. The investors could adhere to political risk management mechanisms or resort contractual clauses which may either prevent or remedy political risk. Despite all theses, the protection of investors in the event of political risk is not all that guaranteed. The major problems identified are endemic corruption and dependence of the judiciary on the executive. It is recommended that Cameroon should intensify the fight against corruption and take significant measures to guarantee the independence of the judiciary from the executive.

Is the principle of *consensus ad idem* tenable in the negotiation of employment contracts in Cameroon under the 1992 Labour Legislation? A reply¹

Le Principe du consensus ad idem est-il defendable dans la negociation des contrats de travail au Cameroun en vertu de la legislation du travail de 1992? Reponse

Page | 516

By:

AKAMIN ASONGA Patrick, PhD

Lecturer, Department of English Law, Faculty of Law and Political Science, University of Ngaoundere

Abstract:

This paper examines the question as to whether the principle of consensus ad idem is defensible in the negotiation of employment contracts in Cameroon under the 1992 Labour legislation. In doing so, the paper situate the validity of employment contracts in the country to the adherence to the essential valid elements of contract, amongst which is consensus ad idem. The overall purpose of this paper is to examine whether amidst infelicities associated with employment relations in Cameroon; one can actually question the tenability of consensus ad idem in the negotiation of employment contracts in the Country. This paper adopts the qualitative research methodology in its analysis. Findings reveals that even though employment relations in Cameroon is not problems free, it is absurd to question the tenability of consensus ad idem in the negotiation of employment contracts in the country. Conclusively, without the attainment of consensus by the contracting parties, there cannot be a valid employment contract under the country's labour legislation. We therefore recommend that problems associated with employment relations in the country should be treated seriatim, and should not be associated with the essential validating elements of employment contracts in general and consensus ad idem in particular.

Keywords: Consensus Ad Idem, Negotiation, Employment, Contracts, tenable, Cameroon, legislation

¹ By AKAMIN ASONGA Patrick, PhD

Lecturer, Department of English Law, Faculty of Law and Political Science, University of Ngaoundere.

Email: patrick_akamin@yahoo.com

Résumé :

Cet article examine la question de savoir si le principe du consensus ad idem est défendable dans la négociation des contrats de travail au Cameroun dans le cadre de la législation du travail de 1992. Ce faisant, l'article situe la validité des contrats de travail dans le pays par rapport au respect des éléments essentiels de validité du contrat, parmi lesquels figure le consensus ad idem. L'objectif de cet article est d'examiner si, malgré les défis liés aux relations de travail au Cameroun, il est possible de remettre en cause la pertinence du consensus ad idem dans la négociation des contrats de travail dans le pays. L'article adopte une méthodologie de recherche qualitative dans son analyse. Les résultats révèlent que, même si la relation de travail au Cameroun ne sont pas exemptes de problèmes, il est absurde de remettre en cause la validité du consensus ad idem dans la négociation des contrats de travail au Cameroun. En conclusion, sans l'obtention d'un consensus au moment de la conclusion d'un contrat de travail, il ne peut y avoir de contrat valable selon la législation du travail du pays. Nous soutenons donc que les défis auxquels font face les relations de travail au Cameroun doivent être traités séparément et ne devraient pas être associés aux éléments essentiels de validité des contrats de travail en général, et du consensus ad idem en particulier

Mots Clés: Consensus ad idem, négociation, emploi, contrats, défendable, Cameroun, législation

I. INTRODUCTION

Orthodox contractual negotiations are built on what is known as the essential elements of a valid contract. When these validating or essential elements are attained, a contract becomes valid, binding and enforceable and vice versa. The existence and validity of these elements are sacrosanct in the negotiation of all forms of contracts with employment contracts inclusive. In fact, valid contracts or acceptable contracts are negotiated in strict observance of these validating elements. The absence of these essential elements; or where there exist and are ineffective, renders a contract void or voidable depending on the particular circumstances.² These much talked about essential elements of a valid contract include, offer and acceptance; known as ‘a two- in-one element’, consideration, capacity of the parties to contract, legality of the subject matter of the contract, intention to create a legal relationship, the meeting of minds of the parties (agreement) amongst others.³

Page | 518

However, though there are several validating elements of contracts in general, and labour contracts in particular, the analysis offered in this paper are centered on *consensus ad idem*; one of the validating elements of labour contracts. The paper examines the extent to which *consensus ad idem* is attained during the negotiation of labour contracts in Cameroon in contestation of the view of some scholars⁴ who questioned the tenability of the principle of *consensus ad idem* in the negotiation of employment contracts under the 1992 Labour Code of Cameroon. In order to proffer a proper redress to such a question, we discussed the validating elements of employment contracts in general, we conceptualized the principle of *consensus ad idem* as one of the basis for the validity of employment contracts in Cameroon, we discussed the methodology adopted for the analysis offered in the study, we provided a reply to the question as to whether the principle of *consensus ad idem* is tenable in the negotiation of employment contracts under the 1992 Cameroon Labour Code and we ended our analyses with a conclusion.

² A glaring example of a situation where one can depict the absence of an essential validating element of a contract is at the instance where the minds of the parties did not coincide at the time of the contractual negotiation. Here, there is no agreement between the parties. This renders the contract void *ab initio* on grounds of non-compliance with an essential element of a valid contract. Where such an agreement is attained as a result of any vitiating elements of contract such as a mistake, the contract will automatically become a voidable one. The options will then be that of the innocent part to choose whether to affirm or rescind it.

³ See www.academia.edu accessed 7-2-2025.

⁴ An example of such scholar is Nda who categorically argues that the principle of *consensus ad idem* is not tenable in the negotiation of employment contract under the 1992 Labour Code of Cameroon. See generally A.T Nda., ‘Is the Principle of *Consensus ad idem* in the negotiation of employment contracts tenable under the 1992 Cameroon Labour Code?’, *Asia Pacific Law and Policy Review*, Vol.7, 2021, PP.206-2015.

II. VALIDATING ELEMENTS OF EMPLOYMENT CONTRACTS

Common law⁵ and statute⁶ uphold the fundamental principle of employment relations that employment contracts must result from agreements. To attain this, there must be a valid offer of employment made to the public and not just to a selected few individuals. However, though in cases of personal services, the employer usually prefers to go directly to persons they wish to render such services⁷.

Page | 519

After such an offer is made, the worker must accept the offer of employment. Acceptance as such is usually made after the worker must have gone through the required job interview. The acceptance must be unqualified⁸ to be valid since as a qualified⁹ or a conditional acceptance amounts to a counter offer. Employment acceptance could be oral, written, or by conduct through the assumption of duty.

After a valid acceptance has been made by the accepting party, the next element to check on is the legality of the subject matter of employment. The legality of the subject matter of an employment contract is crucial. This is so in that an employment contract cannot be grounded on illegality.¹⁰ The objective of the contract must be lawful and not in violation of legal, moral, or public policy standards. If an employment contract should harbour illegal terms or goes against societal values, it shall be void and unenforceable. After settling on the legality of the subject matter of the contract, the parties must satisfy the requirement that the contract is entered into with the intention to create a legal relationship between them. It is incumbent on both the employer and employee to satisfy the requirement that they intend their agreement to be legally binding and

⁵ See generally Lord Jessel in *Printing & Numerical Registering Company. v. Sampson* (1875) LR 19 Eq 462 at 465. The dictum here reiterated the fact that employment contracts are concluded on the basis of the free will of the parties thereto.

⁶ See Section 23 of the 1992 Code.

⁷ Personal services refer to the unique abilities and talents of individuals that cannot be replaced by another person's abilities. These services are highly valued and are different from general labor. In the Law of contract, personal service contracts impose a duty to render the service and forbear from rendering the service to a competitor. In employment relations Law, personal services refer to work that is based on an individual's unique skills, talents, or abilities, and where the employer relies on the specific individual to perform the work. These services are often unique and cannot be easily replaced by another person. Examples include care givers, cooks, personal assistants etc. See <https://www.upcounsel.com/personal-services-contract> accessed 13/8/2025.

⁸ An unqualified acceptance is a straight forward agreement to all the terms of an offer, without any changes or conditions.

⁹ It will amount to a qualified or a conditional acceptance when the accepting party adds new terms, conditions, or changes to the original offer.

¹⁰ The need for the lawfulness of the subject matter of an employment contract cannot be overemphasized. This is because if the underlined purpose of the contract is illegal, the entire agreement will be void.

enforceable in a court of law. Failure to satisfy this requirement, their agreement remains a mere promise, lacking the necessary legal force.

The parties to an employment contract must also satisfy the requirement of capacity to contract. Under this requirement, the contracting parties must have contractual capacity. Despite the laissez-faire and the sanctity of contracts which bred individualism, Lord Jessel¹¹ recognises that 'for men to be accorded the utmost liberty in contracting, they must be of full age and competent understanding'. In Cameroon, the 1992 Labour Code¹² provides that children under the age of 14 may not be employed except with the approval of the Ministry of Labour and Social Security,¹³ although children of this age can enter into contracts for necessities.¹⁴

Page | 520

The leverage given the Minister of Labour to determine when a minor of 14 can be employed under Section 86 of the Labour Code doesn't speak well of the country's Labour legislation as this may go a long way to encourage the employment of persons who have not attained the age of majority. However, a minor of 14 can enter into valid contracts for apprenticeship with the support of their parent or guardian¹⁵. Persons below 18 are excluded from employment in a ship.¹⁶ The minister has been given discretion to specify other categories of works that minors may not be employed in.¹⁷ Save for the drawback clauses associated with the capacity to contract under Section 86 of the 1992 Labour Code as seen above, the understanding remains that only persons who have attained the age of majority has contractual capacity in the country.

After satisfying the requirement of capacity, the parties must also satisfy the requirement of consensus¹⁸. The contracting parties must ensure that their minds meet on all the material

¹¹ See generally Lord Jessel in *Printing & Numerical Registering Company. v. Sampson* (1875) LR 19 Eq 462 at 465

¹² See Section 86.

¹³ The employment of children for night job is also proscribed by section 83(2) of the Labour Code 1992. Recently, Cameroon signed the ILO Convention No. 182 on the Worst Form of Child Labour this is defined in article 3 (d) of the convention as work which by its nature can harm the health, safety and morals of the child. Article 35 of the UN Convention on the Rights of a Child 1993 imposes a duty on state parties to take appropriate measures to prevent sale and trafficking in children for any purpose or form. In flagrant disrespect of these laws even after the crisis children are still employed without the ministerial fiat. Although contracts involving foreigners must be in writing, and receive fiat from the minister of Labour, children from neighbouring Nigeria continue to work under 'masters' without fulfilling such statutory conditions in the guise that the children will be 'settled' after serving for a number of years.

¹⁴ A "contract for necessities binds minors even though they lack full contractual capacity. This is so because the contract is on essential goods or services needed for their well-being. Examples of such necessities include food, shelter, clothing, and medical care. See generally Cheshire, Fifoot, Furmston's, *Law of Contract*, Butterworth, London, 1986, p.410-427 in ID Fokum. *Employment Relations in Cameroon*, Galda Verlag, 2022, P. 67

¹⁵ See Section 86 (1) of the Labour Code.

¹⁶ See Section 86 (2) (a) of the 1992 Labour Code of Cameroon.

¹⁷ See Section 86 (2) (4) of the 1992 Labour Code of Cameroon.

¹⁸ This requirement- which is the subject matter of the analysis offered in this paper has been extensively analyzed herein under.

elements on their contractual terms. When all the above validating elements are satisfied, the employee engages by furnishing his/her consideration to the employer in the form of services, which will elicit a corresponding consideration from the employer in the form of remuneration or pay. The consideration¹⁹ for a worker's services must not be lower than the minimum wage fixed by the law.²⁰

III.METHODOLOGY

The methodology employed in the analyses offered in this paper is purely qualitative. The research methods used in accomplishing this methodology are the content analysis of both primary and secondary sources of data, interview of key informants on the subject such as the workers themselves, employers and the direct observations of the researcher. The primary sources of data used here include legislations such as the 1992 Labour Code of Cameroon while the secondary sources of data on its part covers text books, journal articles and websites.

IV. THE CONCEPTUALIZATION OF THE PRINCIPLE OF *CONSENSUS AD IDEM* AS ONE OF THE BASIS FOR THE VALIDITY OF EMPLOYMENT CONTRACTS IN CAMEROON

The term '*consensus ad idem*' is a Latin phraseology meaning an agreement²¹. In contract law, the term is taken to mean the meeting of the minds of the contracting parties on all material aspects of their employment contract. The parties' intent in their minds must match or appear to match on all material aspects of their agreement.²² The term is used to describe the intentions of the contracting parties. When the parties to an employment contract reach a common understanding as to their contractual terms; then their minds are said to have coincided, thus the attainment of contractual agreement. The parties must be conscious of the fact that their minds have to meet; and such a meeting must be voluntary, not contingent on other external factors.²³ In the absence of such a consensus, contractual liabilities will not arise between the contracting

¹⁹ This is the wage given to the employee in return for the work done which could be either monthly, weekly or as the parties agree.

²⁰ Prime Ministerial Decision No. 95/099 of 1th February 1995 fixing minimum wage at 23,000 FRS as revised to 43,969 FRS per month by Decree No. 2024/0168/ PM of 23rd February 2024.

²¹ ²¹ See <https://www.legislate.tech> visited 16-2-2025

²² D. Nompumelelo., 'The Significance of Consensus in the law of contract' LLM thesis, Faculty of Law, University of Pretoria, 2021, P.10. According to this researcher, the actual meeting of the minds of the contractual parties is call the subjective consensus whilst the appearance of matching or meeting of the parties' mind is referred to as the objective or quasi-objective consensus.

²³ Such as duress, mistake, influence, amongst others.

parties. Not despising the place of other validating elements of employment contracts, consensus remains at the very foundation of all enforceable labour contracts.

Consensus ad idem as one of the validating elements of employment contracts in Cameroon has been captioned in Section 23(2) of the Cameroon Labour Code of 1992 which provides that Contracts of employment shall be negotiated freely. This statutory position depicts the fact that it is the parties' coincidence of wills; that is manifested externally²⁴ that forms the basis of their employment contract. The will here is the parties' voluntary acceptance of all the material elements of their contractual terms. When this is attained, the parties are said to be in agreement (*consensus ad idem*), thus giving rise to a valid and enforceable employment contract.

Page | 522

Commenting on the voluntary nature and the freedom in negotiating employment contracts, Atiyah²⁵ opines that judges of the 18th century believed that classical contracts take root from theories of natural law which provide that man have inalienable rights to own property (in this case his labour) and so has authority to make his own arrangements to sell his labour through proper employment contracts with no interference. When the employee's labour is so sold voluntarily for an agreed price under an agreement to fulfil certain terms and conditions adumbrated in the text of the contract; we say the parties are *ad idem* and as such their minds have met giving rise to enforceable contractual obligations.

It follows from this analytical view point that true consensus at the instance of the conclusion of an employment contract only comes when the parties voluntarily agree on all the material elements in their employment terms as such giving their consent to be bound by the contract. The qualification of *consensus ad idem* as one of the validating element of employment contracts in Cameroon is purely base on the external manifestation of the wills of the parties thereto. When these wills of parties coincides on the material elements of the contractual terms, then the minds of the parties will be said to have met and as such an agreement is entered, giving rise to a valid and enforceable employment contract. It becomes immaterial whether other infelicities undermining orthodox employment relations has set in since the focus here is on assessing the effectiveness of *consensus ad idem* in the negotiation of employment contracts under the 1992 Labour Code of Cameroon.

²⁴ See Nompumelelo *op cit* at P. 19

²⁵ P.S Atiyah „*Introduction to the Law of Contract*, Clarendon Law Series, 5th edition, 2005, P. 8.

V. THE TENABILITY OF THE PRINCIPLE OF *CONSENSUS AD IDEM* IN THE NEGOTIATION OF EMPLOYMENT CONTRACTS UNDER THE 1992 LABOUR LEGISLATION OF CAMEROON

Cameroon like any other State actor at the international scene has adopted and enacted laws that foster the respect of the essential validating elements of contracts in general and labour contracts in particular. A glaring example here is a quick perusal of Section 23(2) of the 1992 Labour Code of Cameroon which upholds the freedom to negotiate employment contracts in the country. This statutory position is very authoritative in the context of the analysis offered in this paper in that it demonstrates the fact that labour contracts in the country are the outcome of the free negotiations of the parties thereto. This is so because the coincidence of the Wills of the parties (*consensus ad idem*) on all material elements in their contractual terms is freely obtained.

Page | 523

It follows that when parties to an employment contract in the country freely agree on their contractual terms; the validity or effectiveness of such contractual terms cannot be contested, save other infelicities undermining the validity of employment contracts set in as seen above. It is therefore ironical to question the tenability of the principle of *consensus ad idem* in the negotiation of employment contracts in the country under the 1992 Labour Code which normally usually stems from the free coincidence of the wills of the parties on all material elements in their contractual terms. It follows that when parties to an employment contract in the country freely agree on all the material elements in their contractual terms, there is *consensus ad idem* which cannot later on be questioned except some infelicities capable of undermining the validity of *consensus ad idem* as seen above must have set in.

Nda²⁶ questioned whether the principle of *consensus ad idem* in the negotiation of employment contracts *in tandem* with the provisions of Section 23(2) of the 1992 Cameroon Labour Code is a respected practice in Cameroon? In answering this question, he categorically replied in the negative and based his argument on the fact that a true *consensus ad idem* where the parties realized their wills because of free negotiations and *laissez faire* comes only from parties with equal bargaining power who are strong enough to stand on their feet in the job place.²⁷ Joining

²⁶ See Nda *op cit* at P. 220.

²⁷ Chesire *et al.*, Law of Contract, London, Butterworths, 1986, P. 19 in Nda A.T. *Op cit.* at P.219

his voice to Fokum's²⁸ he further posits that this theoretical and idealist position of equality clearly does not exist in Cameroon where an army of unemployed labour force is chasing scarce employment.

This analytical view does not hold sway in the analysis offered in this paper. The parties to an employment contract in the country have equal bargaining powers to the effect that when their minds fail to meet on the material elements captioned in the employment terms, any of the discontented party is free to opt out of the contractual negotiations; on no occasion can a party be coerced to enter into an employment contract beyond his/her wish irrespective of the fact that there are limited employment opportunities in the country.²⁹ The mere fact that there is a high rate of unemployment³⁰ in the country does not justify the fact that *consensus ad idem*; one of the validating elements of contracts is not tenable during the conclusion of employment contracts in the country.

Consensus ad idem should be recalled is simply one of the essential validating elements of labour contracts. In line with Yackle's³¹ position, once the minds of the contracting parties voluntarily meet on the material elements of the contractual terms, a valid *consensus ad idem* is attained and it becomes immaterial whether there is a high rate of unemployment and inequality

²⁸ See Fokum, I.D., "The Security of Private Service Employment in the Post-Economic Crisis Period of Cameroon: A Common Law Perspective, Unpublished PhD Thesis, Department of Law, University of Buea, 2012, P. 91 in Nda *op cit*.P.219

²⁹ One of the participant opine that at the instance of the conclusion of his employment contract with HUIB, after serious deliberation with the employer, he voluntarily settled on employment terms leading to the conclusion of his employment contract with HUIB. He furthered his opinion by stating that if there were employment terms that did not meet his expectations; he would have opted out of the contract, and sought for an alternative means of livelihood elsewhere. This is the view of most employees and employers in the country. Interview with Mr. X a staff of Hibmat University Institute of Buea (HUIB) 13-4-2025. It follows that the conclusion of employment contracts in the country is solely the outcome of the free negotiation of the parties thereto when their minds coincides on the material elements of the contractual terms. It is therefore wanting to argue that the principle of *consensus ad idem* is not tenable during the negotiation of employment contracts in the country on the mere fact that there is a high rate of unemployment in the country and as such the employees are at the mercy of their distinct employers.

²⁹ The unemployment rate in Cameroon stands at 3.70% as of 2023. See generally <https://trading economics.com> accesses on Wednesday 13th March 2024.

³⁰ The unemployment rate in Cameroon stands at 3.70% as of 2024. See generally <https://trading economics.com> accesses 13/4/2025.

³¹ Yacklev argues that individuals cannot be compelled to surrender their property rights in their own labour, but they may agree to place themselves in someone else's service in exchange for wages. If they do so, they must have done it freely and voluntarily. Coercing an individual to offer his service is tantamount to forced labour and a violation of the principle of *consensus ad idem* in the negotiation of employment contracts. Nevertheless, if a worker is not physically compelled but accepted employment, he will be taken to have done so in the exercise of his own freewill, that is, in the exercise of his natural right as envisaged in Section 23(2) of the 1992 Labour Code of Cameroon. See L Yackle., *Regulatory Rights: Supreme Court Activism, the Public Interest, and the Making of Constitutional Law*, Chicago & London, University of Chicago Press, 2007, in Nda *op cit* at P. 215

between the contracting parties since as unemployment and employment equality constitutes distinct topics in employment relations.

Although Section 23(2) of the 1992 Labour Code assumes that employments are products of free negotiations, not all employments are supposed to respect this sacrosanct provision in practice. This is so because there are situations where certain categories of contracts are often concluded without the observance of normal contract rules. One of such situation is the conclusion of standard form contracts; which are usually concluded on a take-it-or-leave-it basis; with one party unilaterally dictating contractual terms. It therefore follows that likening the recruitment by the government of Cameroon specifically into the Ministry of Higher Education without giving the recruits the opportunity to negotiate their employment terms to a violation of the requirement of *consensus ad idem* in the negotiation of employment contracts in the country is ironical. This is so because the recruitment by the State of Cameroon into the Ministry of Higher Education, specifically in the context of the recruitment of Assistant Lecturers is an exempt of the situation of a standard form contract which is usually associated with the unilateral dictation of employment terms. Once such terms are reviewed by the employee, and he/she accordingly signs the contract, it amounts to his/her consent to be bound by the contract; indicative of the meeting of the minds of the parties- hence the attainment of a consensus.

Page | 525

It follows that the basis of situating this scenario as a violation³² of the principle of *consensus ad idem* in the country remains largely unfounded. It is common knowledge that employment terms at the instance of the recruitment of Assistant Lecturers in the country are usually unilaterally imposed by the universities concern, this therefore has become customary and generally perceived as standard forms of employment contracts in the country, with potential power imbalance between the State represented by the concerned universities and the individual recruits. This is further compounded by the fact that employment into the higher education for purposes of teaching is outside the scope of private sector employment and therefore not be contemplated in the 1992 Labour Code.

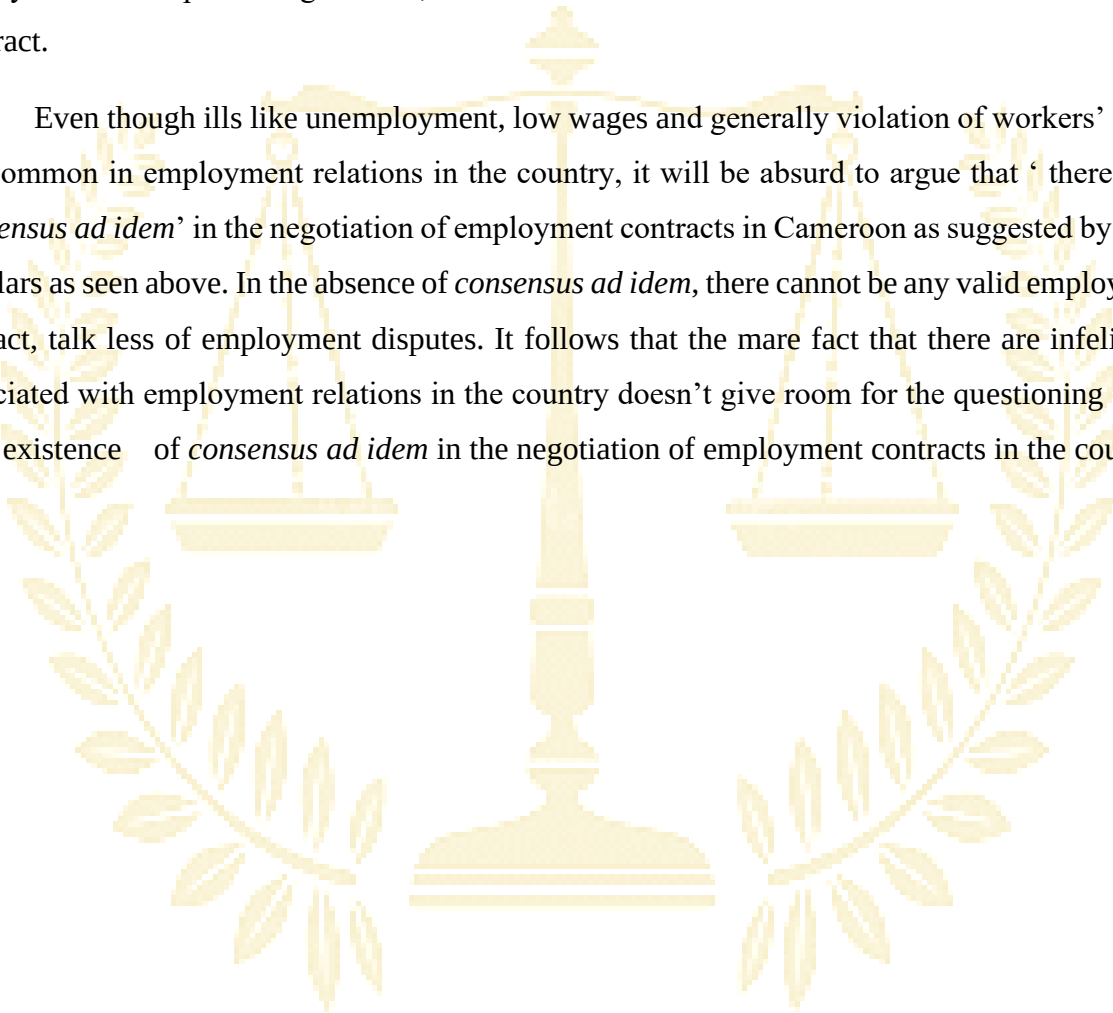
VI. CONCLUSION

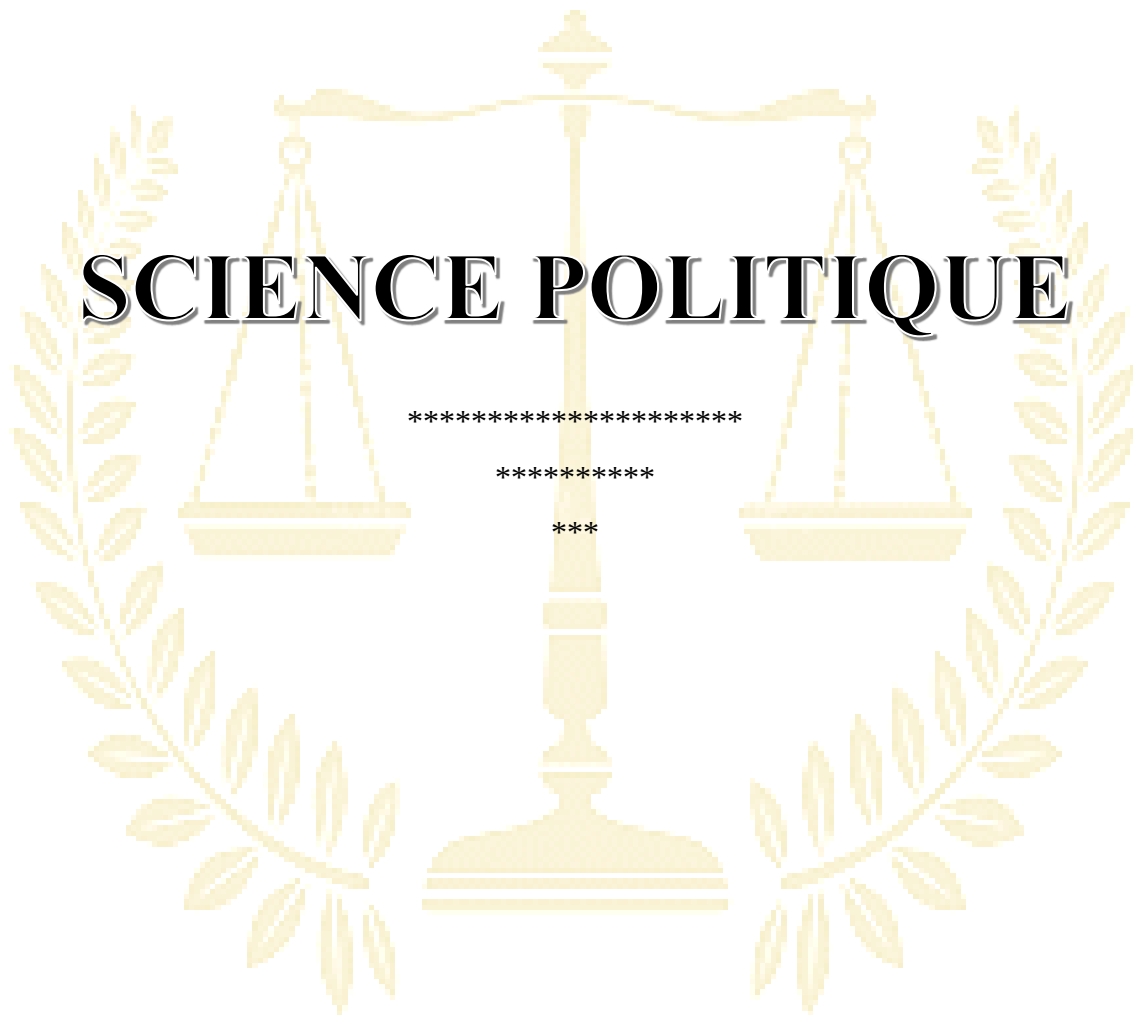
After reviewing the question ‘Is the Principle of *Consensus ad idem* in the negotiation of Employment Contracts tenable under the 1992 Cameroon Labour Code?’ We conclude that the answer to this question is in the affirmative. Consensus, which is one of requirements for a valid

³² See Nda *op cit* at P. 219.

employment contract in the country, cannot be dispensed with in the formation of a valid, binding and legally enforceable employment contract. Supporting this view, Section 23 (2) of the Cameroon Labour Code present employment as the product of the free negotiation of the parties thereto. This statutory position is indicative of the fact that the Cameroonian legislator intended a free and laissez-faire spirit in the negotiation of employment contracts in the country which is largely built on the parties' agreement; when their minds have met on all material elements of their contract.

Even though ills like unemployment, low wages and generally violation of workers' rights are common in employment relations in the country, it will be absurd to argue that 'there is no *consensus ad idem*' in the negotiation of employment contracts in Cameroon as suggested by some scholars as seen above. In the absence of *consensus ad idem*, there cannot be any valid employment contact, talk less of employment disputes. It follows that the mere fact that there are infelicities associated with employment relations in the country doesn't give room for the questioning of the very existence of *consensus ad idem* in the negotiation of employment contracts in the country.





**L'effritement progressif des frontières administratives et managériales
entre le Groupe L'Anecdote et la CRTV-SOPECAM : une harmonisation
fonctionnelle de la pratique du commandement dans les organisations au**

Cameroun Page | 527

The gradual crumbling of administrative and managerial boundaries between the Groupe L'Anecdote and CRYV-SOPECAM : a functional harmonization of the practice of command in organizations in Cameroon

Par :

Arnold KENGNI

Doctorant en Science Politique / Université de Douala

Résumé :

La dynamique d'ouverture du champ de la communication sociale au Cameroun s'est poursuivie, consécutivement à la création sous tous azimuts d'une pluralité d'organes de presse, par l'accompagnement et la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles de l'Etat à l'effet de mieux structurer et réguler ce secteur alors en friche. La création du Groupe L'Anecdote dans la foulée autour de l'année 1995 et successivement de ses supports de communication constitutifs de cette organisation, se pose ainsi à côté des médias d'Etat que sont la CRTV et Cameroon Tribune à travers la SOPECAM, comme des organisations médiatiques relevant respectivement des secteurs privé et public de la presse nationale. La présente étude se propose dans cette configuration d'investir la dimension transversale d'analyse sociologique de ces organisations pour en ressortir les propriétés et les formes de commandement qui en découlent. L'observation effective du commandement comme fait social nouveau dans ces unités sociales complexes indique un grignotage des frontières administratives et managériales entre le GA et la CRTV-SOPECAM. Ce phénomène du commandement ainsi incorporé dans ce champ traduit une évolution de la tradition administrative autour de l'harmonisation tendancielle des pratiques de gestion des deux modèles d'entreprise. En fin de compte, la disparition progressive de la démarcation des principes jadis distincts dans ces deux univers organisationnels et décliné par un mouvement d'interpénétration bijectif est rendue possible par les effets de la fluctuation du style de commandement perceptible aussi bien au sein du GA que dans les médias d'Etat. Tout ceci étant conditionné par la satisfaction aux exigences de la santé économique de ces organisations très souvent soumises aux interférences politiques.

Mots Clés : organisation, commandement, management, entreprise de presse, effritement progressif, harmonisation fonctionnelle.

Abstract :

The dynamic of opening up the field of social communication in Cameroon continued, following the creation of a plurality of press organs in all directions through the support and implementation of the states sectoral public policies to better structure and regulate this then fallow sector. The creation of the Groupe L'Anecdote in this wake around 1995 and successively of its communication media, thus stands alongside the state media CRTV and Cameroon tribune through SOPECAM, as media organisations falling respectively under the private and public sectors of national press. In this configuration, the present study proposes to incest the transversal dimension of sociological analysis of these organizations to bring out the properties and the resulting forms of command. The effective observation of command as a new social fact in these complex social units indicates a nibbling away of the administrative and managerial boundaries between GA and CRTV-SOPECAM. This phenomenon of command thus incorporate in this field reflects an evolution of the administrative tradition around the trend harmonization of management practices in the two business models. Ultimately the gradual disappearance of the demarcation of the formerly distinct principles in these two universes and declined by movement of reciprocal interpenetration is made possible by effects of fluctuation of the command style perceptible both within the GA and in the state media. All this being conditioned by the satisfaction of the requirements of the economic health of these organizations very often subject to political interference.

Keywords : organization, command, management, press company, gradual crumbling, functional harmoniation.

Introduction

Le processus de construction d'un Etat fort en Europe et notamment en France a produit dans sa démarche, la naissance d'une science de l'administration publique au XVIII^e siècle pendant que la révolution Industrielle consacrait l'émergence de la Science des organisations, fondement de la conception actuelle de l'administration privée. Consécutivement à ces dispositions de la dynamique historique de construction de l'objet de la science administrative, s'est opérée une controverse doctrinale sur les principes d'usage d'une science en quête d'identité. Sur ces entrefaites, des visions du reste contrastées voulant chacune s'arroger l'identité objective de cette discipline, avancent qu'elle s'occupe de l'administration publique, perçue comme « *l'ensemble des institutions, des moyens humains et matériels chargés sous l'autorité immédiate des gouvernements d'assurer l'exécution des lois et le fonctionnement des services publics au bénéfice des citoyens*¹ ». C'est dans cette architecture fonctionnelle qu'évoluent conjointement la Cameroon radio television et la Société de Presse et d'Editions du Cameroun dont l'objectif primordial commun est de satisfaire à leurs missions de service public, conformément à l'esprit de la loi et de la matrice idéologique de l'Etat. Pour d'autres par contre, cette loi renvoie à l'étude systématique des administrations privées qui regroupent « *l'ensemble des organisations ne relevant pas directement ou indirectement de l'Etat, mais qui structurent le champ de la société et qui poursuivent des objectifs définis par leurs promoteurs*² ». C'est tout le sens donné au déploiement de l'entreprise de presse le Groupe L'Anecdote au sein de laquelle toute initiative d'action individuelle ou collective est déterminée par son promoteur, pris à l'analyse comme acteur central du système organisationnel de service privé.

Dans la situation camerounaise en effet, le secteur public regroupait en 1987 près de 180 entreprises réparties dans toutes les branches de l'économie et employait près de 100.000 personnes soit les ¾ des effectifs de la fonction publique. La masse salariale distribuée sur cette période variait entre 110 et 120 milliards de francs CFA ; les transferts et les subventions atteignaient 150 milliards soit 50% des recettes pétrolières annuelles et 18% des dépenses publiques. Toutefois, si l'objectif d'efficacité figurait dans leur statut – obligation plus ou moins claire d'atteindre certains résultats – il était rarement pris en compte dans la mesure de la qualité

¹ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science administrative*, Coll. « Que sais-je », Paris, PUF, 2^e édition mise à jour, 1987, P.29 ; voir en plus, Pierre Legendre, *Revue française d'administration publique. La mémoire de l'administration*, Ecole Nationale d'Administration (ENA), Paris, 2002 /2/ (n°102), 223-228.

² Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science administrative*, Op.cit.

de leur gestion³. On constate à partir des données obtenues du travail de collecte de Jean Paul Tchankam, la mesure de conversion idéologique et paradigmatique de l'Etat du Cameroun dans sa dynamique managériale au sein des sociétés publiques auprès desquelles des prescriptions de rendement économiques étaient déjà formulées dans la quête de performance économique jadis exclusivement dévolues aux entreprises privées.

Suivant cette trajectoire d'évolution de la tradition administrative, comment le commandement rend possible et reconfigure le niveau de flexibilité des frontières entre les organisations médiatiques du secteur public et privé au Cameroun ? La perspective méthodologique de notre étude envisage une mobilisation de l'analyse comparative des organisations afin de rendre compte de l'objet d'étude transversal entre les deux univers de service public et privé consacrés par la CRTV-SOPECAM et le GA. La mise en relief de cette composante transversale dans l'analyse dévoile la matrice principale singulière sur laquelle repose les objets contrastés propres à chacune de ces organisations au plan structurel, pour déboucher de manière processuelle vers une logique convergente d'harmonisation fonctionnelle qui s'opère au plan managérial. De plus, le néo-institutionnalisme dans ses versants historique et sociologique indique le parcours emprunté par le GA, la CRTV et la SOPECAM déterminées par leur logique initiale qui fait de ces organisations au terme de leurs mutations, des variables indépendantes pouvant échapper au contrôle de leurs tutelles et fondateur.

Dès lors, la pratique différenciée du commandement dans les organisations de sphères singulières au Cameroun avec ses incidences sur l'effritement progressif de frontières entre la CRTV-SOPECAM et le GA est la traduction opératoire d'une déconstruction de la distinction entreprise publique – entreprise privée (I). La forclusion empirique ainsi constatée de la distinction des deux univers administratifs conduit à la matérialisation d'un double mouvement qui permet de connecter de manière réciproque les administrations publiques et privées et ceci respectivement (II).

³ Jean-Paul Tchankam, « La gestion dans les secteurs publics et privés : une analyse critique des similarités et des différences au Cameroun », Op.cit., P.69.

I- LA PERTINENCE DE L'APPROCHE SOCIOLOGIQUE DANS LA DYNAMIQUE ORGANISATIONNELLE DES STRUCTURES MEDIATIQUES : LA DISPARITION DE LA DEMARCATION DES PRINCIPES D'ORGANISATION PUBLICS ET PRIVES

Page | 531

La pratique administrative à la base du commandement dans le champ public et privé de la CRTV-SOPECAM et du GA connaît au regard de la dynamique structuro-fonctionnelle des organisations au Cameroun une évolution tendancielle due à l'harmonisation des pratiques et usages induits par l'activité journalistique. La disparition de la démarcation des principes d'organisation et de gestion auparavant consacrée par la tradition administrative, postule aujourd'hui que l'environnement social des médias d'Etat et du GA présentent une architecture administrative et des objectifs managériaux en totale conjonction consécutivement à cette disparition des écarts. Dans ces dispositions, il se produit une désarticulation des modes d'usage du principe de service public ou privé, en ce sens que les organisations ainsi mises en vitrine partagent les mêmes cultures administratives et les prescriptions professionnelles de l'autorité managériale centrale dont le leadership consacre la dimension du commandement opérationnel transversal. Service public et service privé s'en trouvent ainsi mêlés l'un à l'autre, notamment par l'aménagement de cellule de prévision les modalités de prise de décision, la forme d'élaboration de l'organigramme, des politiques plus ou moins formalisés, la priorisation des informations par les cadres, la priorisation des activités sectorielles, les modalités d'affichage des notes et autres actes de la hiérarchie, ainsi que la fréquence et la forme de contrôle⁴.

Ce rapprochement procédural observable aussi bien dans la déclinaison des activités quotidiennes à la CRTV et SOPECAM ainsi qu'au GA de manière tout à fait indistincte révèle que si la ligne de partage entre les entreprises publiques et les entreprises privées n'est pas nette, on distingue cependant face au processus de management qui intéresse l'entreprise dans son ensemble de nombreux clivages comme pouvait le laisser supposer le statut juridique ou la propriété du capital par l'Etat, tendent progressivement à disparaître. L'examen détaillé des variables caractéristiques des systèmes de management montre clairement que l'attitude de l'entreprise face au processus de management ne dépend pas de la nature de la propriété, mais des comportements induits par celle-ci⁵. Ainsi le grignotage des frontières publiques et privée s'apprécie non pas à la perception de la structure organique des médias objet de notre analyse mais

⁴ Jean-Paul Tchankam, Op.cit., P.75.

⁵ Ibid.

bien plutôt des acteurs qui la composent dans le sens de l'animation des activités professionnelles et de mise en évidence du potentiel stratégique leur permettant non seulement de contrôler l'évolution exponentielles de l'organisation mais aussi d'en tirer des gains individuels.

Dans cette trajectoire de la dynamique organisationnelle au GA et à la SOPECAM, l'on procédera à l'identification du commandement comme phénomène administratif transversal à chacun des services de la presse (A), pour aboutir à la consécration conceptuelle de ces entités médiatiques à la catégorie administrative d'organisations (B).

Page | 532

A- Considérations sur le commandement comme phénomène administratif transversal aux entreprises du secteur public et privé

Le processus historique de construction de l'objet de la science administrative a rendu visible l'aménagement d'un environnement propice à la tenue d'une manifestation du compromis entre les tenants de la primauté de l'entreprise privée et de l'administration publique. L'évolution de la conjoncture politique mais encore plus économique a permis de s'accorder dans le sens de la détermination des conditions d'adoption de cet élément structurant l'analyse administrative. Il s'est alors dégagé à partir d'une observation de cet univers, des modalités de rapprochement tendant progressivement à la disparition des frontières du public et du privé relativement à l'identification de ce qu'il convient précisément de nommer phénomènes administratifs. Cet objet nouveau au centre de la théorie des organisations constitue le trait d'union entre administration publique et administration privée à la base de la déconstruction sociologique des barrières scientifiques de tradition française et anglo-saxonne.

La validation commune de la disparition de la démarcation qui s'opère sur l'identification nouvelle de l'objet de la science administrative débouche alors sur la création d'une science des phénomènes administratifs ; ainsi que celle à venir de la science des organisations consacrant une imbrication observable au sens de la matérialité fonctionnelle de la configuration systémique du GA et de la CRTV-SOPECAM.

Il apparaît désormais que les phénomènes administratifs considérés dans ces univers aux pratiques et usages administratifs communs, supplantent de manière rationnelle la dichotomie jadis existante pour rendre compte de la réalité du fonctionnement administratif de ces organisations médiatiques. Jacques Chevallier et Danièle Lochak considèrent à ce propos que « *les phénomènes*

*administratifs sont les phénomènes de gestion de toutes les organisations*⁶ ». Cette reconnaissance scientifique transversale des phénomènes administratifs dans les médias publics et privés rend compte de l'angle d'analyse nouveau par la bout duquel ces organismes doivent désormais faire objet d'analyse.

Dépassant ces considérations affinitaires, l'accent est désormais porté sur la réalité du fonctionnement des médias publics et privé telle qu'elle se présente, c'est-à-dire par ses représentations et la réalité de son fonctionnement. Ainsi pour Célestin Kaptchouang :

« Le processus d'objectivation du phénomène administratif recouvrira toute la plénitude des activités sociales de l'administration. Le fait social qui constitue le fondement de cette orientation objective présente une singularité du fonctionnement des organismes publics et privés par la déclinaison de ce qu'il convient de nommer, phénomène administratif⁷ ».

Suivant la conception commune du fonctionnement administratif des organismes médiatiques public et privé, un regard transversal dans cet univers permet de relever l'intérêt de converger vers une organisation structurée de manière quasi identique en dévoilant la similarité du dispositif managérial ainsi que la forme de transmission des directives et instructions des managers vers leurs collaborateurs. C'est seulement à partir de ces prédispositions qu'il est possible de rendre compte de l'assimilation du commandement comme fait social aux modalités et propriétés conformes rendues perceptibles au GA et dans les médias d'Etat.

On le voit, les phénomènes administratifs constituent le premier niveau de consécration de la disparition de la démarcation entre le GA et la CRTV-SOPECAM. En ce sens que la conduite du commandement dans ces deux univers répond aux mêmes exigences et nécessités de service par l'expression de l'autorité pour l'instauration du bon ordre et la discipline. Le commandement dans cette configuration déborde le cadre de la nature de chacune de ces administrations pour y créer une conciliation par harmonisation des pratiques de mise e évidence du leadership organisationnel. La nécessité pour ces organismes médiatiques d'établir des organigrammes, règlements intérieurs et statuts, rend compte de la remise en question tendancielle de la structure formelle pour privilégier l'aspect fonctionnel du déroulement des activités administratives et la

⁶ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, Op.cit., P.23.

⁷ Célestin Tchéjip Kaptchouang, « La distinction administration publique – administration privée : perspective classique et pertinence actuelle à partir du cas camerounais », Op.cit., P.174.

pratique sereine du métier de journaliste, assisté par l'ensemble des corporations et métiers annexes gravitant autour de l'activité professionnelle du journalisme.

La dimension empirique de perception qui rend compte du caractère transversal du fait administratif dans ces médias se matérialise dans un sens par les actes nécessaires de retransmission des programmes télévisuels sur les grands moments de l'actualité de la vie nationale et particulièrement des institutions de la république, des campagnes sportives des sélections sportives nationales de différentes fédérations. Ces nécessités de service s'observent et se matérialisent par le partage des droits de diffusion entre la CRTV, Canal2 International, Vision4, Equinoxe télévision et plusieurs autres chaînes de télévision privées du champ médiatique national. Ce postulat de disparition crée des conditions de création d'un environnement professionnel de collaboration entre l'office national de radiotélévision public et le GA à travers sa chaîne télévisuelle Vision4 en contexte de célébration des temps marquant de la vie de la nation par le partage du signal audiovisuel suivant les conditions préalablement définies, même si à la réalité il apparaît des pratiques dolosives de contournement de ces règles et conditionnalités d'accès au signal par certains médias privés.

Page | 534

La mise en vitrine de cette forme de collaboration quasi informelle entre l'office national de radio et télévision public et les médias privés au Cameroun est une nécessité de concrétisation de la mission de service public exercée par les organes privés de presse en accompagnement des structures d'Etat, détentrices antérieures de l'exclusivité de ce service public médiatique avec monopole en contexte de monolithisme politique. Cette évolution du rôle social des organes médiatiques privés comme le GA déconstruit de manière fondamentale la conception traditionnelle du principe de service public qui étaient la chasse gardée des organismes de la sphère publique, s'identifie aujourd'hui à la configuration du fait administratif aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public pour recouvrir des attributs de satisfaction de l'intérêt général. Dépasant par ces dispositions l'arène d'un service particulier pour s'investir dans l'ensemble de la communauté nationale, bien que soumise à des contraintes et conditions du marché pour l'accès à ces services-là, selon qu'on se retrouve dans l'une ou l'autre de ces organisations.

En outre, la consécration des entreprises de presse en étude comme des systèmes d'action concret, n'est qu'une preuve de l'existence dans ces ensembles d'un groupe de direction⁸. Ainsi

⁸ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système*, Op.cit., P.239. Pour ces auteurs, l'idée qu'un système d'action concret, tout comme une organisation, n'est pas une donnée naturelle mais ayant un caractère construit et

selon notre analyse, ce groupe de direction s'intègre de manière transversale dans les entreprises publiques et privées selon les aménagements nominatifs et organiques précis mais qui du reste conserve toute sa substance. Ceci révèle de manière procédurale les mesures d'élaboration de l'organigramme dans ces structures avec attributions relativement à la position organisationnelle. Dans le GA on va noter la présence autoritaire majestueuse du PDG qui se situe au sommet de la pyramide avec les prérogatives exclusives de commandement du fait de son leadership. De même à la CRTV, on verra une configuration toute autre de dimension triptyque avec la présence opérationnelle d'un DG et ses extensions d'influence jusqu'à la présidence de la république en passant par les ministères autorités de tutelle et l'instance gestionnaire décisionnel du CA.

Bien que structuré de manière distincte, c'est l'identification du groupe de direction au sens de Crozier et Friedberg qui fait de ces organismes des systèmes d'action concret à la dimension construite et dont la dynamique du commandement traduit toute la dimension contingente de l'environnement organisationnel. Les directives qui sont ainsi transmises par les autorités centrales détentrices du pouvoir dans ces entités procèdent ainsi d'une activité de régulation pour la bonne conduite des actions impliquant l'ensemble des acteurs et responsables de ces médias publics et privés. Ces mesures de régulation créent dans ces médias un sentiment d'adaptation des agents qui se déploient au travers des actions collectives⁹ permettant de répondre aux exigences de service de l'information, mais également des mobilisations¹⁰ dans le sens des activités informelles hors du cadre formel de ces entreprises.

L'illustration de ces mobilisations s'observent notamment par des rencontres sportives et culturelles ou encore des manifestations de chaque 1^{er} mai à travers la parade au boulevard du 20 mai 1972 à Yaoundé au cours de laquelle chacune de ces organisations se mobilise pour célébrer, ceci avec l'ensemble du personnel, le travail accompli de manière quotidienne et qui constitue tout

contingent, choque au premier abord. Et ceci en raison du fait que nous avons trop tendance à voir nos catégories abstraites comme données de l'expérience.

⁹ Ainsi nous rangeons dans la rubrique de l'action collective, "toute action commune visant à atteindre des fins partagées", voir Charles Tilly, « From mobilization to revolution », Reading, Mass, Addison-Wesley, 1978, P.7 55. Dans cette production, l'auteur s'arrête là aussi à cette caractérisation élémentaire de l'action collective.

¹⁰ De la même manière, nous entendons par mobilisation un rassemblement d'un nombre relativement important d'acteurs en vue d'une action collective à entreprendre, in François Chazel, « Individualisme, mobilisation et action collective », in Pierre Birnbaum, sur l'individualisme (dir), Presses de sciences po (PFNSP) « références », 1991, P.244-268 (P.246). Voir également pour une définition plus élaborée, François Chazel, « Les mobilisations politiques : problèmes et dimensions », *Revue Française de science politique*, 25(3) juin 1975, P.516 ; John O'Neill, *Modes of individualism and collectivism*, Londres, Heinemann, 1973.

autant un moment de réflexion sur les professionnels matérialisés par des revendications au top management.

Dans cette configuration, la logique d'action collective dans ces administrations n'en garde pas moins toute son importance, par sa remise en question délibérément appuyée d'une bonne conscience sociologique. L'analyse d'Olson avance en effet, *"la proposition impertinente"*¹¹ selon laquelle, dans le cadre d'un groupe organisé, l'existence et la reconnaissance d'un intérêt commun ne suffisent pas à entraîner une action collective destinée à satisfaire cet intérêt. La proposition vaut, conformément au paradigme économique pour des individus « raisonnables et intéressés » dont Olson affirme d'emblée qu'ils « *ne s'emploieront pas volontairement à défendre leur intérêt commun*¹² ». On voit donc que la version Olsonienne de l'intérêt commun indique que toutes personnes appartenant à un même groupe ont droit à l'obtention d'un bien collectif mais cette concordance d'intérêt pourtant manifeste dans les organisations médiatiques du service public et privé soumises à l'exigence commune de production du service de l'information, ne suffit pas à les faire concourir à sa production.

Suivant ce modèle, de nombreux acteurs, bénéficiant du bien collectif qu'ils aient ou non participé aux efforts nécessaires pour l'obtenir peuvent être tentés par la stratégie du "ticket gratuit" ou (free rider), fondé sur l'espoir d'un bénéfice sans frais mais avec le risque d'aboutir à un attentisme généralisé et, en définitive, le bien collectif ne sera pas obtenu. Ce tableau d'Olson consiste en quelque sorte à généraliser au domaine entier de l'action collective, un argument initialement appliqué par Anthony Downs au cas du vote¹³. Le commandement ainsi perçu comme phénomène administratif à la CRTV-SOPECAM et au GA révélant la mise en perspective transversale pour ces administrations de l'aspect communautaire des besoins de l'action collective supplantant l'action individuelle des acteurs au sein du système qui n'est pas favorable à la dynamique de groupe dans une organisation.

Les phénomènes administratifs consacrent alors dans ces dispositions, une discipline dans la régulation des actions et décisions hiérarchiques qui pour faire sens nécessite de s'incorporer au processus de formalisation conformément à la réglementation. Le commandement a dans ce sens

¹¹ Cette expression est employée par Raymond Boudon dans son éclairante préface à la traduction française du livre de Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978, p.8.

¹² Mancur Olson, *Op.cit.*, P.22

¹³ On peut en effet reconnaître à Anthony Downs le mérite d'"avoir déjà pleinement saisi la logique d'action collective dans le cas de l'un des biens politiques les plus courants : la victoire électorale", pour reprendre la formule employée par Brian Barry et Russel Hardin, dans l'introduction à la première partie de leur excellent recueil de textes, *Rational man and irrational society ?* Beverly Hills, Sage-publications, 1982, P.23.

un objectif de contrôle des acteurs dans l'organisation pour lesquels chaque action est orientée vers la satisfaction prioritaire des besoins individuels sans frais, indépendamment de la nature de l'entreprise dans laquelle il exerce.

B- La qualification sociologique du Groupe L'Anecdote et de la CRTV-SOPECAM comme des organisations

Page | 537

L'équation du secteur public qui équivaudrait à la recherche et la satisfaction de l'intérêt général ainsi que du secteur privé à la recherche et la maximisation du profit semble aujourd'hui impertinente au regard de l'évolution de la dynamique administrative et de la théorie de l'organisation en général. L'idéologie longtemps maintenue et entretenue de l'intérêt général perçu comme fondement de l'action publique appartient au regard de la réalité du fonctionnement des organisations à la catégorie de mythe. L'intérêt général n'apparaît plus comme étant le monopole de l'Etat qu'il n'en est le sujet distinctif tout comme l'intérêt privé n'est plus sujet à l'enfermement dans la seule dimension restrictive de la recherche du profit.

Ce processus nouveau de formation d'une identité de l'objet de la science administrative dans sa conception sociologique s'est poursuivi par une adaptation de ces administrations distinctes aux propriétés fonctionnelles et structurelles d'une organisation, conformément aux prescriptions de la théorie des organisations. Dans ce sillage, il n'y a pas de séparation stricte entre l'étude de l'administration publique et celle de la gestion des organisations privées ; il y a comme une sorte de négation de la spécificité administrative¹⁴. La tendance s'inscrivant dans le sens d'une rupture de l'unicité sectorielle administrative pour s'inscrire dans la dynamique initiée par l'Organisation Scientifique du Travail (OST) avec ses propriétés de rationalisation capitaliste adossées aux techniques de production et de gestion des entreprises¹⁵. Il se présente donc un enchevêtrement des propriétés fonctionnelles des administrations publiques de la CRTV et SOPECAM mêlées à celles de l'entreprise privée du GA pour parvenir à formulation de l'organisation comme unité fonctionnelle et structurelle devant régir le déploiement managérial des organismes médiatiques au centre de notre étude. La dynamique combinée de ces médias est orientée vers les exigences managériales propres aux organisations. Ces dernières englobent conjointement les entreprises publiques et privées.

¹⁴ Célestin Tchejip Kaptchouang, « La distinction administration publique – administration privée » Op.cit., P.177.

¹⁵ Frédéric Winslow Taylor dans le domaine économique, cherche à fonder scientifiquement l'organisation du travail pour un rendement optimal et un profit maximal.

L'aspect managérial occupe une place particulière dans ces organisations pour l'optimisation du rendement et l'exigence de performance économique par la maximisation du profit indispensable pour la survie éditoriale des médias en étude. Ainsi pour Henri Fayol, les ambitions de perfectionnement de la *fonction administrative*¹⁶ pour ce précurseur français du management, s'inscrit aussi bien dans le fonctionnement des médias d'Etat et du GA. En outre pour ce même auteur, « *administration publique et administration privée sont toutes des organisations*¹⁷ » en ce sens que les 2 types d'administration à l'instar du GA et la CRTV-SOPECAM dans leurs fonctionnements respectifs sont soumises à une exigence opérationnelle et administrative qui consiste à "planifier, coordonner commander décider et contrôler". Suivant ce qui précède, la notion d'administration est une pratique transversale et commune au GA et aux médias d'Etat ; et qui renvoie à la direction des affaires publiques ou privées. C'est en ce sens que ces administrations distinctes prennent la dénomination et la configuration d'organisation suivant l'évolution de la tradition administrative et la théorie des organisations.

L'intervention à ce niveau de la tendance des relations humaines en réponse à l'organisation scientifique du travail vient remettre au centre de l'analyse des organisations la dimension humaine¹⁸ comme élément moteur déterminant la productivité et la convivialité dans l'organisation. Dans cette logique, on observe qu'à côté de l'univers formel et règlementé dans une organisation, il existe univers informel¹⁹ favorable au développement des relations sociales et à la dynamique de groupe entre acteurs du système. Cette nécessité d'amélioration des univers organisationnel dans les médias au Cameroun relève la volonté de les rendre plus efficace au regard de l'activité managériale portée par les responsables sectoriels qui s'adaptent aux prescriptions législatives et aux directives transmises par la hiérarchie de manière verticale pour parvenir à l'ensemble du circuit administratif de l'organe sectoriel en charge de la question traitée. Cette mécanique managériale et visible et se traduit de manière transversale dans les médias public et

¹⁶ La fonction administrative pour Fayol se subdivise elle-même en un nombre considérable de fonctions plus ou moins importantes réparties entre tous les membres du corps social d'une entreprise pour une meilleure coordination de ses actions, in Henri Fayol, *Administration industrielle et générale*, Op.cit. ; J. Wilbois et P. Vanuxem, *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes : une doctrine française, l'administration expérimentale* Editions Payot, 1919, 236 pages.

¹⁷ Henri Fayol, Op.cit. dans cette livraison, l'auteur s'investi à l'étude du fonctionnement des structures publiques et privées avec au centre de son analyse, le concept d'autorité qui constitue ce qu'il nomme "la fonction administrative". Il note par ailleurs qu'administrer c'est diriger les affaires publiques ou privées.

¹⁸ Elton Mayo, *The human relation approach*, Harvard Business School, Baker University, 1933. Pour cet auteur, la portée de la valorisation du facteur humain dans le fonctionnement des organisations s'inscrit dans la perspective psychologique du travail.

¹⁹ Michel Crozier et Erhard Friedberg, Op.cit. ; Ervin Goffman, *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, Editions Minuit, 1968, 450 pages.

privé en étude indistinctement, consacrant ainsi le niveau opérant de pénétration dans l'univers organisationnel des pratiques administratives universellement admises.

La consécration matérielle perceptible des entreprises de presse publique et privée, notamment le GA, la CRTV et SOPECAM comme des organisations, indistinctement de leurs modèles d'administration est la résultante des exigences fonctionnelles de productivité et de rentabilité auxquelles sont soumises ces organisations du fait des contraintes d'allocation budgétaire des charges fiscales et des cotisations sociales pour l'ensemble du personnel, ainsi que de la masse salariale incompressible dans chacune de ces organisations²⁰. L'importance de la mise en exergue du facteur humain²¹ dans l'organisation en supplément à l'aspect du travail rationnel s'inscrit en droite ligne des mesures psychologiques du travail pour un besoin de vitalité des relations humaines source de performance. C'est en cela que l'amélioration des conditions de travail observable dans ces organisations est un élément qui concoure à rehausser le niveau de la productivité dans l'exercice professionnel du journalisme par la proximité du personnel qui trouve un intérêt particulier à passer du temps à structurer les rapports de collaboration permettant de stimuler et rentabiliser le temps de travail.

Page | 539

Ainsi sur ce plan, va s'observer au sein du personnel des différents corps de métier du GA comme dans les médias d'Etat et ceci de manière tout à fait indistincte, l'exercice d'un minimum d'initiative individuelle ou collective qui permettra suivant ce procédé, de renforcer le sentiment de solidarité de groupe dans différents secteurs. On va ainsi observer à partir des activités au sein des services de rédaction des médias cités, le règne d'un esprit d'émulation interne avec des effets bénéfiques sur le rendement dans la pratique administrative en lien avec la célérité dans le traitement des dossiers introduits aussi bien en externe par le service du courrier et en interne par la fluidité de la circulation des notes transmis par la hiérarchie. Cela est également observable sur la pratique professionnelle de l'activité du journalisme à travers le relai permanent des informations à l'attention du public.

A la réalité, la combinaison dans ces univers des mesures d'efficacité administrative et de performance économique sur la base de l'accentuation du facteur humain dans la dynamique des

²⁰ Tirchi Ourdia, « la gestion des rémunérations, un outil de motivation au service de la performance au travail : cas de l'entreprise privée algérienne CEVITAL », Mémoire de master en management des entreprises, Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou, 2012 ; Peter Drucker, *The practice of management*, Op.cit.

²¹ Elton Mayo, *The human relation approach*, Op.cit. ; Jacques Forest et Geneviève A. Mageau, « La motivation au travail selon la théorie de l'autodétermination » Centre d'éducation en psychologie, Quebec, volume 25, numéro 05, 2008.

organisations de l'information et de la communication, est un indice majeur de disparition de la démarcation du champ public du privé pour une homogénéisation des pratiques administratives et techniques dans le fonctionnement dans administrations au Cameroun. Ainsi pour Elton Mayo²², dans une organisation, le sentiment de solidarité d'un groupe où règne l'émulation interne a eu un effet bénéfique sur la productivité des employés, bien supérieur aux seuls effets des conditions matérielles du travail.

A la SOPECAM, *“les relations humaines ont un rôle prépondérant dans le bon rendement de la société”* pour Madame Moneboulou Agnès, chef service des ressources humaines, en ceci que c'est du climat social que dépend la qualité du travail du personnel ainsi que le sentiment d'appartenance. Dans cette organisation, la dynamique de ces relations structurées par le facteur humain est à la fois une prescription de la hiérarchie et une disposition naturelle du personnel à organiser un environnement de convivialité qui peut se faire sur des échéances périodiques bien identifiées de la marche ou du fonctionnement de l'entreprise. L'implication dans cette dynamique du DG à travers des propositions de participation se fait également de manière régulière pour permettre une combinaison d'idées. Parfois des séances de travail pour la préservation de cet environnement restent importantes, en ce sens qu'*“il y a par exemple les gens non réceptifs à la critique, parce que très aisée, mais reste constructive”*. Pour cette responsable du service des ressources humaines de la SOPECAM :

C'est également important de rester dans l'esprit managérial. Les idées qui vont contre l'esprit managérial n'aident pas l'entreprise à évoluer. Il faut que la ligne éditoriale pour les journalistes et la ligne administrative soient bien suivies par nous pour converger vers cet esprit-là ; pour éviter d'aller à contre-sens pour la prospérité de la maison.

Suivant ce qui précède, on comprend la dynamique administrative du média d'Etat SOPECAM qui s'inscrit dans une logique managériale intériorisée par les agents qui la composent au regard des pratiques et du sens donné à l'univers professionnel de l'administration de service public. Cette mutation du secteur public de l'information par la mise en évidence du facteur humain dans les rapports de collaboration est un marqueur du sens managérial pris par une administration qui prend la forme d'une organisation suivant les éléments matériels de sa nouvelle configuration. La disparition de la distinction des frontières administratives révèle un rapprochement structurel

²² Ces conclusions empiriques sont le fruit de « l'expérience de Hawthorne » menée par Elton Mayo entre 1927 et 1932 auprès des employés de la *Western Electric Company* pour déterminer les éléments qui concourent à la productivité par une amélioration de ses conditions de travail.

et même fonctionnel dans les pratiques à la SOPECAM et au GA dont le monopole d'administration est plus proche de la structure organisationnelle.

De même, au sein du GA il s'organisent des rencontres informelles autour des activités sportives de handball et de football et s'opérant de manière séquentielle lors des événements spéciaux comme la célébration de la journée internationale du travail qui intervient tous les 1^{er} mai de chaque année, la commémoration de la journée internationale des droits de la femme tous les 8 mars ou encore en prélude à la célébration de la journée internationale de la liberté de la presse tous les 03 mai de l'année. L'organisation de ces journées récréatives se fait avec la participation effective du leader et promoteur de l'organisation qui pendant ces activités procède généralement aux annonces de la distribution d'une prime spéciale pour l'ensemble du personnel, mais également d'une autre prime spéciale de l'équipe de football ou de handball selon la circonstance et ayant animée la rencontre informelle du jour. Ces primes peuvent s'élever jusqu'à 25 millions de francs CFA pour la mobilisation et les réjouissances du personnel de cette entreprise de presse, pour sa plus grande satisfaction.

Page | 541

A la CRTV et SOPECAM par ailleurs, il existe des mutuelles qui ont pour objectif de mieux organiser et relever les activités ludiques. En plus de la mutuelle, l'Association des Femmes²³ de la SOPECAM procède aux journées récréatives pendant le 08 mars par exemple. Le 1^{er} mai lorsqu'il est annoncé le départ en retraite de l'une d'entre elles il est fait organisation des paquets spéciaux pour leur accompagnement, en plus des "After work" qui bénéficient également du soutien de cette mutuelle. Le partenariat de la SOPECAM avec le MINPROFF permet une organisation mieux élaborée et un accompagnement substantiel pendant les marches sportives du 8 mars. C'est la mutuelle qui gère le poids financier de tout cela, mais la société accompagne et intervient mais toujours en fonction de la trésorerie²⁴. Ces modalités transversales de mobilité du personnel pour les "open space" et activités récréatives est une donnée fondamentale indispensable au resserrement des liens de collaboration dans le champ professionnel par la pratique sportive ou toute autre rencontre ludique initiée et autorisée par la hiérarchie. Il se dégage alors un constat,

²³ Cette association des femmes dans sa démarche d'émulation noue des partenariats avec des entreprises comme « Les Boissons du Cameroun » qui lui fournit de l'eau minérale et des boissons à l'occasion de ces journées récréatives et tout autre événement en lien avec les activités de l'association.

²⁴ Plus généralement, la mutuelle et l'association se départagent les charges en fonction de l'activité hors du cadre formel de la SOPECAM. Il existe néanmoins des lignes budgétaires de la société qui peuvent s'occuper de la gestion du carburant pour le car de service mis à la disposition de la société à capital public en aller-retour pour les matchs de football ou de volleyball. Bien plus, la mutuelle a ses fonds propres à gérer. Cette dernière est financièrement établie par rapport à l'association qui n'a pas une emprise sur les finances. Elle vit des dons, prélèvements, des mains levées et bien d'autres mesures.

c'est que à la CRTV à la SOPECAM de même qu'au GA, la dynamique organisationnelle est impulsée de manière verticale par les leaders managériaux indépendamment de la nature du service mais toujours dans la quête d'un objectif de rentabilisation de l'entreprise soumise à la rudesse sans cesse croissante de la concurrence dans l'espace médiatique.

C'est dans ce sens que la perspective d'action rationnelle initiée par le GA s'inscrit suivant les actes décisionnels des acteurs qui la structurent. Ainsi pour le professeur Kaptchouang, *« l'illustration en est donnée par la forte impulsion du leadership managérial du PDG du GA qui induit au sein de ladite organisation, un investissement permanent et une implication tous azimuts de ses collaborateurs pour des fins de rationalisation des services rendus à la clientèle, en plus d'une rentabilité productive pour une conformité à l'exigence d'efficacité²⁵ »*. A travers cette illustration du pouvoir d'initiative du PDG du GA, on perçoit toute la place centrale occupée par les leaders organisationnels dans les entreprises de presse pour la détermination de l'orientation des activités menées au sein de celles-ci. Les organisations révèlent alors dans cette configuration les fondements managériaux stratégiques de l'implication et la mobilisation du personnel soumis à la tâche pour une maximisation rationnelle du rendement de l'activité professionnelle quotidienne.

Dans ces dispositions on aboutit à la mise en exergue transversale du modèle de passerelle à la SOPECAM-CRTV et au GA en droite ligne de la recherche d'action rationnelle. Ce procédé de commandement s'observe dans une structure administrative qui consiste à tolérer les relations directes et soigneusement contrôlées des agents de la structure. Cependant, seules les administrations publiques comme la SOPECAM et la CRTV demeurent réticentes à l'égard de ce procédé dont l'application est pourtant extrêmement facile et qui ne compromet ni la hiérarchie, ni l'unité de commandement. Ce modèle d'administration conceptualisé par Henri Fayol qui y voit le moyen d'impulser la célérité dans les actions et activités en entreprise dans le respect de la voie hiérarchique. Au sens de Palewski, *« ce procédé exceptionnel permet d'atteindre un organe hiérarchique et dont l'emploi doit être suivi d'un compte rendu à l'autorité supérieure²⁶ »*. Avec ce modèle, le commandement s'effectue de manière plus rationnelle par l'accès aux responsables

²⁵ Voir Célestin Tchéjip Kaptchouang, « La distinction administration publique-administration privée », Op.cit. pour cet auteur dans sa livraison, il s'agit de l'entreprise privée la plus visible au Cameroun après les structures publiques dans le domaine de l'audiovisuel et de la presse écrite. On y compte Visio pour la télévision, Satellite FM pour la radio, puis L'anecdote et Africa Express International pour la presse écrite. La version télé est également installée en Guinée Equatoriale, en République du Congo et en République Centrafricaine où elle émet au quotidien.

²⁶ Jean-Paul Palewski, *L'organisation scientifique du travail*, Que sais-je ? Presses Universitaires de France 125hlm, 1948 ; Frederic Winslow Taylor, *La direction scientifique des organisations*, Op.cit.

supérieurs par un employé subalterne par contournement de la ligne hiérarchique pour des besoins de célérité par la signature d'un document administratif. Le recours à cette pratique informelle de commandement est rendu visible dans les médias d'Etat et avec plus d'emphase dans les arcanes administratifs du GA, astreint aux résultats au-delà de la nature du service offert.

II- LE MOUVEMENT BIJECTIF D'INTERPENETRATION DES MODELES D'ORGANISATION ET DE GESTION DES MEDIAS DE SERVICE PUBLIC ET PRIVE EN ETUDE : UNE DECLINAISON DE LA FLUCTUATION DU STYLE DE COMMANDEMENT A LA CRTV-SOPECAM ET AU GROUPE L'ANECDOTE

L'évolution de la théorie des organisations consécutive au phénomène de reconfiguration de la tradition administrative révèle de manière procédurale qu'il est plus que jamais possible d'assimiler gestion publique et gestion privée à partir de la réalité actuelle. La pertinence de cette réalité nous présente de manière factuelle dans l'écosystème administratif du GA et celui de la CRTV-SOPECAM, et au regard de leur déploiement fonctionnel, une disparition progressive et tendancielle de la frontière devenue poreuse en raison d'un double phénomène d'interpénétration réciproque des modes spécifiques d'organisation et de gestion propres à chaque secteur. Relativement à cette évolution combinée des pratiques et fonctions dans ces organisations l'on aboutit à ce que Nicole Decoopman analyse de manière bijective, en ce sens que :

“L'entreprise privée ne poursuit pas uniquement des buts d'intérêt particuliers, mais également des buts d'intérêt général permettant le maintien des grands équilibres sociaux et économiques. A ce titre les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser du sort des entreprises privées (...). D'autre part, en ce qui concerne les administrations publiques, on assiste à un changement de mentalités et de comportement, l'impératif de service public cédant le pas à celui d'efficacité et de rentabilité”²⁷“

Suivant cette analyse, on constate que les pratiques respectives du GA et des médias d'Etat s'insèrent de manière progressive et simultanée dans des univers symétriques de l'une et de l'autre organisation avec des effets perceptibles, témoignant de l'affectivité de ce mouvement. De cette manière, la confrontation de ces organisations au regard de la nature du service exclusivement, n'est plus réceptive à la réalité du fonctionnement actuel et qui n'est cependant pas absolue dans

²⁷ Nicole Decoopman, « Entreprises privées et entreprises publiques » La Société Civile, Presses Universitaires de France, Coll. CURAPP, 1986, Pp. 182-205 ; voir également dans cette direction, Robert Holcman, « Secteur public secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines », Op.cit.

sa déclinaison fonctionnelle. Il se produit dans ce sens une forte dynamique vers la convergence des comportements²⁸ au regard du déploiement territorial des activités de ces modèles d'organisation, mais aussi en raison des facteurs de production du service de la presse quoique relevant des secteurs originellement spécifiques.

Dès lors, ce double mouvement réciproque induit de revitalisation du management public²⁹, suivi d'une rationalisation dans la conduite des actions publiques³⁰ produit une appropriation adaptative par le GA du modèle de gestion public de l'Etat dans son principe d'organisation et d'administration (A). Ce mouvement va connaître une transposition différenciée à partir de l'adoption d'une nouvelle forme de management à la CRTV-SOPECAM suivant le processus d'évolution vers la rationalisation des actions (B).

A- L'appropriation par le Groupe L'Anecdote du modèle d'administration publique : la tendance à la publicisation d'une entreprise de presse privée

L'observation panoramique du double mouvement de publication dans les administrations au Cameroun permet d'entrevoir la place accordée à la démarche de collusion entre les gestionnaires du GA et ceux de la CRTV-SOPECAM. Cette convergence de vue et de pratiques de chacune de ces administrations est le fondement pour une inclination de cette interpénétration réciproque réaffirmée par la tendance actuelle. On a longtemps eu tendance à exagérer les différences entre administrations publiques et grandes entreprises privées. En fait, les unes et les autres sont des corps politiques qui obéissent à une logique rationnelle et à une logique affective. L'analyse des différences réelles entre secteur public et secteur privé, esquisse l'évolution actuelle en ce domaine et expose ensuite les conséquences de cette évolution sur la direction des activités administratives³¹.

Cette déconstruction tendancielle de la différence entre secteur public et secteur privé se matérialise au sein du GA par un procédé de publicisation de son modèle d'organisation qui dévoile une structuration obéissant au principe de démultiplication des services et bureaux de

²⁸ Jean-Pierre Anastassopoulos, « Entreprise publique, entreprise privée : quel rapport et quel modèle pour la France de demain ? », *Revue politique et Management Public*, Vol.5, n°2, juin 1987. Pour cet auteur, la convergence des comportements de ces 2 entités est liée à 2 principaux facteurs : une plus grande légitimité sociale et l'internationalisation toujours croissante des activités des unes et des autres.

²⁹ Christophe Falcoz et Audrey Becuwe, « Le management dans les organisations publiques. Modes ou nécessité ? Cas d'un organisme d'action sociale », 18^e Congrès annuel de l'AGRH -18-22, Fribourg, septembre 2007, 18 pages.

³⁰ Célestin Tchéjip Kaptchouang, Op.cit. P. 181.

³¹ Michel Crozier, « Le rapprochement actuel entre administrations publiques et grandes entreprises privées et ses conséquences », in *Administration des entreprises : théorie, formation et pratique*, Revue Internationale des Sciences Sociales, Volume 20, N°1, 1968, P.7.

l'organisation. Cette production d'interaction par un regroupement de services de différentes directions s'opère de manière répétitive au sein du GA sous l'initiative de la direction en charge des ressources humaines, qui procède de manière ainsi délibérée à la modification de bureaux des responsables et agents du groupe du fait de la disponibilité en termes de bureaux et relativement au nombre sans cesse croissant des agents recrutés au gré de la volonté exclusive du promoteur et PDG de l'organisation.

C'est par exemple le cas des services de la DRH et ceux de la DCM qui partagent concomitamment les mêmes bureaux et espace de travail devenus exiguës du fait du nombre de responsables qui les occupent, allant jusqu'à la catégorie de sous-directeur. Cette restructuration au plan de la forme dans l'occupation du bâtiment principal de l'organisation par niveaux suscite des interrogations quant à la discipline organisationnelle propre à cette entreprise qui tend à se reconfigurer de manière permanente.

En outre les conditions de travail des salariés des organisations médiatiques au GA et dans les médias d'Etat exerçant le même métier ou une même façon comme celle des professionnels de l'information ou tout autre corps de métier dans ces univers étaient assez proches dans les années antérieures, et elles restent quelques années plus tard et dans un contexte de grand changement peu éloignées. Pour les employés administratifs ou de bureaux de ces organisations, les différences les plus significatives concernent les contraintes de type bureaucratique, comme c'est le cas au sein de la machine administrative du GA où les rythmes dépendent des normes journalières. Ces différences augmentent davantage lorsqu'ils travaillent dans le secteur privé et restent relativement faibles au regard de l'ampleur des évolutions. Ceci remet en question l'image longtemps entretenue d'une administration figée dans une bureaucratie immuable³² et confirmant les observations menées dans ces 2 secteurs.

Cependant, la bureaucratisation ainsi manifestées dans le circuit administratif du GA suivant le mouvement orchestré de publicisation qui s'y déroule, est traduite par un personnel en régulière posture d'inertie et « *dormant sur leur bureau porte fermée aux pauvres usagers faisant la queue dehors*³³ ». Cette forme de mimétisme par reproduction des *habitus* à l'œuvre dans les services de l'Etat ou de la fonction publique indique la prégnance de la pénétration dans le GA des

³² Danièle Guillemot, « Travail dans le public et le privé : une intensification parallèle », 2011, Pp. 23-40.

³³ Ibid. pour cet auteur, une simple recherche du mot "*fonctionnaire*" sur Google Images est instructive : on y trouve à foison des dessins de personnages dormant sur leur bureau, porte fermée aux pauvres usagers faisant la queue dehors. Ces dispositions visibles des fonctionnaires du service public dans la situation française sont parfaitement transposables dans la fonction publique camerounaise.

pratiques visibles antérieurement dans les cercles bureaucratiques de la CRTV et la SOPECAM. Ceci est dû à l'absence de contrainte d'activité dans le suivi et la réalisation permanente des tâches quotidiennes favorables à la productivité de l'organisation.

Ce phénomène manifeste d'inactivité du personnel du GA qui se trouve présent au travail mais ne travaille pas nécessairement est renforcé par les absences quasi quotidiennes du PDG. L'autorité du DGA étant sérieusement contestée au plan de la légitimité il ne reste que celle de la DRH pour assurer la permanence managériale dans cette organisation pour ramener le personnel aux exigences d'implication professionnelle. Cet état des choses est rendu possible par la relation particulière et individuelle qu'entretient le PDG avec chacun de ses collaborateurs dont le mode de recrutement varie d'un agent à l'autre. Cette attitude de léthargie ainsi observée outrepassa toute prescription et recommandation du règlement intérieur de l'entreprise suivant la tenue et le respect différenciés, rendant compte de l'ouverture des marges de manœuvre du personnel d'une entreprise soumise aux exigences de résultats dans la conduite de ses activités.

La publication du GA trouve également ses ressorts analytiques dans la présence remarquée des proches parents dans les services névralgiques de l'organisation. En effet, pendant la période de juillet 2018, l'absence remarquée du PDG pour cause de voyage à l'étranger s'est matérialisée par un total relâchement des services comptables et ressources humaines par les agents et cadres de ces organes. L'on a ainsi pu voir la présence de la DRH et des caissiers de la DMC que sont le frère et la sœur aînés du PDG, occupés à converser dans l'enceinte et à l'esplanade du bâtiment de l'entreprise, ceci pendant un très long moment en raison de l'absence de l'initiateur de toute action de travail dans l'organisation. L'observation en plus dans ces mêmes conditions de bureaucratisation, d'une désertion voulue et inopinée des agents et responsables de leurs bureaux sans toute autre forme d'explication ou encore de contrôle des mouvements remet fortement en cause le principe de survivance de l'organisation à son leader.

De même qu'à la fonction publique, la non-imposition dans le traitement salarial au rendement de l'activité professionnelle individuelle de chaque agent a fini de favoriser cette attitude de lassitude des agents du GA. Cette assurance d'obtention d'un salaire régulier et fixe détermine l'implication mesurée du personnel à la tâche qui lésine désormais sur les moyens physiques et intellectuels consacrés à son activité professionnelle. Il se dégage alors ici une assimilation de ce modèle de gestion du personnel par rétribution au modèle étatique de délivrance de matricule consacrant une identification permanente et pérenne pour une base salariale dont la dynamique catégorielle de l'indice déterminera de manière décisive l'évolution du bulletin de

paiement. Cette forme de garantie initialement dévolue de manière exclusive aux organisations de la sphère publique de l'Etat trouve désormais matière à implémentation dans la sphère privée des organisations et précisément à l'œuvre au GA pour la satisfaction de ses agents pour lesquels la stratégie se renouvelle au gré de l'évolution de la conjoncture sociale et économique.

Plus loin, le modèle structurel pyramidal et de représentation territoriale dévolue aux organes de l'Etat pour sa pénétration dans les collectivités et unités locales s'observe également par adaptation dans la structuration hiérarchique du GA, constitutif à travers son déploiement, du sacro-saint principe wébérien de la légitimité légale-rationnelle de l'Etat. Suivant cet ordre, l'on peut s'apercevoir de la disponibilité des représentations régionales du GA avec des correspondants éditoriaux sur la majeure partie du territoire, répondant par ce mécanisme au respect du principe administratif de décongestionnement du service central. De plus, cette organisation dispose des représentations dans l'espace sous-régional de son support audiovisuel en RCA, en République du Congo et en République de Guinée Equatoriale.

A la réalité, le mouvement de publicisation du GA prend un sens particulier à partir de l'action en intervention de l'Etat dans son fonctionnement. C'est l'Etat qui est garant du déploiement des entreprises du secteur privé par la délivrance des autorisations et autres licences d'exploitation pour l'ouverture et l'exercice de la profession de journaliste. Cette autorité de l'Etat s'est manifestée dès l'année 1995 lors de la création du journal l'Anecdote par M. Belinga Amougou, qui posait déjà les jalons du GA, territorialement implanté au plan national avec des supports de communication réunissant l'ensemble des catégories du champ médiatique avec reconnaissance internationale.

Fondamentalement, suivant l'évolution de la tradition administrative, « *le processus de publicisation se manifeste non seulement par une intervention accrue de l'Etat dans la vie économique (...), mais aussi de façon plus précise par une ingérence des pouvoirs publics dans l'organisation interne des sociétés ; immixtion que les textes rendent possibles*³⁴ ». La compréhension du sens et de la forme prise par cette intervention de l'Etat dans les organisations du secteur privé comme le GA révèle qu'« *en outre, il ne suffit pas de souligner la participation accrue des autorités publiques à la gestion des affaires privées pour rendre compte du phénomène de publication. En effet, si c'est ainsi que l'on entend habituellement le terme publicisation, on peut aussi lui donner un autre sens : le fait de rendre public un certain nombre d'informations*

³⁴ Nicole Decoopeman, « Entreprises privées, entreprises publiques », Op.cit., P.184.

relatives à l'entreprise, la transparence des entreprise constituent un autre versant de la publicisation³⁵ ».

Ainsi, on comprend au sens de Decoopeman que l'intérêt du processus de publicisation au GA remet en scène la mise à disposition du public des informations relatives à son fonctionnement ainsi que la transparence dans l'accomplissement et le déroulement de ses activités. Il ne s'agit pas dans ce cas d'étudier les formes diverses d'interventionnisme dans l'activité économique du GA, mais bien la perception des modalités d'intervention de l'Etat dans son fonctionnement ainsi que dans le jeu des organes sociaux. De cette manière, le GA va être soumis par phénomène de transposition à l'obligation de respect des mesures de transparence et de bonne gouvernance³⁶ auxquelles sont soustraits les organismes publics de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques. C'est dans cette logique que les différents contrats signés par cette organisation avec des partenaires publics ou privés feront l'objet de communication pour l'information du public et des services de l'Etat à travers la Direction Générale des Impôts (DGI), qui reste le gendarme en terme de recouvrement fiscal. Rendre les entreprises transparentes, c'est faire en sorte que la situation économique financière et sociale soit connue, que soient rendues publiques les informations relatives à ces éléments³⁷.

Toutefois, à partir de la logique de convergence des entreprises publiques et privées vers un comportement unique, qui révèle dans la matérialité de la publicisation du GA à travers la soumission à l'exigence de transparence, l'on a pu voir par exemple le traitement réservé par la presse privée au "*problème anglophone*"³⁸ quelques temps après sa radicalisation et son inscription sur agenda public. Cette question a fait l'objet d'une condamnation par l'opinion publique jugeant le non engagement de la responsabilité sociale des entreprises de presse et du traitement qui en a été fait au regard de la polarisation qui en découle. C'est ainsi que le journaliste Jean Jacques ZE, alors directeur adjoint de la télévision Vision4 en charge de l'information et non

³⁵ *Idem*.

³⁶ Consulter avec profit la loi N°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

³⁷ Nicole Decoopeman, *Op.cit.*, P.185.

³⁸ Consulter pour des clarifications utiles sur cette question, Piet Konings, « Le "problème anglophone" au Cameroun dans les années 1990 », *Politique Africaine*, Vol.62, Pp.25-34, 1996 ; Piet Konings et Francis B. Nyamnjoh, « Président Paul Biya and the "anglophone problem" in Cameroon », in *The Leadership Challenge in Africa : Cameroon Under Paul Biya* ; Piet Konings, « The anglophone struggle for federalism in Cameroon », in Basta, L.R and Ibrahim J. (eds.), *Federalism and decentralisation in Africa : The multicultural challenge*, Institut du fédéralisme, Fribourg, 1999, Pp.289-325 ; Piet Konings, « The "Anglophon problem" and Chieftaincy in Anglophone Cameroon », in Van Rouveroy Van Nieuwaal, E.A.B and Van Dijk R(eds), *African Chieftaincy in a new socio-political landscape*, LIT Verlay : Hambourg, Pp.181-206.

moins présentateur vedette du journal de 20 heures sur cette même chaîne, qualifiait maladroitement les manifestants et revendicateurs d'une autonomie dans la gestion locale des services publics des régions du Nord-Ouest et Sud-Ouest d'"extrémistes". Ce journaliste prônait alors la "dératisation" de ces manifestants pourtant regroupés autour de la branche modérée du consortium regroupant une multitude de corporations de métiers.

Cette interpellation des pouvoirs publics par le journaliste cadre de Vision4 et du GA trouve un écho très favorable auprès d'une bonne frange des téléspectateurs et de l'organe en charge de la régulation et du contrôle des médias le CNC, qui ne manqua pas d'adresser une mise en garde et un avertissement au directeur de publication et au rédacteur en chef du média incriminé. Par la suite bien que ce journaliste soit revenu à des meilleurs sentiments à travers une demande d'excuses, c'est l'image et la responsabilité sociale de l'entreprise qui s'en trouvent écornées, doublé de l'opinion publique qui condamne cette dérive langagière.

Pour Pierre Anastassopoulos, dans la perspective de publicisation du GA, il se produit en plus du souci de légitimité consacré par le blanchiment de l'image de l'entreprise, un phénomène d'internationalisation qui se vérifie par la présence progressive des supports de communication du GA à travers le champ audiovisuel international et précisément au niveau sous-régional. Cette extension du groupe de médias au niveau international est une action pour laquelle l'activité économique s'expose aux mêmes types de contraintes et de difficultés que les organisations médiatiques de l'Etat à travers ses antennes et ses relais à travers le monde. Vision4 et la CRTV s'en trouvent ainsi mêlées suivant ce principe international de déterritorialisation par l'extension de leurs activités pour une croissance économique soutenue. On voit alors qu'à partir de ces éléments, la projection de organisations publiques et privées, au-delà des frontières, implique une disparition systématique de toute démarcation dans les principes d'organisation et de gestion. En ce sens que la portée de cette extension d'activités déborde le cadre de la nature du service pour recouvrir celui de la rentabilité pour s'inscrire dans la concurrence du monde audiovisuel transnational, mais également pour des besoins de performance.

Seulement, le souci de transparence ici démontré et auquel est soumis le GA dans son fonctionnement sera butté dans son implémentation face à 'émergence de quelques difficultés « susceptibles de modifier les règles du jeu entre l'entreprise et ses concurrents d'une part,

*l'entreprise et ses partenaires d'autre part*³⁹ ». Il se pose alors une difficulté de mise en conjugaison de la transparence et du secret des affaires dans cette organisation privée. A ce niveau, il paraît légitime que l'équipe dirigeante rende compte de leur mission à leurs mandants et les informe de l'avenir de leur entreprise. La diffusion des informations confidentielles qu'ils détiennent à l'ensemble du personnel des établissements et entreprise publics des informations issues des résolutions du CA par le délégué du personnel y représenté. Mais au regard de l'expression collective du GA, la diffusion de ces informations confidentielles devient problématique. Cette difficulté illustre bien les conflits qui peuvent naître relativement à ce droit à l'information du personnel.

A la réalité, face au phénomène d'internationalisation dans la convergence des comportements pour le rapprochement des entreprises publiques et privées, il se produit une « *différenciation du comportement de l'Etat : au lieu d'accroître sa pression sur l'entreprise qui se multinationalise, il peut l'alléger*⁴⁰ ». C'est tout le sens de l'accompagnement du secteur privé par l'Etat au Cameroun qui n'hésite pas depuis l'accession à l'indépendance de produire des capitaines d'industrie à travers les mesures de facilité économiques comme les allègements et exonérations fiscales.

De même, le GA dans sa trajectoire et le projet managérial de son promoteur, a rencontré l'adhésion des pouvoirs publics dans la matérialisation de ses ambitions d'accroissement de son offre audiovisuelle dans un secteur en quête de structuration, mais également dans le sens de l'extension de la compétence camerounaise. Ceci permettant aux médias d'Etat précurseur du champ médiatique de réinventer à partir d'une démarche de privatisation.

B- L'évolution rationnelle vers une privatisation du service public de la presse : la portée de l'adoption du *Nouveau Management Public (NMP)*⁴¹ à la CRTV et la SOPECAM

³⁹ C. Cavaldi, « Le secret des affaires », Mélanges SAVATIER, 1965, Pp.291-316 ; A. Toulemon, L'information des actionnaires et le secret, S. 1964. Cr. 35. Ainsi dans le sens de cette transparence, la multiplication des informations relatives à l'entreprise peut favoriser les concurrents à nuire à l'intérêt de l'entreprise. De plus, « la nécessité du secret est invoquée à chaque étape vers une plus grande transparence », in Nicole Decoopeman, « Entreprises privées, entreprises publiques », Op.cit., P.7 ; Célestin T. Kaptchouang, « La distinction administration publique – administration privée », Op.cit., P.183.

⁴⁰ Célestin T. Kaptchouang, Op.it., P.185.

⁴¹ Consulter avec profit sur ce nouveau paradigme de management dans le secteur public, Graham Allison, *Public and private Management : Are they fundamentally a like in all unimportant aspect*, Mayfield, 1983 ; Brassard A., « Modèle des facteurs individuels et organisationnels pouvant influencer un changement organisationnel », Thèse de doctorat à l'Université de Montréal, Faculté des Sciences de l'Education Administrative Scolaire, 1974, Xi, 406 pages ; Mintzberg Henri, *Structure et dynamique des organisations* Montréal, Agence d'Arc, 1982 ; Hayat Ben Saïd, « Gestion du changement dans l'administration publiques en vue de sa modernisation : étude de cas canadiens et

Les politiques de modernisations administratives inspirées par les institutions financières internationales sont sous-tendues par une volonté de transformation des principes d'organisation de l'administration. A ce titre, elles constituent une réponse à la crise de l'Etat providence⁴², dont les facteurs visibles et de nature perverses impriment une sorte de délégitimassions de sa mission régaliennne étatique de réalisation de l'intégration sociale et de la promotion du développement économique. Ainsi l'avènement de la Nouvelle Gestion Publique qui fait son entrée dans la pratique administrative des arènes publiques de l'Etat fait partie intégrante de ces politiques de modernisation. Ce nouveau modèle de gestion est au cœur du mouvement de privatisation dans les entreprises publiques au Cameroun et tend à l'importation dans la sphère publique des méthodes de gestion du secteur privé en disposant de quelques idées forces dans son implémentation : la transformation du style de direction, l'effort de responsabilisation des gestionnaires l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés ou les usagers s'inspirent à titre divers d'un modèle de type entrepreneurial.

On peut donc dire avec fermeté que la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et le Budget Programme (BP) définis au plan macroéconomique au lendemain de l'élection présidentielle de 2011 au Cameroun par le gouvernement de la république contribuaient déjà à poser les jalons institutionnels de la NGP. En ce sens que l'intérêt général⁴³ s'est trouvé ainsi relayé voir supplanté par le thème plus propice et conforme à la nouvelle trajectoire managériale de l'efficacité. Ainsi, le mouvement de privatisation des médias d'Etat que sont la CRTV et la SOPECAM dans leur dynamique fonctionnelle qui présente la mutation processuelle vers la pratique effective du

leçons pour le Maroc », Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maitre ès sciences Université de Montréal avril 2000 185 pages. Pour ce dernier auteur aux propositions de recherche plus récentes, l'émergence du Nouveau Management Public (NMP) fait suite à la succession de crises de gestion publique un peu partout dans le monde, traduisant une nouvelle réflexion sur le rôle de l'Etat. Les gouvernements ont de plus en plus recours à des techniques et modes de gestion, à des valeurs et vocabulaires empruntés au secteur privé, P.16.

⁴² L'Etat providence ou "*Welfare State*" est une réalité ancienne, si l'on entend par là l'effort de l'Etat pour modifier les conditions du marché et potager les individus des conséquences économique et sociales qui pourraient les affecter. Sa naissance remonte dans la situation française, en référence à la loi sur les accidents de travail de 1868. Une vision plus restrictive présente l'Etat providence comme la réalisation des droits sociaux des citoyens après la reconnaissance des droits civils et politiques. C'est la conception d'un Etat érigé en tuteur de la société, devenant ainsi la clé de voute de cette société, érigé en garant du bien-être collectif. Cependant, cet Etat-providence est entré en crise à la fin du 20^e siècle, précisément en 1970, sous la pression d'un ensemble de facteurs (idéologique économique, politique) consécutivement au processus d'internalisation et d'expansion étatique. Cette crise est appréhendée comme un mécanisme contribuant à saper les dispositions conquises par l'Etat qui cesse d'être interventionniste, abandonnant son volet social pour ne se concentrer que sur l'aspect régulation du champ social. Cette crise s'est divisée en 2 temps : d'abord la crise des représentations, ensuite la crise des politiques.

⁴³ L'intérêt général pris comme une qualité du tout Etat dans sa capacité redistributive des fruits de la croissance à l'ensemble des citoyens du bien commun ainsi collecté, est constitutive d'une extension des missions traditionnelles de l'Etat. Les 6 valeurs définies par le protocole n°26 sur les Services d'intérêt Général (SIG) sont : la qualité, la sécurité, le caractère adorable, l'égalité de traitement, la promotion de l'accès universel, la promotion des droits des utilisateurs

management, implique une reconfiguration de l'idéologie à la base de la fondation de l'Etat et de ses démembrements organisationnels.

En effet, cette notion d'intérêt général apparaît aujourd'hui de plus en plus contestée et on assiste presque à son effacement progressif consécutivement aux différentes critiques⁴⁴ qui lui sont adressées. On constate alors que relativement à l'évolution des principaux centres d'intérêt dans les organisations médiatiques du secteur public, l'intérêt général n'apparaît plus comme étant le monopole de l'Etat, parce que ayant les capacités de s'infiltrer dans des univers idéologiques du secteur privé. Cette déconstruction du monopole de service public conforte ainsi la théorie du mythe fondateur de l'action publique. L'intérêt général n'est plus comme le produit d'une génération spontanée : à la base de sa formation on trouve nécessairement des intérêts particuliers des individus et des groupes. De ce fait, intérêt général et intérêts particuliers n'apparaissent plus comme étant de nature radicalement différentes et leur opposition tend d'ailleurs à s'estomper

Page | 552

Au demeurant, la remise en cause de l'idéologie de l'intérêt général au sein de l'administration publique camerounaise à l'observation des pratiques perverses de ses agents en collusion avec l'environnement induit par le souci rationnel de maximisation des intérêts particuliers, révèle l'émergence et la prolifération du phénomène de corruption dans les entreprises et établissements publics. Cette gangrène sociale de l'administration publique camerounaise participe de la délégitimation et de la déconstruction du mythe politique et idéologique sur lequel l'Etat a bâti son prestige et sa réputation dès l'acquisition de l'indépendance et de sa souveraineté internationale.

L'intérêt général va alors se voir supplanter par la prédominance des intérêts particuliers des agents et acteurs des organisations publiques qui font usage des stratégies différenciées pour accéder aux privilèges offerts par le système dans la prestation du service rendu. Celui-ci va progressivement s'opérer de manière quasi systématique par certains acteurs en échange de rentes diverses qui peuvent s'évaluer en terme d'argent ou toute autre forme de paiement. Ceci rend compte d'une facette du visage pervers qu'offrent les administrations publiques au Cameroun pour lesquelles l'accès à un service public donne lieu à une transaction financière similaire au modèle de fonctionnement des entreprises privées.

⁴⁴ Pour les marxistes, elle ne vise qu'à préserver les intérêts de la classe dominante ; la critique sociologique met en exergue l'idée des préférences partisans et permet de s'interroger sur ce qui construit l'intérêt général et qui le construit à ses fins ; la critique économique enfin, insiste sur l'intérêt général comme une atteinte à la liberté d'entreprendre.

La perspective de privatisation de la *Cameroon Radiotelevision* et de la *Société de Presse et d'Editions du Cameroun* est déterminée principalement par le niveau d'intervention de l'Etat dans ces espaces selon qu'il est actionnaire unique ou majoritaire. Dans le cas d'espèce soumis à notre regard on observe une détention exclusive du capital public par l'Etat aussi bien pour ce qui concerne la CRTV que de la SOPECAM, dont le statut et le régime ont connu une mutation en 2016 à la faveur de l'acte présidentiel portant transformation⁴⁵. C'est ce passage d'établissement public industriel et commercial (EPIC) en Société à capital Public (SCP) qui confère à la SOPECAM le statut d'entreprise public. Suivant ce qui précède, « *l'Etat doit définir une politique industrielle dont les entreprises publiques sont l'un des instruments de mise en œuvre ; gestionnaire des finances publiques, il doit opérer un contrôle sur l'utilisation des ressources publiques par les entreprises nationalisées*⁴⁶ ».

Seulement dans la réalité, il est pratiquement difficile de distinguer à quel titre les pouvoirs publics interviennent en tant qu'actionnaire ou en tant que tuteur. C'est la problématique actuelle de la très forte présence de l'Etat dans ces organisations médiatiques et même de manière générale dans les établissements et entreprises publics du champ national. Celle-ci se manifeste de manière concomitante par la double prégnance des autorités de tutelle, l'une technique et l'autre financière, celle du CA avec des administrateurs issus des administrations publiques sectorielles du secteur d'activité de l'organisation, et enfin celle non moins prégnante de la présidence de la république avec le pouvoir de nomination et de reconduction à la fonction par leur maintien des gestionnaires, relativement à certaines contingences indéfinies. Toutes ces institutions ont en charge le contrôle des activités professionnelles de médias d'Etat en veillant à la conformité de l'orientation institutionnelle de la ligne éditoriale ; mais également et surtout des comptes administratifs et financiers de l'organisme audiovisuel et de la presse écrite attribuant les bons ou les mauvais points suivant la réglementation et procédant à des mises en garde et rappels dans des cas de gestion problématique.

Dans ce contexte et au regard des avancées des lois de 2017 sur les établissements et entreprises publics cet interventionnisme de l'Etat implique une rationalisation des processus de nomination des DG, l'élaboration et le respect du profil des administrateurs d'une part et la sanction de tous les acteurs stratégiques selon les performances de l'organisation d'autre part. Au plan de la gestion des RH, on note avec l'avènement de ces lois des innovations autour du respect

⁴⁵ Voir article 1^{er} du décret n°2016/2016 du 28 avril 2016, Op.cit.

⁴⁶ Nicole Decoopeman, Op.cit. P.196.

de la durée des mandats avec une fin de plein droit pour les membres du CA et les DG ; la désignation par voie d'élection du représentant du personnel au CA⁴⁷.

De plus pour Viviane Ondoua Biwolé au compte des innovations des nouvelles lois de 2017 s'inscrivant dans la perspective de privatisation et de recherche de performance des médias publics la possibilité est désormais accordée aux ministres d'être PCA pour permettre à l'Etat de faire des économies substantielles à la condition qu'un texte réglementaire soit pris pour empêcher le cumul des avantages comme cela est très souvent le cas de l'écart de gestion du fichier solde de l'Etat. En outre, une flexibilité est également accordée aux EEP de disposer des personnels saisonniers des temporaires et d'avoir la pleine maîtrise de leur masse salariale le positionnement stratégique de la gestion rationnelle des RH.

A titre d'exemple, le déploiement et la mobilisation par la CRTV des RH qualifiées de personnel saisonnier se fait lors l'organisation par le Cameroun des compétitions internationales pour une couverture totale. Ainsi, l'organisation de la Coupe d'Afrique des Nations Total Energies(CAN) 2021 par le Cameroun a choisi la CRTV comme partenaire technique, lequel a procédé en prélude à cet évènement continental à l'acquisition de plusieurs OB vans (*Outside Broadcasting vans*) et matériels de dernière génération à l'étranger pour la retransmission en direct de la compétition. la production du signal officiel autorisée par la Confédération Africaine de Football (CAF) a induit un supplément de personnel disséminé sur l'ensemble du territoire national et précisément au lieu de village de la compétition et des sites des différents stades. Le sens de cette initiative est porté par la volonté managériale de réaliser une compétition optimale en terme de retransmission dont la performance professionnelle traduit une appropriation publique des pratiques et modèles de gestion des entreprises privées pour une efficacité dans la rentabilité.

Dans le même ordre d'idées, l'ouverture des prestations des services de la SOPECAM à des particuliers pour des besoins d'impression ou d'édition de toute sort, indique clairement une volonté de rentabilisation plus accentuée. Le plaidoyer permanent à l'Etat par le DG de cette entreprise publique à l'adresse des décideurs politiques et précisément à la tutelle pour transfert à la hiérarchie de l'exécutif pour la réintégration de l'imprimerie de cette société à la commande publique indique une dynamique portée par le top management de la société. Ce plaidoyer s'explique par la détermination de cette société à accéder à une autonomie financière complète pour faire face aux nécessités de service dans la production du journal *Cameroon tribune*

⁴⁷ Alors que la loi de 1999 en la matière était muette sur son mode de désignation.

permettant de supporter le gap financier sans cesse croissant supporté partiellement par l'Etat à travers ses subventions. Ainsi pour M. Mamboro⁴⁸ :

“La SOPECAM entant qu’entreprise qui a des missions de service public génère un cout qui n’est pas juste. Le journal Ct n’est pas le journal du gouvernement mais un journal critique qui paraît régulièrement. Mais quand vous produisez ce journal qui a une ligne éditoriale et un certain calibre de qualité, peu importe, le prix est de 400f CFA. Mais nous avons des contraintes de qualité, ceci nous impose d’avoir un cout de revient élevé. Nos dernières évaluations tournaient autour de 1150f CFA, donc voyez le gap. Et ce gap la rentre dans le cout des missions de service public qui depuis un certain temps avec le plaidoyer de la SOPECAM, demande le remboursement au moins de ce gap-là qui est évalué approximativement et payé de temps en temps, mais nous ne bénéficions pas de quelque chose d’automatique comme la CRTV. Les 300 millions de franc CFA de subvention annuelle ne couvre pas ce gap-là parce qu’il est trop grand. En plus, il est payé 75 millions de Francs CFA par trimestre et ne vaut même pas les salaires d’un mois ici qui sont de 160 millions de franc CFA. Moyennement, il faudrait 510 millions de franc CFA par mois pour couvrir ce gap. “

Page | 555

Cependant, il se dégage à la réalité une variable fondamentale au phénomène de privatisation qui est la participation des employés et salariés à la gestion des organisations publiques pour garantir les possibilités de l'amélioration du cadre d'emploi et des conditions de travail. Dans cette logique, il est également assigné aux entreprises publiques l'objectif de “vitrines sociales⁴⁹” pour traduire le niveau de représentation du personnel de ces organisations auprès des instances gestionnaires et décisionnelles comme le CA qui a la capacité d'orienter la vie des salariés à travers les débats d'orientation des activités tenus au cours des sessions. C'est ainsi que se construit de manière processuelle la construction affinitaire d'une proximité du manager avec le personnel à la CRTV et SOPECAM, du fait de la durée d'occupation au poste.

La proximité dans ces organisations entre le manager central et certains collaborateurs prend des proportions inattendues à la SOPECAM, où l'on voit par exemple à partir de la longue durée au poste de madame Nnana Marie-Claire, d'une zone de rencontre avec le personnel féminin autour d'une association réservée aux femmes de l'entreprise et dont le déploiement se fait selon

⁴⁸ Monsieur Mamboro Armand Francis est chef de la Division des Finances et de la Comptabilité à la SOPECAM, auprès de qui nous avons obtenu un long et riche entretien sur le niveau de performance de cette entreprise publique.

⁴⁹ Nicole Decoopeman, Op.cit., P.204.

le calendrier des événements de la société. La désignation du DG comme présidente d'honneur a fini de consacrer le niveau de sociabilité historique et de proximité complice de ce manager avec son personnel avec qui elle aura traversé plus de deux décennies. Ce modèle articulé de promotion des relations humaines à la SOPECAM reconfigure les rapports de collaborations professionnels pour intégrer l'aspect performatif des activités professionnelles.

Aussi l'amélioration de l'emploi et des conditions de travail suivant le modèle de promotion des entreprises privées, trouve un champ propice dans le maintien et l'augmentation des effectifs qui figurent en bonne place dans les contrats de plan à la CRTV. Ceci s'observe par la politique salariale sans cesse améliorative de cet établissement de l'audiovisuel, donnant l'exemple d'une évolution très modérées des salaires. A l'occasion de la célébration de la 139^e édition de la journée internationale du travail, le DG précisait fort à propos que :

“je salue le sens de responsabilité des leaders syndicaux de l'office qui ont su à la fois exprimer leurs revendications et préserver l'essentiel, d'ici la fin du moi, chacun des assurés principaux que vous êtes recevra sa carte d'assurance. J'ai négocié et difficilement obtenu du CA une disposition budgétaire de 471 millions de francs CFA pour modifier la formule de calcul de l'indemnité compensatrice de logement du personnel. Ces dernières semaines, j'ai reçu plusieurs fois les syndicats, ma porte est ouverte et je garde la main tendue. La reprise des négociations autour de la convention collective a eu lieu. J'ai bon espoir que nous allons parvenir à un consensus afin que cette augmentation de revenus soit effective dès ce mois de mai 2025⁵⁰”.

Dans la perspective de rationalisation des actions par la privatisation des activités et fonctions à la CRTV et SOPECAM, se sont matérialisées des initiatives parallèles de création des services et directions nouvelles avec l'objectif de conduire l'organisation vers une situation de performance, de contrôle de ses activités et également du développement.

La création de la Direction de la Stratégie et du Développement à la SOPECAM suite la résolution de 2016 du CA qui adoptait un nouvel organigramme qui consacre la détermination de l'organisation à penser la stratégie de la société et à la mettre en œuvre pour accéder u

⁵⁰ Allocution de M. Charles Pythagore Ndong, DG de la CRTV, le jeudi 1^{er} mai 2025 à l'occasion de la 139^e édition de la journée internationale du travail inscrite sous le thème : « *Dialogue social et travail décent pour un Cameroun serein* ». Discours adressé à l'ensemble du personnel au cours d'une réception personnelle du DG qui a rendu un hommage au travail d'arrière-plan mais décisif, aux chauffeurs de l'office. Hommages qui se succéderont tout le long du mois de mai pour les autres corps de métier de l'établissement en cette période des travailleurs.

développement escompté. A travers cette innovation structurelle, la SOPECAM vient répondre au besoin de projection par ses dirigeants dans un environnement concurrentiel, ceci en assurant la veille stratégique, la réalisation des études confiées aux gestionnaires ainsi que la réalisation des plans de développement. Cette évolution paradigmatique est un indice de la dynamique administrative de la SOPECAM.

De même à la CRTV, la création sensiblement à cette période suite à l'installation de M. Ndongo Charles à la fonction de DG et sous son initiative, d'une cellule de Contrôle Interne validée par le CA de 2017, laquelle est logée dans le cabinet du DG pour une collaboration plus soutenue et de proximité. Cette structure particulière qui depuis sa création voit se succéder plusieurs contrôleurs internes, tous assistés d'un seul et même consultant expert sorti de sa retraite d'ancien fonctionnaire des régies financières à l'année 2017 pour des missions très sensibles de l'avis dudit consultant mais différentes de celles de la division de l'audit de l'office : *« à la CRTV il existe une division de l'audit qui intervient on va dire ex-post, mais par contre, on intervient avant. Dans le cadre de mon travail je fais mon rapport à la fin du mois qui contient en général trois éléments : suivant les types de dossiers qui nous sont parvenus, je relève les insuffisances et je fais des propositions à la hiérarchie⁵¹ »*.

Tout comme la DSD de la SOPECAM, la cellule du Contrôle Interne dans ces organisations représente un outils d'incitations à la performance pour la croissance économique et la réduction du niveau de consommation budgétaire indispensable aux entreprises et établissements en quête permanente de financement pour accéder pleinement au statut d'entité autonome au plan managérial.

Par ailleurs, l'aspect le plus plausible de l'intervention de l'Etat dans le fonctionnement des entreprises publiques pour l'amélioration de leur croissance et du service, s'est exprimé en 2022 avec l'introduction par la tutelle financière d'une circulaire portant sur les contrats de performance⁵² de ces organismes avec le gouvernement. A partir de ce constat, l'on a pu catégoriser les EEP pour se rendre compte que la CRTV occupait la position d'établissement public de 3^e catégorie, pendant que la SOPECAM était rendue à la 4^e catégorie des entreprises publiques. Aux termes de cette réglementation, l'évaluation sera faite sur une période biennale de

⁵¹ Entretien avec M. Nkouabvouma Roland, consultant à la Cellule du Contrôle Interne de la CRTV depuis son départ à la retraite en 2017. Ancien fonctionnaire du Ministère des Finances, contrôleur financier dans les forces armées, puis chef service du contrôle des engagements comptables.

⁵² Circulaire N°00004918/MINFI du 05 juillet 2022 régissant les contrats de performance entre l'Etat et les établissements et entreprises publics

l'assimilation des prescriptions et conditionnalités permettent l'évolution de chacune de ces entités, relativement au rang occupé.

Mais seulement dans la réalité, il s'est produit une réception difficile de ce nouvel outil de conduite managériale du fonctionnement des entreprises et établissements publics. En ce sens que parler de performance revient à s'imposer une discipline budgétaire et trouver les moyens pour atteindre les objectifs fixés à travers les indicateurs de performance. Dans le cas de la CRTV, « ils ont encore du chemin pour s'adapter à ce modèle. Il faut un accent sur la qualité des ressources humaines⁵³ ». Aussi, les médias d'Etat n'ont pas intégré la propriété fondamentale de la culture d'entreprise⁵⁴ dans les manières de faire du personnel au centre des activités d'impulsion de l'organisation. « La rigueur et la discipline, c'est ce qui manque à ces sociétés à capital public, mais aussi le suivi. Donc ils s'entourent des conseillers pour imprimer leur passage. Il y a des cas de réussite comme la CNPS, le FEICAM... cela pousse à sortir de la notion de 8 heures au travail et entrer dans celle de 8 heures de travail ».

Cet état de chose traduit sociologiquement une "fonctionnarisation" traduite dans l'écosystème fonctionnel des acteurs de la CRTV et la SOPECAM pour indiquer le comportement de fonctionnaire des agents publics d'entreprises opérationnelles pourtant soumises à l'obligation de résultats pour consacrer leur autonomie financière et managériale confinées à la trop forte présence de l'Etat dans le contrôle de gestion. Ceci parce qu'en temps normal, une entreprise publique devrait reverser des dividendes de sa production à l'actionnaire majoritaire ou unique qu'est l'Etat. Mais on constate paradoxalement que ces organisations requièrent encore des subventions, allocations ou redevances de l'Etat, ce qui a le mérite de tomber sous le sens des principes universels du Nouveau Management Public.

Conclusion

Au total, le grignotage progressif voir des frontières administratives et managériales entre les organisations publiques et privées est une réalité nouvelle et factuelle dans la configuration du champ administratif camerounais. Ses effets visibles sont traduits par la mise en liaison du Groupe

⁵³ Monsieur Nkouabvouma Roland, Op.cit.

⁵⁴ Pour M. Mambo, « la culture d'entreprise est un ensemble de ce que j'appelle habitus, qui fait que quel que soit l'endroit où se trouve un employé de la SOPECAM, quand vous regardez sa manière de faire, ça vous rappelle que c'est la façon de faire dans cette entreprise. C'est la culture généralisée de cette entreprise. La difficulté se heurte donc à la perception individuelle. C'est chacun qui se dit : qui suis-je pour changer ce qui se fait ici depuis des décennies. Du coup les gens se laissent entraîner par le courant d'eau, parce que l'entreprise apparaît à tout le monde et à personne en même temps. On va se rendre compte que sur les 200 entreprises et établissements publics que compte le pays, c'est la même attitude ».

L'Anecdote et de la CRTV-SOPECAM. Le phénomène construit d'harmonisation fonctionnelle rendu possible par la pratique tendancielle du commandement au sein de ces organisations médiatiques trouve ses fondements, d'abord dans la pertinence de l'approche sociologique de l'analyse qui révèle une disparition de la démarcation des principes de gestion aussi bien publics que privés ; mais également et surtout par la déclinaison du caractère fluctuant qui ressort des styles de commandement dans ces unités sociales au rapport de service établi. A la réalité, la disparition des frontières entre service public et service privé s'observe progressivement à la lumière de l'étude ainsi abordée et marquée par la pesanteur décisive de la pratique du commandement dans ces univers fortement influencés par la conjoncture économique et le contrôle politique de l'ordre dominant. Au demeurant, la théorie administrative s'en trouve ainsi reconfigurée par les ressorts sociologiques du commandement perceptibles au cœur des organisations et qui induisent de manière totalement transversale, une ouverture vers un nivellement managérial dans la nouvelle conception des organisations. C'est tout le sens de l'interpénétration bijective des modèles de gestion administrative observables à la CRTV, SOPECAM et au Groupe L'Anecdote.

Administrations publiques au Tchad: l'intermédiation comme pratiques de la bureaucratie

Public administrations in Chad : intermediation as bureaucratic practice

Par :

Dr **KELMA MANATOUMA**

Page | 560

Enseignant -Chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de N'Djamena

Résumé :

Nous analysons dans ce texte, les interactions sociales entre les agents et les usagers dans le service d'identité civile de Ndjamen. Il s'agit d'étudier le fonctionnement au quotidien de l'administration publique à travers les rapports de pouvoir entre les agents et les usagers. Pour mieux saisir ces pratiques, nous prenons en compte le contexte historique et politique du Tchad. L'idée que nous nous faisons de l'administrateur n'est pas seulement celle de l'agent responsable du bureau ou des guichets, mais elle englobe l'ensemble du personnel, allant des agents de sécurité aux responsables administratifs du service de l'identité civile. En prenant en compte tous ceux qui travaillent dans ce service, nous entendons saisir les enjeux et les pratiques de mise en papier, à partir des faits et des récits des acteurs. Ces acteurs sont, par exemple, les agents de guichets, les agents de maintenance, les gardiens, les demandeurs de carte nationale d'identité, les intermédiaires.

Mots clés : État, Administrations publiques, violence, intermédiation, corruption

Abstract:

In this text, we analyze the social interactions between agents and users in the civil identity service in N'Djamena. The aim is to study the day-to-day functioning of public administration through the power relations between agents and users. To better understand these practices, we take into account the historical and political context of Chad. Our idea of an administrator is not limited to the official in charge of the office or counter, but encompasses all staff, from security guards to administrative managers in the civil identity service. By taking into account all those who work in this department, we aim to understand the issues and practices involved in putting things on paper, based on the facts and accounts of those involved. These actors include, for example, counter staff, maintenance staff, security guards, applicants for national identity cards, intermediaries.

Keywords : State, Public administrations, violence, intermediation, corruption

Introduction

« Aujourd’hui, obtenir une carte nationale d’identité est un vrai combat. Si tu n’as pas quelqu’un au commissariat central, il est difficile d’avoir accès à la carte d’identité. D’ailleurs, il faut sortir très tôt matin pour avoir la chance d’entrer dans l’enceinte du centre d’identification. Les agents ne sont pas du tout courtois avec ceux qui viennent faire la carte d’identité. Même si tu as la chance de déposer tes dossiers, pour avoir la carte, il faut attendre au moins un à trois mois [...] »¹

Page | 562

Ce propos est celui de Hadjara, une femme d’une trentaine d’années, que nous avons rencontrée devant le centre d’identification de Ndjamena pendant notre séjour de terrain. Hadjara est alors installée sous un arbre devant la porte d’entrée du centre d’identification en attendant que les agents de la sécurité viennent ouvrir la porte d’entrée. Autour d’elle, des hommes et des femmes discutent. Ils parlent notamment de la manière dont les agents du service d’identification traitent les usagers. Parmi eux, des femmes et des hommes âgés, certains avec un problème de vue, des personnes à mobilité réduite, des femmes qui portent des enfants sur leur dos, tous attendent avec impatience les agents de sécurité afin d’entrer à l’intérieur du service d’identité civile. Pour éviter les attroupements, ces agents mettent en place une organisation interne qui leur permet de faire entrer les demandeurs de la carte d’identité par vague de cinquante à cent personnes suivant l’heure d’arrivée. Parler du combat dans ce texte, cela révèle bien la nature du rapport que les « bénéficiaires du service du public »² entretiennent avec ces agents du centre d’identification. L’enquête de terrain (observation et entretiens semi-directifs) est réalisée, en 2020 et 2025, dans le service d’identité civile de Ndjamena. Il s’agit d’un service qui identifie et délivre les cartes nationales d’identité aux citoyens tchadiens.

Saisir les interactions sociales des administrés et des administrateurs du service de carte d’identité pose ici, de manière générale, la question des rapports que les agents des services publics entretiennent avec cette catégorie qu’on appelle « client »³ dans certains services de l’administration, à l’exemple du service d’identité civile. L’idée de client semble indiquer que la carte nationale d’identité est un produit commercial que l’on peut vendre à toute personne qui en fait la demande. En suivant cette logique, nous pouvons cerner le sens que les agents de guichets

¹. Extrait d’entretien avec Hadjara, Ndjamena, août 2023.

². Godbout T. Jacques (1987), *La démocratie des usagers*, Boréal Express, Montréal.

³. Le mot « client » est revenu plusieurs fois dans nos entretiens avec les agents du service d’identité civile. Ils évoquent ce mot client pour parler des demandeurs de carte nationale d’identité.

et les « demandeurs » des centres d'identification donnent au dispositif d'identification. Le processus de l'identification des individus pose de réelles questions qui ne peuvent être comprises qu'à partir des pratiques, des attitudes des agents et des usagers du service de l'identité civile.

Nous essayerons d'analyser ces interactions sociales à partir des attitudes, des gestes et des pratiques qui définissent les modalités de l'identification des individus dans le service d'identité civile du commissariat central de Ndjamena. Il s'agira d'analyser, dans un premier temps, le contrôle des entrées dans service d'identité civile comme mode de gouvernement des individus(I). En deuxième lieu, nous nous penchons sur la question de l'intermédiation dans le processus d'identification des individus (II).

I- LE CONTROLE DES ENTREES COMME MODE DE GOUVERNEMENT

Dans un article publié en 2013 sur l'administration locale, Marielle Debos montre l'enchevêtrement qui existe entre le métier des armes et les administrations publiques dans le contexte de l'« entre-guerres » au Tchad⁴. Cet article permet d'esquisser une première sociologie de l'administration publique au Tchad à travers l'analyse des parcours professionnels de ces agents du service public et de leurs pratiques au quotidien, notamment dans le cas des agents de la police nationale que nous sommes en train d'étudier. Pour comprendre les pratiques des administrations publiques au Tchad, il est important de prendre en compte le registre du « métier des armes »⁵ dans la mesure où l'administration est fortement militarisée à travers les dispositifs de contrôle policier. Les armes constituent un instrument d'expression et d'exercice du pouvoir dont les agents du service de l'identité civile disposent et qu'ils n'hésitent pas à brandir quand ils désirent intimider des usagers récalcitrants. Nous allons saisir dans cette première partie l'historicité politique et gouvernance des administrations publiques (A) et la question de la violence morale comme l'expression du gouvernement des services publics (B).

A- Historicité politique et gouvernance des administrations publiques

L'histoire politique du Tchad, jalonnée par les conflits politiques et militaires explique en partie le rapport qu'entretiennent les agents du service d'identité civile avec les usagers. En mettant l'accent sur les parcours des agents en poste dans ce service, nous essayerons de comprendre comment le passé de combattant, qu'il s'agisse de l'armée nationale ou de rebelle, joue un rôle

⁴. Debos Marielle, (2013), *Le métier des armes au Tchad. Le gouvernement de l'entre-guerre*, Karthala, Paris, 2013.

⁵. *Id.*

dans l'idée que chaque agent se fait de son activité, et définit son rapport à l'usager du service public. Ce passé de combattant auquel la frontière entre le combattant légal et le combattant illégal semble parfois fluide. Dans de telles circonstances, les armes jouent un rôle déterminant dans l'économie d'accaparement et d'extorsion. Les armes ne servent pas seulement à la guerre, mais elles sont un outil important dont l'agent se sert pour imposer son influence dans ses relations au quotidien⁶ avec l'usager du service public.

Des arrangements politiques ont vu le jour avec les différents accords de paix que les représentants de l'État ont signé avec des groupes rebelles qui se sont succédé depuis 1990. Au nom de cette politique de paix et de réconciliation, des anciens maquisards se retrouvent à des postes de responsabilités dans les ministères, dans les grandes institutions de la République. D'autres sont intégrés dans les secteurs comme l'armée nationale, de la gendarmerie, la douane, les eaux et forêt ou la police nationale... Ceux qui sont recrutés à la police nationale choisissent des services qu'ils qualifient de « juteux ».⁷ Le service des papiers d'identité, par exemple, qui génère chaque jour des ressources importantes pour l'État, dont la gestion est souvent confiée à des gens issus du sérail du pouvoir. Pour rattraper des années passées dans le maquis, certains agents de ce service public n'hésitent pas à mettre en place des stratégies qui leur permettent de racketter les usagers.

B- La violence morale comme l'expression du gouvernement des services publics

Le service de la carte d'identité accueille à lui seul, au moins, 150 à 200 usagers par jour. C'est ainsi que la violence morale constitue un instrument de gestion des agents de ce service public. Même si cette violence est réduite à des remontrances faites souvent à l'encontre des usagers, ou des chantages, il arrive parfois que les agents chargés de la protection du centre de l'identité civile sont obligés d'utiliser la violence physique pour régler le service. En cas d'altercation, les agents de guichets font souvent appel aux agents de sécurité pour expulser les usagers mécontents. Au nom de l'« autorité de la police⁸ » dont ils disposent et qu'ils manient à leur guise, les agents du service de l'identité sont partagés entre le travail de bureau et celui d'agent de sécurité.

⁶. Debos Marielle, (2013), *Le métier des armes au Tchad. Le gouvernement de l'entre-guerre*, Karthala, Paris, 2013.

⁷. Le service juteux est un secteur qui génère de liquidité financière.

⁸ Jobard 2004 37

Les tensions entre agents et usagers sont généralement liées à la pratique d'intermédiation, qui est monnaie courante dans les administrations publiques. Ce n'est pas l'« État policier » que décrit Michel Foucault, mais le dispositif de sécurité constitue un instrument de pression et de violence morale au sein des services de l'identité civile.

Les fouilles sont faites systématiquement à tous ces postes, même si aujourd'hui elles sont réduites, le dispositif de sécurité existe toujours. Les agents interrogent toute personne qui désire entrer dans le centre d'identification ; la question qu'ils posent est la suivante : « que venez-vous faire au centre d'identification ? » Cet interrogatoire est répété à longueur de journée et à chaque fois qu'une personne veut pénétrer dans le centre d'identité. Dans ce contexte, certains usagers, venant des zones rurales et qui n'ont pas l'habitude de voir un tel dispositif de sécurité, ont peur quand ils voient ces policiers en treillis et armes à la main. Ces personnes sont alors catégorisées comme suspects, c'est-à-dire des visiteurs voulant se faire établir des papiers d'identité. De tels cas arrivent régulièrement au centre d'identification. Étant donné que c'est le seul centre qui, pour le moment, délivre des cartes d'identité, les agents usent de leur pouvoir bureaucratique, parfois en complicité avec les autorités de la police, pour décourager ceux qui désirent exprimer leur colère face aux insuffisances du service. Ce constat est relevé quotidiennement par les demandeurs de carte d'identité. Les autorités politiques se félicitent de ce dispositif qu'ils tendent de vendre aux usagers, notamment en ce qui concerne la question de la lutte contre l'insécurité. Pour Ousmane, chargé de sécurité au service d'identité civile, tous ces postes de sécurité permettent de contenir tout agissement qui pourrait perturber les activités du centre d'identification :

Ce discours répond bien aux attentes des responsables qui reconnaissent les insuffisances du service de carte d'identité. Pour eux, ce dispositif permet aussi de rassurer les usagers dans le contexte de la menace terroriste. Cependant, ce dispositif constitue également un instrument par lequel d'autres pratiques illégales sont courantes, mettant en cause les règles de fonctionnement du centre d'identification

II- LA SOCIOLOGIE POLITIQUES DES PRATIQUES D'INTERMEDIATION DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

L'intermédiation dans les administrations publiques en Afrique est un sujet qui a fait déjà l'objet de nombreuses recherches en sciences sociales, notamment depuis une dizaine d'années par les chercheurs du Laboratoire d'études et recherche sur les dynamiques sociales et le

développement local (LASDEL) de Niamey, au Niger⁹. Des chercheurs, comme Jean-Pierre Olivier de Sardan, Thomas Bierschenk, Giorgio Blundo et Mahaman Tidjani Alou (Blundo et Olivier de Sardan, 2007) ont abordé cette question à partir des secteurs bien spécifiques des administrations publiques, qui vont des services de santé à celui de la douane ou de la justice... Ces travaux dégagent plusieurs problématiques très intéressantes liées au « fonctionnement au quotidien des administrations publiques¹⁰ » dans certains pays en Afrique de l'Ouest. Parmi ces phénomènes, on peut noter par exemple la question des pratiques d'intermédiation qui constituent un point important dans les administrations publiques sur les différents terrains qu'ils ont étudiés.

Dans cette deuxième partie, il s'agit d'analyser les « interfaces » et les intermédiations comme pratiques « normalisées » (A) et la corruption et le clientélisme comme logique de fonctionnement (B).

A- Les « interfaces »¹¹ et les intermédiations comme pratiques « normalisées »

Les pratiques d'intermédiations dans les administrations publiques au Tchad ne sont pas totalement étrangères à celles décrites par Tidjani Alou dans le service judiciaire au Niger et au Bénin. Dans un texte nourri par de nombreuses enquêtes de terrains, Tidjani Alou décrit minutieusement la corruption du système judiciaire au Niger et au Bénin en relevant les différents points qui définissent le fonctionnement au quotidien de ce service public¹² (Tidjani Alou, 2007.) Pour lui, on peut considérer trois formes d'intermédiation dans le système judiciaire : l'interventionnisme politique, les mécanismes d'intermédiation institutionnels et l'intermédiation informelle. Un autre auteur, Jean-Pierre Olivier de Sardan propose d'historiciser ces pratiques d'intermédiation en montrant le débat qui sépare ceux qui pensent que ces pratiques d'interface sont issues de l'héritage colonial et d'autres qui les rattachent au contexte des sociétés précoloniales de l'Afrique. En suivant l'exemple de cet auteur, nous comptons montrer que les pratiques d'intermédiation ne peuvent pas être comprises, dans le cas du service de la carte d'identité que nous étudions, sans prendre en compte ces deux dimensions, qui sont elles-mêmes

⁹. Bierschenk et Olivier de Sardan, Bierschenk Thomas et Jean-Pierre Olivier de Sardan, (2014) *States at work. Dynamics of African Bureaucracies*, Brill, Leiden, Boston, 440p.

¹⁰. Blundo Giorgio, (2001), « Négociant l'État au quotidien : agents d'affaires et courtiers rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, n° 20, p. 75-90.

¹¹. Olivier de Sardan Jean-Pierre, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'ouest francophone. Diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, n° 96, Paris, 2004.

¹². Tidjani Alou Mahaman, (2007), « La corruption dans le système judiciaire », in Giorgio Blundo et Jean Pierre Olivier de Sardan, *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, APAD, Karthala, Paris.

le produit des différentes temporalités dans lesquelles évolue l'État tchadien et, en particulier, le secteur de la police. Ces deux dimensions sont *sui generis*¹³ au fonctionnement actuel des administrations publiques au Tchad. En héritant du dispositif de la bureaucratie coloniale à travers l'emploi des intermédiaires recrutés parmi les premières élites africaines¹⁴ et en puisant aussi dans les pratiques traditionnelles de solidarité, d'entraide, l'administration publique tchadienne s'est construite sur la base de cette hybridation. Après les indépendances, les premières élites tchadiennes qui ont servi comme commis dans la bureaucratie coloniale conservent les savoirs et les pratiques qu'ils ont acquis à cette époque.

En plus de cette hybridation entre les logiques précoloniales et coloniales, les plans d'ajustement structurel des années 1980 ont mis en faillite les économies nationales et affecté la bonne marche des administrations publiques qui, en retour, se sont servies des agents contractuels comme réponse au programme de départ volontaire des agents mis en place sous l'ordre du Fonds monétaire international (FMI).

Même si les pratiques d'intermédiation dans les administrations publiques du Tchad ne sont pas formalisées comme c'est le cas avec la figure des interprètes et des autorités locales pendant la période coloniale, nous constatons qu'il existe des formes d'intermédiation dans le contexte tchadien. La figure du « porteur de message »¹⁵ qu'on peut trouver dans plusieurs groupes sociaux au Tchad fait d'une certaine manière référence à celle de l'intermédiaire qu'on peut constater dans nos sociétés actuelles. Le porteur de message ou l'annonceur de message, en tant que délégué du chef, joue un rôle d'intermédiaire entre le chef et la population, même s'il est difficile de relier directement ces anciennes pratiques au développement actuel de l'intermédiation dans les administrations publiques au Tchad. Mais nous pouvons dire qu'elles ont influencé les pratiques bureaucratiques des agents des administrations publiques. Le contexte du service de l'identité civile que nous étudions ne permet pas de rendre compte de cette question de l'intermédiation dans un seul sens, car le développement de ces pratiques est le résultat d'un

¹³. « *Sui generis* » est une expression fréquemment utilisée par Émile Durkheim dans le but de caractériser la nature des faits sociaux. Dans ce domaine, « *sui generis* » sert à marquer qu'une totalité (de faits) n'est pas réductible à la somme de ses parties, et présente des traits d'un genre qui lui est propre. En prenant l'exemple du suicide, Durkheim montre qu'envisagé du point de vue statistique, en tant que « fait social », ce dernier présente des caractéristiques (taux, type), dont l'appréhension était impossible par la simple prise en considération de ses manifestations individuelles ».

¹⁴. Labrune Badiane et Smith, 2018

¹⁵. Dans une communauté ethnique du Tchad, le « porteur de message » est un émissaire auprès d'une autorité locale. Il est chargé de porter des nouvelles dans les villages voisins à l'aide d'un cheval ou à pied. Il est intermédiaire entre sa communauté d'origine et celle des autres localités.

ensemble d'agréats. L'intermédiation est prise ici dans un sens large, qui ne se situe pas à un seul travail de courtage des agents secondaires, comme dans le cas des « margouillats » auxquels font référence Richard Banégas et Armando Cuttolo dans un article sur la production des papiers d'identité en Côte d'Ivoire¹⁶.

L'intermédiation constitue une chaîne, qui va du directeur général de la police technique et scientifique aux vigiles du centre d'identification. Les acteurs impliqués dans cette chaîne ne correspondent pas à l'image souvent accolée à cette pratique. On pense que ceux qui jouent ce rôle d'intermédiaires sont de petits fonctionnaires qui n'arrivent pas à couvrir leurs besoins du mois avec leur maigre salaire, ou de jeunes chômeurs recrutés comme contractuels dans les différents services de la police. Mais cette perception ne correspond pas à celle de la pratique d'intermédiation du service d'identité civile, car le service de la carte d'identité fonctionne avec ce que les gens appellent au Tchad, « quelqu'un ¹⁷ ». « Avoir quelqu'un » signifie trouver un intermédiaire qui peut faciliter le processus de la demande de la carte d'identité. Face à la difficulté d'obtenir la carte d'identité, les usagers ne font plus confiance aux agents du service d'identité, donc ils préfèrent accepter l'offre de service de « quelqu'un » qui joue l'intermédiaire entre eux et l'agent du service d'identité civile. Pour Souta, entrepreneuse dans la restauration que nous avons rencontrée pendant notre séjour de terrain à Ndjamen, les services de l'administration tchadienne fonctionnent de cette manière, alors il faut « quelqu'un » pour que les dossiers avancent :

« Aujourd'hui pour faire la carte d'identité, il faut avoir quelqu'un. Si tu n'as pas quelqu'un avec toi, c'est impossible d'avoir sa carte d'identité. Il peut être quelqu'un du service de l'identification, un policier, un parent ou un ami qui connaît des gens de la boîte ».¹⁸

Ce « quelqu'un-isme » reste monnaie courante dans le service d'identification, et il se définit de plusieurs manières, par un lien familial, par le lien des amis ou par des agents du centre d'identification. Cette pratique devient aujourd'hui presque une norme partagée par les usagers des services publics. À tel point que pour une personne qui décide de faire une demande de carte d'identité, la première question qu'elle va se poser est de trouver « quelqu'un » qui l'aidera dans

¹⁶. Cutolo Armando et Banégas Richard, (2018), « Les margouillats et les papiers kamikazes. Intermédiaires de l'identité, citoyenneté et moralité à Abidjan », *Genèses*, n° 112, p. 81-102.

¹⁷. Le mot « quelqu'un » est défini ici comme un intermédiaire ou un référent dans une administration donnée. Celui qui peut vous aider dans une démarche administrative. Ce peut être ami, un parent ou celui à qui on remet l'argent pour vous faciliter la tâche d'obtention d'une carte d'identité, d'un passeport ou d'un extrait d'acte de naissance.

¹⁸. Extrait d'entretien avec Souta, Ndjamen, août 2024.

ses démarches. Il arrive même que cette personne confie les dossiers sans passer par le service d'identification. Cela n'est pas sans conséquence, car le plus souvent ces personnes obtiennent des cartes d'identité avec des erreurs sur le nom ou sur l'année de naissance, car elles sont passées par des intermédiaires.

L'intermédiation dans le cadre du service d'identité civile est le résultat de la faiblesse du service public. Comme nous l'avons déjà souligné, le centre d'identification n'arrive plus à assurer correctement son rôle, qui est celui d'identifier et de produire les cartes nationales d'identité. La suppression des centres d'identification des provinces et les pannes répétitives des appareils ont conduit à la restriction des activités du centre. Cette restriction d'activités favorise la pratique de l'intermédiation.

B- La corruption et le clientélisme comme logique de fonctionnement

Pour analyser les interactions sociales entre les agents et les usagers dans le service de l'identité civile, le phénomène de la « petite corruption » constitue un mécanisme intéressant pour saisir la nature des rapports qu'entretiennent les différents acteurs dans la modalité de mise en papier des identités. Nous appellerons cela « petite corruption¹⁹ » afin de la distinguer d'autres pratiques corruptrices liées au processus de délivrance de cartes d'identité, notamment des détournements des deniers publics. Nous préconisons ici de parler des pratiques de corruption et non de la corruption, car nous ne voulons pas tomber dans les analyses et les commentaires qui dépeignent l'Afrique comme le continent de la corruption. La définition même de la corruption est parfois complexe dans le contexte que nous étudions. Ainsi, le fait de donner 2 000 FCFA à un agent de l'État sans qu'il l'ait demandé peut-il être qualifié de corruption ? Un cabri, un mouton ou du mil donné à un instituteur du village est-il un acte de corruption ? On peut multiplier les exemples sur ce sujet.

Chaque année, l'ONG *Transparency International* publie des rapports qui donnent une idée globale du phénomène de la corruption dans le monde. Le Tchad occupe toujours les dernières positions sur le plan international. Selon le dernier rapport le Tchad est placé le Tchad au 162e rang mondial sur 180 pays²⁰. Ces publications ne permettent cependant pas de rendre compte, de manière précise, de l'état de la corruption au quotidien, mais elles donnent juste une idée globale

¹⁹. Behzad Mashali, (2012), « Analyse de la corrélation entre grande corruption perçue et la petite corruption dans les pays en développement : étude de cas sur l'Iran », *Revue internationale de science administrative*, vol 72, n°4

²⁰ Transparency international, « Corruption perceptions index 2019, Janvier 2020.

du phénomène. Les pratiques corruptrices que nous analysons dans le cadre de notre étude consistent en des gestes et des actes dont la frontière semble difficile à distinguer entre une gratification et une perversion. En effet, il arrive que le demandeur d'une carte d'identité glisse une somme de 3000 FCFA (environ 4,5 euros) à un agent sans que ce dernier ne lui ait réclamé cette somme. C'est dans ce sens que nous essayons de distinguer dans notre travail ce qui semble être de la corruption et de la gratification. Le plus souvent, ces gestes sont interprétés comme un acte de reconnaissance envers un agent pour le service rendu, même si ce dernier est payé pour effectuer ce travail.

À la différence d'un acte volontaire et désintéressé qu'on peut aussi constater dans les services publics, les pratiques corruptrices restent bien généralisées dans les services publics. À ce niveau, ce n'est plus l'usager qui octroie un cadeau par reconnaissance à un agent, mais l'agent qui oblige une somme en échange au service rendu.

Aujourd'hui, cette pratique, comme celle de l'intermédiation, s'est insérée dans le processus de demande de carte d'identité. Même si cette pratique n'est pas officielle, cela constitue une sorte de norme diffuse à laquelle les demandeurs de la carte d'identité doivent à chaque fois se soumettre. Cette logique correspond à ce que Jean-Pierre Olivier de Sardan distingue en termes de « normes pratiques » et de « normes réelles²¹ ». Le processus d'obtention de la carte d'identité est dans cette logique, car les règles et les procédures officielles qui définissent le fonctionnement du centre d'identification ne sont jamais respectées. Le centre d'identité civile devient un lieu de marchandage à tous les niveaux, de la porte d'entrée jusqu'au lieu de retrait de la carte d'identité. Plusieurs personnes que nous avons rencontrées pendant nos séjours de terrain dénoncent cette pratique qui, pour eux, ne favorise pas des personnes résidant dans les zones rurales, étant donné que c'est le seul centre de Ndjamena qui est en activité aujourd'hui.

Le chantage, par exemple, constitue un des moyens utilisés de manière discrète pour faire une demande aux usagers. Il s'agit de faire croire aux usagers qu'il est difficile d'avoir la carte d'identité sans passer par « quelqu'un ». Les usagers s'approprient aujourd'hui ces pratiques qu'eux-mêmes et exécutent quand ils sont dans le processus de demande de la carte d'identité. Au lieu que ce soit les agents qui demandent, comme c'est le cas habituellement, ce sont les usagers qui leur proposent des sommes d'argent. Il faut souligner que le phénomène de la corruption dans

²¹. Olivier de Sardan Jean-Pierre, (2004), « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'ouest francophone. Diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, n° 96, Paris.

les centres d'identification n'est pas spécifique à une catégorie d'agents ni à un corps professionnel, car tous les acteurs, qu'il s'agisse des demandeurs de carte d'identité ou des agents du centre d'identification, chacun essaie de « se débrouiller », comme ils le disent le plus souvent quand on les questionne sur ces pratiques. C'est une pratique généralisée qui devient aujourd'hui une norme partagée par tous les acteurs.

Il faut souligner que la stratégie de débrouille n'est pas seulement une affaire de simples agents de guichets, qui se serviraient de leur position pour soustraire de l'argent dans la main des usagers. Mais pour le cas de la carte nationale d'identité et aussi du passeport, c'est une chaîne de stratégies de débrouille qui se met en place et à tous les niveaux des services de production de ces documents d'identité.

Les pratiques de la corruption touchent tous les secteurs publics. Le gouvernement a pris des mesures successives allant dans le sens de lutter contre ces pratiques, d'abord en créant un ministère de la Moralisation, en 2012, l'Inspection Générale d'État et aujourd'hui avec l'Autorité Indépendante de lutte contre la Corruption (AILC, qui ont la mission de lutter contre ces pratiques. Mais l'existence de ces institutions n'ont pas pu endiguer ce phénomène qui gangrène la société tchadienne.

Au-delà de son caractère illégal, qui est aussi reconnu par les agents et les demandeurs de la carte d'identité, les pratiques de corruption constituent un moyen par lequel les usagers, surtout ceux qui ne disposent pas de liens d'affinité dans le service, pensent faciliter leurs démarches. Cela leur permet de gagner du temps face à la lourdeur administrative du service de l'identité civile. La corruption est perçue ici comme un instrument de contournement des formalités bureaucratiques. En plus de ces formalités bureaucratiques, les demandeurs de carte d'identité se plaignent du comportement des agents, qu'ils jugent peu professionnel. Pour eux, les agents n'accordent aucun respect aux usagers si ces derniers n'ont pas d'argent à leur proposer.

La question de « *Hag al goro* », ²² c'est-à-dire l'argent que l'utilisateur donne à un agent pour faciliter son dossier, constitue une des pratiques courantes dans les administrations. Pour Ali, usagers que vous avons rencontré sur le terrain, l'attitude professionnelle de l'agent dépend de la réaction de l'utilisateur. Si l'utilisateur réagit en offrant de l'argent à l'agent, ce dernier change rapidement de comportement, dans le cas contraire, l'agent se désintéresse de l'utilisateur, en

²². *Hag al goro* est un mot arabe qui se traduit de manière littérale comme le prix de la Kola.

n'accordant aucune importance à ses dossiers. Le « *hag al goro* »²³ (le prix de la kola) ne fonctionne pas toujours : donner une somme de 3 000 FCFA ou 5 000 FCFA à un agent pour faciliter le processus de délivrance de la carte nationale d'identité ne permet pas nécessairement l'acquisition immédiate de ce document. Il y a dans ce cas des agents qui exigent d'autres sommes d'argent afin de faciliter la démarche de délivrance de la carte d'identité.

Face à cette économie d'extorsion, le service d'identité civile fait l'objet de plus en plus de critiques venant des usagers, de la société civile et des médias. Mais toutes ces critiques n'ont pas conduit à des réformes dans l'organisation de ce service public. Il faut noter qu'une partie des difficultés, auxquelles fait face le service d'identification, s'explique par le fait que la sphère politique prend de plus en plus de place dans le fonctionnement quotidien du dispositif d'identification, d'une manière générale, et celui de la carte d'identité, en particulier. L'intervention des acteurs privés et sécuritaires dans la gestion du service d'identification ne permet pas d'imaginer son autonomie. Le service d'identité civile est sous la responsabilité du directeur de la police nationale, alors que son fonctionnement au quotidien est confié à une entreprise privée. Ces deux acteurs sont en permanence en conflit sur la manière de gérer le centre, ce qui rend les choses très difficiles pour les usagers. C'est ainsi que ces derniers temps des voix s'élèvent pour dénoncer ce que le responsable du « Collectif de la vie chère » appelle « une escroquerie politiquement organisée »²⁴ par le gouvernement. Ces critiques sont parfois sporadiques et ne peuvent pas pousser les décideurs politiques à améliorer les conditions d'identification et de production de la carte d'identité. Aujourd'hui, personne n'a besoin que les conditions de production de la carte d'identité soient améliorées, car chacun semble trouver son compte dans ces pratiques. Les seuls qui continuent à subir les conséquences de cette politique sont les usagers. Même parmi ces usagers, certains y trouvent leur compte à travers des connexions dont ils disposent dans le service d'identification.

« On fait avec », se définit aussi par une attitude conformiste aux pratiques clientélistes et corruptrices des agents du centre d'identification. Face à la situation d'incertitude à laquelle font face les demandeurs de la carte d'identité, la seule alternative est de se conformer au mode de fonctionnement du centre. « S'il faut donner de l'argent pour avoir sa carte nationale d'identité, il

²³ (Arditi, 2000)

²⁴. Carnet de terrain, extrait d'entretien informel avec Nely, président du « Collectif de la vie chère » au Tchad, juin 2016.

faut le faire ». ²⁵ Vu l'importance de ce papier d'identité dans la vie sociale, au quotidien, cela vaut la peine selon les usagers de s'accommoder des exigences de ces agents.

Conclusion

Nous avons étudié dans cet article les interactions sociales entre les agents et les usagers dans les administrations publiques. Cette étude nous a permis d'appréhender le fonctionnement au quotidien de l'administration publique des identités à travers les rapports de pouvoir entre les agents et les usagers. Elle se situe dans la lignée des travaux sur l'économie de corruption des administrations publiques en Afrique ²⁶. Mais, il faut noter que ces pratiques de la corruption doivent être saisies en fonction de leurs temporalités. Pour mieux les saisir, nous avons analysé le contexte historique et politique qui constituent les facteurs déterminants de leurs manifestations.

Page | 573

²⁵. Carnet de terrain, Ndjamena, 2017.

²⁶. Bierschenk Thomas et Jean-Pierre Olivier de Sardan, (2014) *States at work. Dynamics of African Bureaucracies*, Brill, Leiden, Boston, 440p.

La légitimation de l'état du Cameroun dans la lutte contre boko haram

The legitimization of the cameroonian state in the fight against boko haram

Par :

Dr Edouard Epiphane Yogo

Politologue, Université de Yaoundé II

Page | 574

Résumé :

Depuis 2013, la menace de Boko Haram dans le bassin du Lac Tchad a profondément ébranlé la stabilité du Cameroun. Ce groupe armé transnational a remis en cause l'autorité de l'État par des attaques, des enlèvements et une stratégie de terreur dans l'Extrême-Nord. Face à cette insurrection, l'État camerounais a déployé divers mécanismes pour justifier et légitimer son recours à la violence étatique. Cette étude interroge ainsi les fondements de cette légitimation. L'analyse mobilise la méthode géopolitique et le constructivisme sécuritaire, combinant une démarche empirique (discours officiels, lois, accords internationaux) et une lecture théorique inspirée de Max Weber (monopole de la violence légitime) et des études stratégiques. Les sources examinées incluent des textes juridiques, des rapports d'organisations internationales, des communications diplomatiques et des documents de défense.

L'étude identifie deux leviers principaux de légitimation. Le premier est interne : réorganisation du dispositif sécuritaire, adoption d'une loi antiterroriste et mobilisation nationale autour de la menace. Le second est externe : diplomatie active dans les organisations internationales, participation à des coalitions régionales et recherche de soutiens militaires, financiers et politiques auprès de partenaires étrangers. L'État s'est ainsi imposé comme un acteur central de la sécurité régionale, construisant un récit légitime autour de la défense de sa souveraineté. Cette légitimation apparaît comme une réponse multidimensionnelle à une crise de souveraineté, mais elle révèle aussi des tensions entre exigences sécuritaires et libertés publiques, ainsi qu'une dépendance accrue à l'appui extérieur. Sa durabilité suppose une gouvernance sécuritaire consolidée et une autonomie stratégique renforcée dans un contexte régional en mutation.

Mots-Clés : Légitimité – Souveraineté – Sécurité – Diplomatie - Boko Haram.

Abstract:

Since 2013, the threat posed by Boko Haram in the Lake Chad Basin has profoundly shaken Cameroon's stability. This transnational armed group has challenged state authority through attacks, kidnappings, and a strategy of terror in the Far North region. In response to this insurgency, the Cameroonian state has deployed various mechanisms to justify and legitimize its use of state violence. This study examines the foundations of this legitimization.

The analysis draws on the geopolitical method and security constructivism, combining an empirical approach (official speeches, laws, international agreements) with a theoretical framework inspired by Max Weber (monopoly on legitimate violence) and strategic studies. The sources reviewed include legal texts, reports from international organizations, diplomatic communications, and defense documents.

The study identifies two main pillars of legitimization. The first is internal: the reorganization of the security apparatus, the adoption of an anti-terrorism law, and national mobilization around the threat. The second is external: active diplomacy within international organizations, participation in regional coalitions, and the pursuit of military, financial, and political support from foreign partners. The Cameroonian state has thus positioned itself as a key actor in regional security while constructing a legitimate narrative around the defense of national sovereignty.

This legitimization appears as a multidimensional response to a sovereignty crisis, but it also reveals tensions between security imperatives and civil liberties, as well as growing dependence on external support. Its sustainability will require strengthened security governance and enhanced strategic autonomy in a shifting regional geopolitical context.

Keywords: Legitimacy – Sovereignty – Security – Diplomacy – Boko Haram.

Introduction

La notion de légitimation renvoie à la manière dont l'exercice du pouvoir devient reconnu comme juste, acceptable ou nécessaire par des publics internes et externes. Pour Max Weber, la légitimité de l'État se fonde essentiellement sur sa capacité à détenir le *monopole de l'usage légitime de la force physique* sur un territoire, dimension institutionnelle qui fait de l'État l'agent légitime de contrainte organisée¹. David Beetham complète cette perspective normative en insistant sur des critères pluriels : la légalité des règles, l'acceptation normative des gouvernés (la correspondance entre les règles et des normes partagées), et l'obtention du consentement ou de la reconnaissance effective des sujets ; pour Beetham, la légitimation est donc le résultat d'un ensemble d'accords normatifs et cognitifs². Enfin, Mark C. Suchman propose une lecture pragmatique-organisationnelle utile pour analyser des politiques publiques contemporaines : il distingue trois formes de légitimité, *pragmatique* (intérêt et utilité perçus par les publics), *moral* (conformité à des normes et valeurs) et *cognitive* (caractère évident / allant de soi des pratiques), et montre comment les acteurs cherchent activement à gagner, maintenir ou réparer leur légitimité à travers des stratégies communicationnelles et institutionnelles³.

Page | 576

À la lumière de ces contributions, comprendre la « *légitimation de l'État du Cameroun dans la lutte contre Boko Haram* » suppose d'articuler trois niveaux d'analyse : (i) l'institutionnel wébérien, où l'État revendique et met en pratique son monopole de la violence légitime (opérations militaires, état-major, lois antiterroristes) ; (ii) le normatif-politique beethamien, où la légitimation dépendra de la conformité des mesures aux cadres juridiques nationaux et internationaux, mais aussi de l'assentiment et de la reconnaissance normative des populations affectées ; et (iii) le stratégique-communicationnel suchmanien, où le Cameroun doit persuader différents publics (population nationale, partenaires régionaux et internationaux, organisations de défense des droits) par des récits, preuves d'efficacité et garanties procédurales pour transformer des actes de force en actions acceptées comme justes et nécessaires. En combinant ces niveaux, la légitimation apparaît donc comme un processus multidimensionnel, institutionnel, normatif et performatif, qui ne se limite pas à l'exercice de la force, mais implique l'acceptation sociale et politique de cette autorité.

¹ Max Weber, *Politics as a Vocation*. Translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills, Oxford University Press, 1946.

² David Beetham, *The Legitimation of Power*, 2nd ed., Palgrave Macmillan, 2013.

³ Mark C. Suchman, « Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, vol. 20, no. 3, 1995, pp. 571–610.

Sa durabilité dépend dès lors de la capacité de l'État à conjuguer efficacité sécuritaire, respect formel du droit et reconnaissance tant interne qu'internationale de son action.

Depuis plus d'une décennie, la région du bassin du Lac Tchad est confrontée à une instabilité sécuritaire d'une ampleur inédite. Au cœur de cette crise figure le groupe djihadiste Boko Haram, dont les actions terroristes ont bouleversé les équilibres sociopolitiques, fragilisé les États riverains du lac Tchad, notamment le Nigéria, le Tchad, le Niger et le Cameroun, et mis à rude épreuve la souveraineté nationale et l'autorité étatique⁴. Les incursions répétées de cette secte armée, ses enlèvements, assassinats de civils, destructions d'infrastructures publiques, et attentats-suicides ont profondément redéfini les priorités sécuritaires et stratégiques de ces États. Le Cameroun, qui au départ apparaissait en périphérie du conflit, s'est rapidement trouvé au centre d'une guerre asymétrique, affectant particulièrement ses régions septentrionales⁵.

Page | 577

La montée en puissance de Boko Haram depuis 2013 a conduit le Cameroun à engager une réponse vigoureuse, articulée autour de la mobilisation militaire, de réformes institutionnelles et juridiques, mais également d'une intense diplomatie sécuritaire⁶. L'expansion territoriale de Boko Haram dans l'Extrême-Nord du Cameroun, les attaques répétées contre les populations civiles, les forces de défense et de sécurité, ainsi que les tentatives de déstabilisation des institutions locales, ont justifié un durcissement de l'appareil sécuritaire camerounais. Dans ce contexte, l'État a été amené à recourir de manière plus manifeste à la violence physique, en tant que modalité d'affirmation de sa souveraineté, mais également comme réponse à une menace transnationale et mutative.

Toutefois, ce recours à la violence physique ne saurait être appréhendé de manière unidimensionnelle. Il ne s'agit pas seulement d'un usage de la force militaire dans un cadre légal, mais également d'un processus de légitimation complexe, mobilisant des registres normatifs, diplomatiques et géopolitiques. La légitimité de l'action étatique, notamment dans un contexte de guerre asymétrique, dépend en effet de sa capacité à s'inscrire dans un ordre juridique interne et international, à obtenir le soutien des populations, et à faire reconnaître par ses pairs la nécessité de son engagement. Dès lors, une question fondamentale se pose : comment l'État du Cameroun

⁴ International crisis group, *Quel rôle pour la Force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?* Rapport Afrique N°291, 7 juillet 2020.

⁵ International crisis group, *Extrême-Nord du Cameroun : nouveau chapitre dans la lutte contre Boko Haram*, Rapport Afrique N°263, 4 août 2018.

⁶ International crisis group, *Cameroun : faire face à Boko Haram*, Rapport Afrique N°241, 16 novembre 2016.

a-t-il légitimé son recours à la violence physique contre Boko Haram, en tant qu'expression de sa souveraineté et de son autorité étatique ?

Cette interrogation centrale s'inscrit dans un contexte où la légitimité du recours à la force ne va plus de soi. Elle doit être construite, démontrée et acceptée tant sur la scène nationale qu'internationale⁷. L'hypothèse que nous formulons est que l'État camerounais s'est appuyé sur une stratégie combinant action diplomatique, mobilisation normative et dispositifs politico-militaires pour asseoir sa légitimité dans la lutte contre Boko Haram. Autrement dit, il s'agit moins d'une réaction improvisée que d'une démarche structurée visant à consolider son autorité politique, son rôle régional et son image sur la scène mondiale.

Page | 578

Pour répondre à cette problématique, notre démarche analytique s'appuie sur la théorie du constructivisme sécuritaire, qui postule que les menaces sécuritaires ne sont pas des réalités objectives, mais des constructions sociales et politiques⁸. Cette grille de lecture permet de mieux comprendre comment Boko Haram a été représenté dans les discours officiels camerounais comme une menace existentielle, justifiant ainsi des politiques exceptionnelles. En parallèle, nous mobiliserons l'approche géopolitique, telle que formulée par François Thual, pour analyser les dynamiques spatiales et les rapports de force régionaux qui ont accompagné la lutte contre ce groupe armé⁹. Nous adopterons également une méthode d'analyse stratégique et institutionnelle, centrée sur les instruments diplomatiques, normatifs et militaires déployés par l'État¹⁰.

L'intérêt de cette étude réside dans sa capacité à mettre en lumière les mécanismes de légitimation de la violence étatique dans un contexte postcolonial, où les États sont encore souvent perçus comme fragiles, et où l'exercice de la souveraineté demeure un champ de contestation¹¹. Elle permet également d'interroger les tensions entre sécurité et démocratie, entre impératifs d'efficacité militaire et exigences de respect des droits humains, ainsi que les limites du soutien international dans un contexte marqué par la compétition géostratégique.

⁷ Chapitre 7 de la Charte des Nations Unies.

⁸ Ole Waever, *Concepts of Security*, Institute of Political Sciences, University of Copenhagen, 1997; Alex MACLEOD, « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique », dans *Cultures & Conflits* - n° 54 – 2004. Alex MACLEOD, « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique », dans *Cultures & Conflits* - n° 54 – 2004.

⁹ François THUAL, *La méthode géopolitique : Apprendre à déchiffrer l'actualité*, Paris, Ellipses, 1996.

¹⁰ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'Acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, Collection Points / Essais, 1977.

¹¹ Laurent FOURCHARD, « Résiliences et ruptures en Afrique », dans *Transcontinentales*, N° 2, 2006.

Le plan de notre travail s'articulera autour de deux grandes parties. Dans une première partie, intitulée « Les fondements de la légitimation de l'action de l'État camerounais face à Boko Haram », nous analyserons les justifications internes du recours à la violence légitime. Nous mettrons en lumière la manière dont le Cameroun a représenté Boko Haram comme une menace transnationale contestant directement sa souveraineté territoriale, et comment il a structuré une réponse politico-militaire pour y faire face. Cette section explorera notamment la mobilisation du droit régalien de l'État à travers le prisme wébérien du monopole de la violence légitime, la réorganisation des forces armées, le renforcement du cadre juridique antiterroriste, ainsi que les efforts pour mobiliser l'opinion publique nationale autour d'un discours d'unité et de survie collective.

Dans une deuxième partie, intitulée « La diplomatie camerounaise comme levier de légitimation internationale », nous mettrons l'accent sur les stratégies diplomatiques mises en œuvre par l'État camerounais pour obtenir la reconnaissance internationale de sa lutte contre Boko Haram. Nous analyserons son activisme dans les instances multilatérales, sa participation à des sommets régionaux et internationaux, les accords de coopération sécuritaire conclus avec divers partenaires, ainsi que les appuis matériels et financiers reçus. Nous examinerons également les ambiguïtés de ce soutien, entre solidarité internationale et agendas géostratégiques parfois divergents, soulevant ainsi la problématique du dilemme entre souveraineté nationale et dépendance stratégique.

En somme, cette étude ambitionne de montrer que la lutte contre Boko Haram a constitué pour le Cameroun une opportunité de réaffirmer sa souveraineté, de renforcer son appareil sécuritaire, et de reconfigurer sa position géopolitique dans la région du bassin du Lac Tchad. Cependant, elle pose également des questions fondamentales sur les coûts humains, institutionnels et diplomatiques de cette lutte, ainsi que sur les conditions de pérennisation de la paix et de la sécurité à long terme. Ce travail s'inscrit donc à la croisée des études sur la sécurité internationale, la géopolitique africaine et les dynamiques de légitimation du pouvoir étatique en Afrique contemporaine.

I- LES FONDEMENTS DE LA LÉGITIMATION DE L'ACTION DE L'ÉTAT CAMEROUNAIS FACE À BOKO HARAM

Dans un contexte d'escalade de la violence transnationale liée aux actions de Boko Haram, l'État camerounais a dû réagir avec fermeté afin de préserver son intégrité territoriale et sa

souveraineté. Cette première partie explore les ressorts internes de la légitimation du recours à la force par le Cameroun. Elle s'articule autour de deux axes majeurs : d'une part, l'analyse de la menace et de la réponse étatique à travers le prisme du droit régalien, et d'autre part, l'étude des instruments politiques, juridiques et sociaux mobilisés pour consolider cette légitimité sur le plan national.

A- L'État camerounais face à une menace transnationale : justification du recours à la violence légitime

Confronté à une série d'attaques violentes et répétées sur son territoire, le Cameroun a vu son autorité étatique mise à l'épreuve. Dans cette sous-section, nous verrons comment la menace posée par Boko Haram a été construite comme une atteinte directe à la souveraineté nationale, légitimant ainsi l'usage de la violence légale par l'État. Trois axes seront examinés : la remise en question de la souveraineté territoriale par Boko Haram, le fondement du recours étatique à la violence selon Max Weber, et la nécessité pour le Cameroun de se repositionner comme acteur stratégique de la sécurité régionale.

1- La menace Boko Haram comme contestation de la souveraineté territoriale du Cameroun

L'émergence et la montée en puissance de Boko Haram dans la région du bassin du Lac Tchad ont représenté bien plus qu'une simple crise sécuritaire pour le Cameroun. Elles ont incarné une remise en cause frontale de la souveraineté territoriale de l'État, sapant ses fondements les plus essentiels : le contrôle du territoire, l'autorité sur les populations, et l'exercice du monopole de la violence légitime. À travers des incursions répétées, des enlèvements ciblés, des massacres de civils, des attaques de postes militaires et des sabotages d'infrastructures, Boko Haram a imposé une logique de guerre asymétrique qui a déstabilisé non seulement les institutions locales, mais aussi le tissu social dans son ensemble, dans les régions frontalières du Nord du Cameroun¹².

Dès 2013, les premières attaques signalées dans l'Extrême-Nord camerounais ont révélé la capacité de Boko Haram à opérer au-delà des frontières du Nigeria. L'État camerounais s'est alors trouvé confronté à une menace transnationale qui ne reconnaît ni frontières politiques ni souverainetés établies. Ces incursions, souvent brutales et bien organisées, ont ciblé les villages frontaliers tels que Kolofata, Fotokol, Amchidé ou Mora, causant la mort de centaines de civils et

¹² International crisis group, *Extrême-Nord du Cameroun : nouveau chapitre dans la lutte contre Boko Haram*, op.cit.

provoquant des déplacements massifs de population¹³. L'objectif stratégique de Boko Haram était clair : installer un climat de terreur, désorganiser les circuits d'autorité locale et affaiblir la capacité de l'État à projeter son pouvoir sur ses marges.

Ces attaques s'accompagnaient de tactiques de guérilla et d'enlèvements, visant tant les civils que les personnels militaires, administratifs et humanitaires. Le cas emblématique de l'enlèvement de la famille française Moulin-Fournier en 2013 a non seulement choqué l'opinion internationale, mais a également marqué un tournant dans la prise de conscience du danger que représentait Boko Haram pour le Cameroun. Plus encore, l'enlèvement de personnalités locales comme des chefs traditionnels ou des autorités religieuses a accentué la désintégration des structures de médiation sociale et de gouvernance coutumière, piliers essentiels de la cohésion communautaire dans ces zones frontalières¹⁴.

Sur le plan institutionnel, Boko Haram a cherché à créer des zones de non-droit, véritables sanctuaires opérationnels échappant à l'emprise de l'État. En ciblant les postes de sécurité, les écoles, les marchés et même les édifices religieux, le groupe a tenté d'effacer les symboles de la présence de l'État et d'imposer une contre-souveraineté par la violence. Les villages vidés de leurs habitants sont devenus des espaces instables, dans lesquels les forces régulières avaient parfois du mal à se maintenir durablement, renforçant le sentiment d'abandon chez les populations locales.

Mais l'impact de cette insécurité dépasse le cadre physique des attaques. La désorganisation du tissu social, induite par les déplacements forcés, la destruction des infrastructures éducatives, sanitaires et économiques, ainsi que l'effondrement de la confiance entre les citoyens et les institutions, constitue une autre forme d'agression contre la souveraineté¹⁵. Dans un État où la présence est historiquement plus faible dans les zones périphériques¹⁶, la montée en puissance de Boko Haram a exacerbé la marginalisation de certaines communautés, favorisé les tensions intercommunautaires et fragilisé le pacte social. Le recours à des enfants comme

¹³ Edouard Epiphane YOGO (dir.), *La défense populaire au Cameroun : une réponse pertinente contre Boko Haram*, Yaoundé, Afrédit/CAESS, 2015.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pierre Lellouche, *Une guerre sans fin*, Paris, Les éditions du CERF, 2017.

¹⁶ Issa SAIBOU, « La prise d'otages aux confins du Cameroun, de la Centrafrique et du Tchad : une nouvelle modalité du banditisme transfrontalier », dans *Polis/R.C.S.P./C.P.S.R.* Vol. 13, N° 1 - 2, 2006.

kamikazes, la manipulation des identités religieuses ou ethniques, et l'infiltration des structures communautaires ont aussi contribué à saper les bases de la solidarité locale¹⁷.

Face à cette remise en cause multidimensionnelle, l'État camerounais ne pouvait se contenter d'une réponse sécuritaire classique. Il devait démontrer qu'il restait le seul garant légitime de la sécurité, de la loi et de l'ordre. La légitimation de la violence d'État face à Boko Haram s'inscrit donc dans une logique de reconquête territoriale, mais aussi de restauration symbolique de l'autorité étatique¹⁸. Chaque intervention militaire dans une localité attaquée devient un acte de réaffirmation de souveraineté. Chaque poste de police réinstallé, chaque école reconstruite, chaque marché rouvert représente une victoire contre la tentative de dislocation territoriale opérée par l'insurrection.

Boko Haram n'a pas seulement menacé la sécurité physique des populations camerounaises ; il a cherché à délégitimer l'État en contestant concrètement sa souveraineté sur une portion de son territoire. En cela, la réponse du Cameroun à cette menace ne peut être analysée uniquement à travers le prisme militaire : elle relève d'un impératif existentiel de préservation de l'État-nation, confronté à un ennemi qui rejette son autorité et tente de redéfinir l'ordre régional. Comprendre cette dimension permet de saisir pourquoi le recours à la force, loin d'être arbitraire, s'est inscrit dans une quête de légitimité face à une menace perçue comme existentielle.

2- Le recours à la violence légitime comme droit régalien de l'État

Dans tout État moderne, la capacité d'exercer la violence physique n'est pas seulement un fait de puissance : elle constitue un droit régalien fondamental, inscrit au cœur même de l'autorité étatique. Max Weber, dans sa célèbre définition, rappelle que l'État est cette « communauté humaine qui revendique avec succès le monopole de la violence physique légitime sur un territoire donné »¹⁹. Cette assertion, bien qu'ancienne, trouve une pertinence singulière dans le contexte du Cameroun confronté à la menace de Boko Haram. Car face à une organisation armée, insurrectionnelle, transnationale et déterminée à saper l'ordre établi, l'État camerounais s'est trouvé contraint d'activer son droit souverain à la violence, non pas comme instrument

¹⁷ Marc-Antoine PEROUSE DE MONTCLOS, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? », dans *Questions de Recherche / Research Questions*, N°40 – Juin 2012.

¹⁸ International crisis group, *Cameroun : faire face à Boko Haram*, op.cit.

¹⁹ Max WEBER, *Economie et société*, Tome 1, Paris, Plon, 1971.

d'oppression, mais comme outil de préservation de l'intégrité territoriale, de la stabilité sociale et de l'autorité politique.

Ce recours à la force ne se situe donc pas dans l'arbitraire, ni dans l'émotion d'une riposte improvisée. Il s'inscrit dans une logique de légalité et de légitimité²⁰, encadrée à la fois par le droit interne, le droit international et les normes de sécurité collective. La Constitution du Cameroun, en son article premier, reconnaît que l'État est le garant de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et de la sécurité des citoyens²¹. Ainsi, lorsqu'un groupe armé comme Boko Haram pénètre sur le territoire national, tue des civils, kidnappe des enfants, détruit des infrastructures étatiques et conteste l'autorité de l'État, celui-ci n'a pas simplement le droit, mais le devoir d'exercer la force pour rétablir l'ordre²².

Page | 583

Cependant, l'usage de la violence étatique ne peut être dissocié d'un cadre normatif qui lui confère sa légitimité aux yeux de la population et de la communauté internationale. Le Cameroun a, à cet effet, renforcé son arsenal juridique, en particulier avec la loi antiterroriste de décembre 2014, qui définit avec précision les actes constitutifs de terrorisme et balise les modalités d'intervention des forces de défense et de sécurité²³. Ce cadre permet d'articuler l'action militaire à une stratégie juridique, dans laquelle les opérations sont menées selon des principes d'autorisation, de proportionnalité et de finalité sécuritaire.

De plus, le recours à la violence légitime n'a pas été opéré de manière unilatérale. Il a été accompagné par une volonté manifeste de légitimation sociale, au travers d'une communication gouvernementale qui cherche à faire comprendre à la population le bien-fondé des opérations militaires²⁴. L'État a multiplié les discours d'unité, les appels au patriotisme et les campagnes de sensibilisation contre la radicalisation, afin de transformer la lutte contre Boko Haram en cause nationale, transcendant les clivages ethniques, religieux ou partisans. Cette stratégie de mobilisation populaire permet non seulement de consolider le soutien intérieur, mais aussi de renforcer l'assise morale de la violence d'État, en l'inscrivant dans une dynamique de protection des citoyens plutôt que de domination²⁵.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Art. 1 de la Constitution de la République du Cameroun

²² Cf. Allocution du Chef de l'Etat du Cameroun à la nation, du 31 décembre 2016.

²³ Cf. 4 « Loi N°2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme », gouvernement camerounais, 23 décembre 2014.

²⁴ Cf. Allocution du Chef de l'Etat du Cameroun à la nation, du 31 décembre 2016.

²⁵ Paul Elvic BATCHOM, « La guerre du peuple : de la popularisation de la guerre contre Boko Haram au Cameroun », dans *Etudes internationales*, Volume 47, numéro 2-3, juin-septembre 2016.

Par ailleurs, sur le plan opérationnel, l'État camerounais s'est efforcé de respecter les obligations issues du droit international humanitaire, en particulier dans le traitement des populations civiles, des prisonniers, et dans la distinction entre combattants et non-combattants²⁶. Bien que certaines bavures aient été signalées, et restent des points de vigilance, l'ensemble de la stratégie militaire s'est construite autour de l'idée que la force utilisée devait viser la neutralisation de la menace et non la répression des communautés.

Ce positionnement s'est aussi renforcé par le choix de la coopération internationale : en s'adossant à des partenariats militaires, des dispositifs multilatéraux de sécurité, et à des organisations régionales comme la Force multinationale mixte, le Cameroun a déplacé sa lutte du registre national vers le cadre plus large d'une sécurité collective régionale, ce qui a accentué la légitimité de ses actions²⁷. Il ne s'agissait plus simplement de défendre un État, mais de protéger un espace géopolitique partagé, contre une menace commune et transfrontalière.

Ainsi, la violence exercée par l'État camerounais dans le cadre de sa lutte contre Boko Haram ne peut être assimilée à une dérive autoritaire ni à une répression illégitime. Elle relève d'une réaffirmation de la souveraineté étatique, dans un contexte où cette souveraineté était frontalement contestée. Elle constitue un acte de réappropriation du monopole de la force, là où un groupe armé tentait de s'y substituer.

C'est à travers une combinaison subtile de légalité formelle, de légitimation sociale, d'encadrement normatif et de reconnaissance internationale que le Cameroun a pu exercer son droit à la violence légitime. Une violence non pas destructrice de l'ordre social, mais productrice de souveraineté, réaffirmant la centralité de l'État dans la régulation de la sécurité, la défense du territoire et la garantie de la paix.

3- La nécessité de se repositionner en tant qu'acteur stratégique régional

Dans un contexte sécuritaire régional de plus en plus volatile, marqué par la porosité des frontières, la multiplication des foyers d'instabilité et l'internationalisation des menaces terroristes²⁸, le Cameroun ne peut plus se contenter d'un rôle passif ou périphérique. Face à Boko

²⁶ Adriano MENDY, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Thèse de Doctorat de Droit international et Relations internationales, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2010.

²⁷ William ASSANVO, Jeannine Ella ABATAN et Wendyam Aristide SAWADOGO, *La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ?* Institut d'études de sécurité (ISS), Rapport sur l'Afrique de l'Ouest, Numéro 19, août 2016.

²⁸ Pierre Lellouche, *Une guerre sans fin*, op.cit.

Haram, groupe armé transnational qui opère au carrefour de plusieurs États, Cameroun, Nigeria, Tchad et Niger, l'enjeu n'est plus seulement la défense de son propre territoire, mais la reconfiguration de sa posture stratégique au sein de l'architecture régionale de sécurité. La menace insurrectionnelle à laquelle fait face le Cameroun impose une réponse qui dépasse les cadres nationaux : elle oblige à un repositionnement assumé et structuré comme acteur central de la stabilité régionale.

Historiquement considéré comme un pôle de stabilité relative en Afrique centrale, le Cameroun a longtemps entretenu une diplomatie discrète, privilégiant la neutralité, la médiation et le non-alignement dans les crises régionales²⁹. Mais l'émergence de Boko Haram, avec ses incursions répétées dans l'Extrême-Nord du pays, ses enlèvements de civils, ses attaques contre les forces de l'ordre et sa volonté explicite de déstabiliser l'État, a profondément modifié les équilibres stratégiques. L'État camerounais n'a eu d'autre choix que de muter d'un acteur prudent à un acteur proactif, participant à la redéfinition même des modalités de la sécurité régionale. Ce tournant stratégique a marqué le passage d'une posture défensive à un rôle affirmé de puissance de sécurité, capable non seulement de défendre son territoire, mais aussi de contribuer de manière décisive à la lutte régionale contre l'insurrection³⁰.

Cette redéfinition du rôle stratégique du Cameroun s'est matérialisée à plusieurs niveaux. D'abord sur le plan militaire, le pays s'est impliqué de façon concrète dans la Force multinationale mixte (FMM), une coalition sous-régionale regroupant le Nigeria, le Niger, le Tchad, le Bénin et le Cameroun. Cette force vise à mutualiser les ressources, les renseignements et les opérations pour éradiquer la menace Boko Haram³¹. Le Cameroun y a joué un rôle moteur, à la fois par la qualité et la discipline de ses forces engagées, mais aussi par sa capacité à intégrer la logique d'interopérabilité, à partager les informations stratégiques et à accueillir sur son territoire des opérations conjointes transfrontalières³².

Ensuite, sur le plan diplomatique, le Cameroun a renforcé sa présence dans les forums régionaux de sécurité, multipliant les initiatives auprès de la CEEAC, de la Commission du Bassin

²⁹ Edouard Epiphane YOGO, *Les groupes politico-militaires en Afrique centrale : entre déconstruction et reconstruction de l'Etat*, Thèse de Doctorat/Phd en Science Politique, Université de Yaoundé 2, 2016.

³⁰ International crisis group, *Quel rôle pour la Force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ? op.cit.*

³¹ William ASSANVO, Jeannine Ella ABATAN et Wendyam Aristide SAWADOGO, *La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? op.cit.*

³² Briand Félix BAKWO FILS, *La coalition des pays de la CBLT et le Benin contre boko haram union circonstancielle ou facteur d'intégration ?* Mémoire de géopolitique, Centre de recherche d'études politiques et stratégiques (CREPS), 2016.

du Lac Tchad et du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine³³. Cette diplomatie de la sécurité vise non seulement à consolider les alliances contre l'insurrection, mais aussi à façonner les termes du débat sécuritaire régional, en insistant sur la complémentarité entre lutte militaire, résilience communautaire, développement local et prévention de la radicalisation³⁴. Le Cameroun tente ainsi d'impulser une vision intégrée et multidimensionnelle de la sécurité, fondée sur une compréhension fine des dynamiques sociales, économiques et culturelles de l'extrémisme violent.

Ce repositionnement stratégique s'est également appuyé sur un leadership assumé dans la réponse contre-insurrectionnelle. Sur le terrain, les forces camerounaises ont démontré une capacité d'adaptation, une professionnalisation progressive et une stratégie d'occupation des zones à risques qui a permis de réduire significativement l'emprise territoriale de Boko Haram³⁵. En intégrant les logiques de renseignement humain (notamment via les comités de vigilance), de collaboration avec les populations locales, et de coordination avec les ONG et agences internationales, le Cameroun est parvenu à articuler réponse militaire et approches civilo-militaires, consolidant son image d'acteur innovant dans la gestion de la crise³⁶.

Mais ce repositionnement ne doit pas être vu uniquement comme une réponse circonstancielle à une menace. Il s'inscrit dans une dynamique plus profonde, qui voit le Cameroun aspirer à une place centrale dans les équilibres stratégiques de l'Afrique centrale et sahélienne. Dans une sous-région marquée par la fragilité chronique de certains États, les replis nationalistes, les transitions politiques instables, et la montée de nouveaux acteurs non étatiques armés, le Cameroun apparaît comme l'un des rares États disposant encore d'une armée structurée, d'institutions relativement solides et d'une diplomatie active. C'est cette singularité qu'il convient désormais de transformer en levier d'influence, en construisant une politique de puissance régionale, non pas impériale ou hégémonique, mais stabilisatrice³⁷, inclusive et fondée sur la sécurité partagée.

La lutte contre Boko Haram a été un révélateur : elle a mis en lumière non seulement la vulnérabilité du Cameroun, mais aussi son potentiel stratégique, sa capacité à se réinventer comme

³³ Conseil de sécurité des Nations Unies, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général, 26 novembre 2021.

³⁴ Commission du Bassin du Lac Tchad, *Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du bassin du lac Tchad affectées par la crise Boko Haram*, août 2018.

³⁵ Briand Félix BAKWO FILS, *La coalition des pays de la CBLT et le Benin contre Boko Haram union circonstancielle ou facteur d'intégration ? op.cit.*

³⁶ Edouard Epiphane YOGO (dir.), *La défense populaire au Cameroun : une réponse pertinente contre Boko Haram*, op.cit.

³⁷ Marie-Claude SMOUTS et al, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2^e éd, 2006.

pivot de la sécurité régionale. Ce repositionnement ne saurait être une fin en soi. Il doit s'inscrire dans une vision de long terme, articulant leadership sécuritaire, coopération régionale renforcée, projection diplomatique et innovation stratégique. Dans cette nouvelle configuration géopolitique du Bassin du Lac Tchad, le Cameroun ne peut plus se permettre de suivre : il doit conduire.

B- Les piliers internes de la légitimation : politique de défense et priorités sécuritaires nationales

Au-delà de la réaction immédiate à l'agression armée, l'État camerounais a structuré une réponse durable reposant sur des réformes militaires, juridiques et sociopolitiques. Cette section met en lumière les dynamiques internes qui ont contribué à légitimer l'action militaire : renforcement des capacités des forces armées, création d'un cadre juridique adapté à la lutte contre le terrorisme, et construction d'un consensus national autour d'une identité patriotique mobilisatrice. Nous explorerons successivement les aspects opérationnels, juridiques et symboliques de cette légitimation interne.

1- Mobilisation du dispositif militaire et sécuritaire national

La montée en puissance de la menace que représente Boko Haram dans l'Extrême-Nord du Cameroun a agi comme un électrochoc stratégique pour l'État camerounais. Loin d'être une crise localisée, cette insurrection armée a dévoilé les fragilités structurelles du système sécuritaire national et mis en lumière l'impérieuse nécessité d'une mobilisation rapide, massive et efficace des forces de défense³⁸. Face à une violence asymétrique, transfrontalière et évolutive, le Cameroun a dû repenser en profondeur son dispositif militaire, en passant d'une posture défensive et conventionnelle à une logique de guerre non-linéaire, adaptable et proactive. C'est dans ce contexte que s'inscrit la réorganisation de l'appareil militaire national, à travers la montée en puissance des unités d'élite, la professionnalisation des forces, et l'adaptation des doctrines opérationnelles aux réalités du terrain.

La réponse de l'État camerounais à l'insécurité générée par Boko Haram ne s'est pas limitée à des effets d'annonce. Elle a pris la forme d'une refonte structurelle de l'outil de défense, avec pour priorité la consolidation du maillage territorial, l'optimisation des capacités de réaction rapide et la spécialisation des forces dans la lutte contre le terrorisme. En premier lieu, cette mobilisation s'est traduite par la réorganisation du commandement militaire. Le pays a procédé à

³⁸ International crisis group, *Cameroun : faire face à Boko Haram*, op.cit.

la redéfinition des zones militaires opérationnelles, à la création de nouveaux commandements territoriaux et à l'implantation de bases avancées dans les zones les plus vulnérables, notamment à Kolofata, Mora, ou encore Fotokol³⁹. Cette territorialisation de l'effort militaire visait à raccourcir les délais d'intervention, renforcer la présence dissuasive des forces armées, et mieux intégrer les populations locales dans la dynamique sécuritaire.

Mais au-delà de la dimension logistique et territoriale, l'un des piliers majeurs de cette mobilisation a été la professionnalisation et la spécialisation des troupes engagées⁴⁰. Face à un ennemi aux modes opératoires imprévisibles – embuscades, attentats-suicides, infiltration, guérilla urbaine – les unités conventionnelles de l'armée camerounaise ont montré leurs limites. Le gouvernement a alors misé sur la création et la montée en puissance du Bataillon d'Intervention Rapide (BIR), force d'élite spécialisée, dotée d'un commandement autonome, d'un entraînement intensif, d'un équipement moderne et d'une mobilité redoutable. Le BIR a très vite démontré une efficacité redoutable sur le terrain, menant des opérations ciblées, procédant à la neutralisation de chefs insurgés, et assurant la sécurisation de zones stratégiques⁴¹. Il est devenu le fer de lance de la guerre contre Boko Haram, incarnant la nouvelle doctrine militaire de l'État camerounais : offensive, souple, technologique et orientée vers la neutralisation rapide des menaces.

Cette mobilisation ne s'est pas limitée au BIR. Elle s'est accompagnée de la création d'autres unités spécialisées, notamment dans le renseignement, le génie militaire, les forces spéciales, et les opérations psychologiques. L'armée de l'air a été sollicitée pour le soutien logistique et la surveillance aérienne, tandis que la gendarmerie nationale a été restructurée pour jouer un rôle plus actif dans la sécurisation des zones rurales⁴². Le renseignement, longtemps maillon faible du système sécuritaire camerounais, a connu une véritable transformation, avec le développement d'un réseau de renseignement communautaire, appuyé par les comités de vigilance locaux, qui permettent d'anticiper les mouvements des groupes armés et de démanteler leurs cellules dormantes⁴³.

³⁹ Cf. Décret n°2014/308 du 14 août 2014 portant modification du décret n°2001/180 du 25 juillet 2001 portant réorganisation du commandement militaire territorial.

⁴⁰ Émile OUEDRAOGO, *Pour la professionnalisation des forces armées en Afrique*, Papier de recherche du Centre d'études stratégiques de l'Afrique N° 6, Juillet 2014.

⁴¹ International crisis group, *Cameroun : faire face à Boko Haram*, op.cit.

⁴² Cf. Décret n°2014/308 du 14 août 2014 portant modification du décret n°2001/180 du 25 juillet 2001 portant réorganisation du commandement militaire territorial.

⁴³ Edouard Epiphane YOGO (dir.), *La défense populaire au Cameroun : une réponse pertinente contre Boko Haram*, op.cit.

En parallèle, le Cameroun a initié une dynamique de modernisation technologique, en investissant dans la surveillance satellitaire, les drones, les systèmes de communication sécurisée, et les armes intelligentes⁴⁴. Cette montée en gamme de l'équipement militaire vise à réduire l'asymétrie avec l'ennemi et à mieux contrôler les zones frontalières souvent utilisées comme sanctuaires par Boko Haram. Ces efforts ont été consolidés par des partenariats internationaux, notamment avec les États-Unis, la France, Israël et la Chine, qui ont fourni assistance technique, formation et équipements⁴⁵. Cette coopération sécuritaire s'est traduite aussi par des échanges d'expertise, des formations croisées et des missions conjointes, renforçant la capacité d'interopérabilité des forces camerounaises avec leurs homologues de la sous-région.

Enfin, la mobilisation du dispositif sécuritaire national ne peut être pleinement comprise sans mentionner la place accordée à la résilience communautaire et à l'ancrage local des stratégies de sécurité. En impliquant les populations locales dans la collecte d'informations, la surveillance des axes routiers et la dénonciation des infiltrations, l'État a transformé chaque citoyen en acteur de la sécurité collective⁴⁶. Cette approche participative a non seulement permis de renforcer l'efficacité des opérations militaires, mais aussi de restaurer la confiance entre l'armée et les populations, souvent fragilisée par les abus ou les incompréhensions.

La mobilisation du dispositif militaire et sécuritaire national face à la menace Boko Haram illustre la capacité de résilience stratégique de l'État camerounais. En opérant une réforme profonde de ses structures, en adaptant ses doctrines, et en misant sur des unités d'élite capables d'agir vite et efficacement, le Cameroun a su transformer une crise majeure en opportunité de modernisation sécuritaire. Cette dynamique, si elle est consolidée et institutionnalisée, pourrait bien marquer un tournant durable dans la conception de la souveraineté sécuritaire du pays.

2- Cadre juridique et normatif de l'intervention

Dans le contexte de la lutte contre Boko Haram, le Cameroun n'a pas seulement répondu par les armes. Conscient que la guerre contre le terrorisme ne peut se gagner sans un socle juridique solide, l'État camerounais a entrepris de bâtir un cadre normatif robuste et adapté, capable d'encadrer ses actions, de légitimer ses interventions et de garantir, dans une certaine mesure, le

⁴⁴ Erick SOURNA LOUMTOUANG, « La guerre vue du ciel : l'usage des drones en terrain africain », *dans A contrario*, Vol. 2, N° 29, 2019.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Paul Elvic BATCHOM, « La guerre du peuple : de la popularisation de la guerre contre Boko Haram au Cameroun », *op.cit.*

respect de l'État de droit. Cette dimension juridique est cruciale, car elle détermine la nature et la portée des opérations sécuritaires, fixe les limites à ne pas franchir⁴⁷, et constitue le baromètre de la crédibilité nationale et internationale du Cameroun dans sa lutte contre le terrorisme. Face à une menace protéiforme, transnationale et évolutive comme Boko Haram, le Cameroun a donc cherché à affiner son arsenal législatif tout en s'efforçant de maintenir un équilibre délicat entre impératif sécuritaire et respect des droits humains.

Dès l'intensification des attaques de Boko Haram dans la région de l'Extrême-Nord, les autorités camerounaises ont compris la nécessité de disposer d'un cadre juridique spécifique permettant de qualifier, de juger et de sanctionner les actes terroristes. C'est dans cette logique qu'a été promulguée la loi n°2014/028 du 23 décembre 2014 relative à la répression des actes de terrorisme, qui marque un tournant majeur dans la législation camerounaise. Cette loi, fortement inspirée des standards internationaux mais adaptée aux réalités locales, donne une définition large et opérationnelle du terrorisme, englobe les actes de sabotage, d'assassinat, d'enlèvement, d'intimidation de la population, mais aussi les actes de propagande et de soutien logistique aux groupes armés.

La loi de 2014, tout en renforçant l'arsenal répressif de l'État, ouvre la voie à une procédure accélérée dans le traitement des dossiers liés au terrorisme, conférant des pouvoirs élargis aux autorités judiciaires, notamment en matière de détention préventive, d'écoute téléphonique et d'interrogatoires⁴⁸. Elle permet également la comparution des civils devant le tribunal militaire, une disposition controversée, souvent critiquée pour son manque de garanties procédurales⁴⁹. Toutefois, dans l'esprit du législateur, il s'agissait avant tout de doter l'État d'outils d'intervention juridiques à la hauteur de la menace, dans un contexte où la rapidité et l'efficacité des réponses conditionnent la réussite des actions de contre-insurrection.

Parallèlement à la loi antiterroriste, des efforts ont été consentis pour renforcer les capacités institutionnelles du système judiciaire, souvent débordé par l'ampleur des défis sécuritaires. Le ministère de la Justice, en collaboration avec des partenaires internationaux comme l'Union européenne, les Nations unies et certains États donateurs, a mis en œuvre des programmes de formation et de spécialisation des magistrats et officiers de police judiciaire, en matière de droit humanitaire, de droit pénal international et de procédure contre le financement du terrorisme. Ces

⁴⁷ Adriano MENDY, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op.cit.

⁴⁸ Art. 11 de la Loi N°2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme.

⁴⁹ Art. 1 de la Loi N°2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme.

formations ont pour but de garantir la qualité des enquêtes, la traçabilité des preuves et le respect des procédures, dans un contexte où l'opinion publique nationale et internationale est particulièrement sensible aux atteintes aux droits fondamentaux.

Car, si la légalité des actions de l'État est un acquis, leur légitimité dépend étroitement du respect des droits de l'homme. Dans la lutte contre Boko Haram, le Cameroun a souvent été confronté à des dilemmes sécuritaires, où la nécessité d'agir vite et fort se heurte aux exigences de justice et de transparence. Certaines ONG et institutions de défense des droits humains ont documenté des cas d'arrestations arbitraires, de détentions prolongées sans jugement, de mauvais traitements ou encore de procès inéquitables. Ces pratiques, réelles ou perçues, risquent de saper la légitimité de la riposte sécuritaire et d'alimenter un ressentiment populaire, que les groupes terroristes peuvent instrumentaliser pour recruter ou renforcer leur influence locale⁵⁰.

Conscient de ce risque, l'État camerounais a engagé des initiatives pour mieux articuler sécurité et droits humains, notamment par la mise en place de cellules de monitoring des droits de l'homme au sein des opérations militaires, par l'accès de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés (CNDHL) aux lieux de détention, ou encore par la création de mécanismes de recours pour les populations affectées. Ces dispositifs visent à prévenir les abus, à corriger les dérives et à rassurer les citoyens quant à la volonté de l'État de rester dans le cadre légal, même en période d'exception sécuritaire.

Enfin, le cadre normatif camerounais s'inscrit dans une logique de coopération internationale, à travers la ratification de conventions pertinentes (Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, etc.) et la participation active aux plateformes de partage d'informations et de coordination juridique régionales. Cette dimension multilatérale permet au Cameroun d'harmoniser ses pratiques avec les standards internationaux, tout en bénéficiant d'un appui technique et logistique crucial.

En définitive, la réponse juridique du Cameroun à la menace terroriste constitue un levier fondamental de son dispositif de souveraineté, au même titre que les opérations militaires. Elle témoigne d'une volonté d'inscrire l'action de l'État dans un cadre de légalité, tout en s'adaptant aux mutations du champ sécuritaire. Le défi reste cependant de préserver cet équilibre fragile entre

⁵⁰ François Xavier NOAH EDZIMBI, « La gestion de la crise anglophone au Cameroun : Désaffection populaire et renforcement de la démocratie », dans *Revue espace géographique et société marocaine*, N° 41/42, Novembre 2020.

efficacité sécuritaire et respect des principes démocratiques, sans lequel la victoire contre le terrorisme ne saurait être ni durable ni légitime.

3- Rassemblement de l'opinion publique autour de la cause nationale

Face à la menace sans précédent que représente Boko Haram, le Cameroun a dû activer toutes les dimensions de sa résilience étatique, au-delà du strict registre militaire. Dans cette guerre asymétrique et psychologique, où la peur, la désinformation et la fragmentation sociale sont autant d'armes utilisées par les groupes terroristes, la mobilisation de l'opinion publique nationale est devenue un enjeu stratégique majeur. Il ne s'agissait pas uniquement de défendre le territoire, mais aussi de défendre un sentiment collectif d'appartenance, une idée de la nation, un socle de valeurs partagées⁵¹. Dans cette perspective, le gouvernement camerounais a œuvré à catalyser une mobilisation sociale et patriotique large, tout en construisant une narrative politique forte : celle d'un peuple uni face à l'adversité.

La mobilisation sociale et patriotique s'est d'abord illustrée par une vague sans précédent de solidarité nationale, en particulier après les attaques les plus spectaculaires de Boko Haram dans les régions de l'Extrême-Nord. Associations de la société civile, artistes, leaders religieux, syndicats, partis politiques, diasporas... tous se sont progressivement engagés dans des campagnes de soutien aux Forces de défense et de sécurité, organisant des collectes de fonds, des dons de matériel, des cérémonies d'hommage et des marches de solidarité⁵². Cette dynamique a été favorisée par l'instinct de défense collective, une réaction naturelle d'un peuple agressé dans son intégrité physique et symbolique, mais aussi par une volonté de réaffirmer l'unité du Cameroun face à une menace transfrontalière susceptible de diviser, stigmatiser ou fracturer le tissu national.

Cette effervescence patriotique s'est cristallisée autour de figures symboliques fortes, comme les soldats tombés au front ou les femmes des marchés de Maroua, prêtes à défier les kamikazes au nom de la paix⁵³. Elle s'est également exprimée par une réappropriation populaire des couleurs nationales, visibles sur les drapeaux, les vêtements, les fresques murales et jusque dans les slogans brandis lors des mobilisations de masse. En cela, la guerre contre Boko Haram

⁵¹ Benedict ANDERSON, *L'imaginaire national : Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La découverte, 2002.

⁵² Paul Elvic BATCHOM, « La guerre du peuple : de la popularisation de la guerre contre Boko Haram au Cameroun », *op.cit.*

⁵³ François Xavier NOAH EDZIMBI, « De la défense populaire au Cameroun : Repères historiques, appropriations actuelles et défis futurs », dans *Centre africain de recherche pour la paix et le développement durable*, Note d'analyses sociologiques, N°13, Août 2019.

est devenue une cause nationale, un moment d'élévation collective au-delà des clivages politiques ou régionaux, qui a temporairement renforcé le sentiment d'unité nationale et la confiance dans l'État.

Mais cette adhésion sociale n'aurait pu se faire sans une stratégie de communication gouvernementale maîtrisée, visant à encadrer les émotions, orienter les perceptions et structurer un récit de résilience. Dès les premiers attentats, le gouvernement camerounais a compris qu'il devait gagner la bataille de l'image et de l'information, face à une organisation terroriste experte en manipulation médiatique. À travers les interventions régulières du porte-parole du gouvernement, les discours du chef de l'État, les communiqués officiels, mais aussi l'usage des réseaux sociaux et des médias publics, les autorités ont cherché à construire un discours fédérateur, mettant en scène un État debout, une armée engagée, et un peuple mobilisé⁵⁴.

Ce récit d'unité a reposé sur plusieurs piliers : d'une part, l'affirmation de la souveraineté et de la dignité nationale, souvent mises en opposition à l'ingérence étrangère ou à la passivité supposée des partenaires internationaux ; d'autre part, la valorisation des Forces de défense comme incarnation du courage et du sacrifice, devenues les héros de la nation ; enfin, l'appel constant à la vigilance et à la cohésion sociale, pour prévenir la stigmatisation des populations musulmanes du Nord ou des réfugiés nigériens. En filigrane, cette narrative a cherché à neutraliser toute forme de division interne, en posant Boko Haram non comme un conflit religieux ou ethnique, mais comme une menace commune à tous les Camerounais, quelle que soit leur origine ou leur croyance⁵⁵.

Cependant, cette mobilisation de l'opinion publique n'a pas été exempte de critiques. Certains observateurs ont relevé des tentatives d'instrumentalisation politique, notamment dans la surmédiatisation des actions gouvernementales ou la marginalisation des voix dissidentes. D'autres ont pointé le risque d'un patriotisme émotionnel non critique, qui pourrait servir de paravent à des dérives sécuritaires ou à des restrictions de libertés au nom de l'unité nationale. Il demeure néanmoins que, dans un contexte de guerre asymétrique, la cohésion interne est une ressource stratégique essentielle, et le Cameroun a su l'activer avec une efficacité certaine.

Ce rassemblement autour de la cause nationale a aussi permis de renforcer le lien armée-nation, longtemps fragilisé par des suspensions, des perceptions de distance ou de répression. En

⁵⁴ Édouard Épiphanie YOGO, « De victime à bourreau de Boko Haram au Cameroun : émergence et consolidation de la participation du peuple à la sécurisation de l'État », dans *Polis/R.C.S.P./C.P.S.R.* Vol. 23, Numéros 1 & 2, décembre 2021.

⁵⁵ *Ibid.*

humanisant les forces de sécurité, en mettant en lumière leur sacrifice, en instaurant un dialogue avec les communautés, les autorités ont revalorisé l'image des institutions étatiques, contribuant à redessiner une relation plus horizontale et coopérative entre gouvernants et gouvernés⁵⁶. C'est dans ce lien renouvelé que se trouvent les germes d'une résilience plus durable.

En somme, le rassemblement de l'opinion publique autour de la lutte contre Boko Haram a constitué un levier fondamental de la réponse camerounaise, non seulement pour renforcer la légitimité de l'action de l'État, mais aussi pour transformer la guerre en une opportunité de réaffirmer la nation. Dans un contexte marqué par l'incertitude, la violence et le doute, l'unité nationale est devenue une arme, et le récit collectif un rempart contre la terreur.

II-LA DIPLOMATIE CAMEROUNAISE COMME LEVIER DE LÉGITIMATION INTERNATIONALE

La lutte contre Boko Haram ne s'est pas limitée au cadre national. Face à une menace régionale, l'État camerounais a adopté une diplomatie proactive, cherchant à internationaliser la crise et à inscrire sa réponse dans une logique de coopération et de solidarité sécuritaire. Cette seconde partie met en lumière les efforts du Cameroun pour légitimer sa stratégie à travers les relations internationales. Elle s'organise autour de deux grands volets : d'un côté, l'activisme diplomatique du Cameroun dans les enceintes multilatérales ; de l'autre, la nature, la portée et les limites des soutiens obtenus à l'international.

A- L'activisme diplomatique multilatéral du cameroon dans la lutte contre Boko Haram

Pour renforcer la légitimité de son action et attirer les soutiens nécessaires, le Cameroun s'est engagé dans une intense activité diplomatique. Ce chapitre analyse comment le pays a organisé ou participé à plusieurs forums régionaux et internationaux, plaidé pour la reconnaissance de son statut d'État victime, et tissé des partenariats militaires avec des puissances stratégiques. L'étude se penchera sur trois dimensions : la dynamique des sommets et des alliances régionales, le plaidoyer diplomatique autour de la légitime défense, et les partenariats sécuritaires avec des États tiers.

⁵⁶ Paul Elvic BATCHOM, « La guerre du peuple : de la popularisation de la guerre contre Boko Haram au Cameroun », *op.cit.*

1- Organisation et participation à des sommets internationaux et régionaux

Conscient que la lutte contre un ennemi transnational ne pouvait se mener efficacement dans l'isolement, le Cameroun s'est engagé dans une dynamique proactive de coopération internationale, multipliant les initiatives régionales et les participations à des sommets de haut niveau⁵⁷. Ces rencontres ont permis non seulement de mutualiser les efforts sécuritaires, mais aussi de repositionner le Cameroun comme un acteur pivot de la réponse contre-insurrectionnelle en Afrique centrale et dans le Bassin du lac Tchad.

Page | 595

Parmi les moments charnières de cette diplomatie sécuritaire, le sommet de Paris du 17 mai 2014 constitue un tournant majeur. Organisé à l'initiative de la France, en réponse à l'enlèvement des lycéennes de Chibok au Nigeria, ce sommet a réuni les chefs d'État du Nigeria, du Tchad, du Niger, du Bénin et du Cameroun, autour d'un objectif commun : renforcer la coordination régionale et internationale contre Boko Haram. Le président Paul Biya y a fermement réaffirmé la détermination du Cameroun à défendre son territoire et à coopérer sans réserve, contribuant ainsi à établir une première base de dialogue stratégique structuré entre les pays de la sous-région.

Ce sommet a donné une impulsion décisive à la mise en place d'un dispositif régional de lutte, notamment la Force Multinationale Mixte (FMM), placée sous l'égide de la Commission du Bassin du lac Tchad (CBLT). Ce mécanisme opérationnel, basé à N'Djamena, a regroupé des contingents militaires de plusieurs pays de la région, avec un commandement partagé et des opérations coordonnées. Le Cameroun y a activement contribué, tant sur le plan logistique que stratégique, en mettant à disposition des troupes aguerries issues notamment du Bataillon d'Intervention Rapide (BIR) et en accueillant des sessions de formation conjointe⁵⁸.

Par la suite, d'autres sommets régionaux ont consolidé cette dynamique, notamment celui de N'Djamena en novembre 2015 et celui de Yaoundé en mai 2016, qui ont approfondi les engagements collectifs, évalué les progrès réalisés et mis en lumière les besoins en financements, en renseignement et en équipements⁵⁹. Le Cameroun a profité de ces tribunes pour rappeler

⁵⁷ Conseil de sécurité des Nations Unies, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale*, op.cit.

⁵⁸ Briand Félix BAKWO FILS, *La coalition des pays de la CBLT et le Benin contre Boko Haram union circonstancielle ou facteur d'intégration ?* op.cit.

⁵⁹ L'on peut évoquer l'élément ci-après : CBLT, *Rapport de la réunion du comité des chefs d'État-major des armées et des chefs des services de renseignement et de sécurité, préparatoire à la session du conseil des ministres de la défense des États membres de la commission du bassin du Lac Tchad et de la République du Bénin*, N'Djamena, le 13 décembre 2017.

l'urgence d'un soutien accru de la communauté internationale, tout en s'affirmant comme un partenaire crédible, stable et résolu⁶⁰.

Cette posture diplomatique active s'est également manifestée dans la coopération avec les organisations régionales et internationales. Au niveau continental, la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et l'Union africaine ont été régulièrement mobilisées pour appuyer les efforts communs. Le Cameroun a plaidé pour une meilleure intégration des réponses sécuritaires dans les cadres institutionnels régionaux, et pour une coordination étroite entre missions militaires et initiatives de stabilisation post-conflit. À travers son ministère des Relations extérieures, le pays a également initié ou participé à plusieurs réunions techniques, ateliers, et conférences sur la radicalisation, la gouvernance sécuritaire et la prévention de l'extrémisme violent.

Page | 596

Sur le plan multilatéral, les Nations unies ont été sollicitées en tant qu'acteur de légitimation, de coordination humanitaire et de soutien financier. Le Cameroun a plaidé au Conseil de sécurité pour une reconnaissance claire de Boko Haram comme menace globale, nécessitant une réponse conjointe. Cette diplomatie offensive a permis de faire inscrire la question de la stabilité du Bassin du lac Tchad à l'agenda international, et d'attirer des financements pour les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), ainsi que pour l'aide humanitaire aux déplacés⁶¹.

Cette hyperactivité diplomatique a eu plusieurs retombées positives. D'abord, elle a permis de rompre l'isolement stratégique du Cameroun et de valoriser son rôle de leader régional dans la sécurité collective. Ensuite, elle a favorisé la transversalité des approches, en intégrant les dimensions humanitaire, économique et politique dans les réponses sécuritaires⁶². Enfin, elle a donné une légitimité accrue à l'action militaire camerounaise sur le plan international, en l'inscrivant dans un cadre de coopération concertée et encadrée.

Mais cette stratégie n'a pas été exempte de défis. Les lenteurs institutionnelles, les rivalités géopolitiques et les divergences d'intérêts entre États partenaires ont parfois freiné la pleine

⁶⁰ Cf. Discours du Président de la République du Cameroun Paul Biya, en réponse aux vœux du corps diplomatique le 08 janvier 2015.

⁶¹ Christian POUT, Junior Ezee ATANGANA, Christiane Mireille MEVA'A, Bana BARKA, Gilles BISSI, et Hervé Yannick FOUA, *Étude internationale sur les dispositifs de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents dans l'espace francophone : Cas du Cameroun*, Centre africain d'études internationales diplomatiques économiques et stratégiques CEIDES, 2021.

⁶² Commission du Bassin du Lac Tchad, *Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du bassin du lac Tchad affectées par la crise Boko Haram*, op.cit.

efficacité de la coopération. De même, l'engagement international, bien que louable, a souffert d'un manque de continuité dans le soutien financier et logistique, obligeant les pays riverains, dont le Cameroun, à supporter une part disproportionnée du fardeau⁶³.

L'organisation et la participation active du Cameroun aux sommets internationaux et régionaux ont renforcé sa position diplomatique, tout en permettant de mutualiser les efforts contre une menace transnationale. En capitalisant sur ces acquis, le Cameroun peut aujourd'hui se projeter comme un acteur incontournable de la sécurité régionale, capable de conjuguer souveraineté nationale et solidarité africaine face aux défis contemporains. Cette diplomatie sécuritaire marque ainsi une évolution majeure dans la façon dont le pays conçoit sa place dans l'architecture géopolitique du continent.

2- Le Cameroun entre posture défensive et diplomatie offensive : plaidoyer international pour sa reconnaissance comme État victime et acteur stabilisateur

Dans le cadre de la guerre asymétrique que mène le Cameroun contre Boko Haram depuis plus d'une décennie, un enjeu stratégique de plus en plus affirmé réside dans la quête d'une reconnaissance internationale à double facette : d'une part, en tant qu'État victime d'une agression armée transnationale, et d'autre part, comme acteur stabilisateur de la sous-région Afrique centrale et du Bassin du lac Tchad. Ce double positionnement, qui conjugue vulnérabilité et leadership, a donné lieu à une intensification de la diplomatie sécuritaire camerounaise. Il s'agit pour l'État non seulement de légitimer ses actions militaires et sécuritaires à l'intérieur, mais aussi d'attirer la solidarité internationale, tant en termes de ressources que de soutien politique et logistique.

Dès les premières attaques de Boko Haram sur son sol, le Cameroun a très rapidement compris que le silence diplomatique serait synonyme d'isolement stratégique. Dès lors, les autorités ont élaboré un narratif fort fondé sur le droit international à la légitime défense, tel que défini à l'article 51 de la Charte des Nations unies. À travers ce prisme, le Cameroun s'est présenté comme un État pacifique, souverain, agressé sur son territoire par une organisation terroriste transnationale, et dont la réponse militaire, loin d'être unilatérale ou disproportionnée, s'inscrivait dans un devoir de protection de sa population et de préservation de l'ordre régional⁶⁴.

⁶³ International crisis group, *Quel rôle pour la Force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ? op.cit.*

⁶⁴ Cf. Discours du Président de la République du Cameroun Paul Biya, en réponse aux vœux du corps diplomatique le 08 janvier 2015.

C'est dans cette logique que s'est progressivement imposée la diplomatie de sécurité⁶⁵ comme pilier de la politique étrangère camerounaise. Portée par les plus hautes autorités, à commencer par le Président de la République lui-même, cette diplomatie s'est manifestée dans les tribunes internationales, les sommets régionaux, et les forums spécialisés sur le terrorisme et la paix. Elle a cherché à établir des liens clairs entre l'instabilité sécuritaire dans l'Extrême-Nord du Cameroun et les menaces globales pesant sur la paix et la sécurité internationales, convainquant ainsi la communauté internationale de la nécessité d'un soutien stratégique et concerté.

Dans ses discours officiels, le Cameroun a constamment insisté sur la dimension transfrontalière du conflit, soulignant que les incursions de Boko Haram venaient essentiellement du Nigeria, et que la porosité des frontières permettait à l'ennemi de se replier, de se réarmer, puis de frapper à nouveau. Ce contexte a été utilisé pour démontrer que le Cameroun ne faisait pas que défendre sa propre souveraineté, mais participait activement à la sécurisation de toute la sous-région. Ainsi, la narration de l'État victime a progressivement glissé vers celle de l'acteur stabilisateur, garant d'un ordre sécuritaire régional.

Ce plaidoyer s'est renforcé par la participation active du Cameroun à la Force Multinationale Mixte (FMM), mais aussi par son accueil d'exercices militaires conjoints, de réunions diplomatiques de haut niveau, et de conférences internationales sur la lutte contre le terrorisme. À travers ces actions, le Cameroun a consolidé son image d'État responsable, structuré, capable de coordonner, de mobiliser et d'agir au-delà de ses frontières immédiates. Cette crédibilité a facilité l'obtention de soutiens techniques, financiers et logistiques de la part de partenaires comme la France, les États-Unis, l'Union européenne, ou encore les agences onusiennes⁶⁶.

Par ailleurs, le discours camerounais sur la légitime défense s'est doublé d'une argumentation sur les droits humains et la stabilité sociale. L'État a tenu à souligner que malgré la violence et les menaces, ses forces de défense restaient engagées à respecter les principes du droit humanitaire international⁶⁷. Des campagnes de communication ont été déployées pour affirmer que le Cameroun ne menait pas une guerre contre sa propre population, mais contre une idéologie

⁶⁵ Thierry BALZACQ, Frédéric CHARILLON, François RAMEL (dirs.), *Manuel de diplomatie*, Les Presses de Sciences Po, 2018.

⁶⁶ Erick SOURNA LOUMTOUANG, « La guerre vue du ciel : l'usage des drones en terrain africain », *op.cit.*

⁶⁷ Pierre Thierry FOU MANE NDONGO, *La dynamique des forces spéciales camerounaises dans la lutte contre les menaces à la sécurité nationale : Le cas du BIR*, Mémoire de géopolitique, École supérieure internationale de guerre (ESIG), 2016.

destructrice. Cette distinction visait à prévenir toute stigmatisation internationale et à protéger la légitimité morale de l'action militaire nationale.

Mais ce plaidoyer n'est pas exempt de défis. La permanence des attaques, la complexité des zones grises frontalières, et les accusations sporadiques d'abus ou d'exactions posent un enjeu de crédibilité pour l'État⁶⁸. Il doit continuellement ajuster son discours, renforcer la transparence de ses opérations, et intégrer la société civile dans les dynamiques de communication externe. De plus, dans un monde où l'attention internationale est souvent volatile et orientée vers les crises à haute visibilité géopolitique, le Cameroun doit redoubler d'efforts pour rester à l'agenda des partenaires.

Le plaidoyer international pour la reconnaissance du Cameroun comme État victime et acteur stabilisateur constitue un levier stratégique majeur dans la lutte contre Boko Haram. Il permet non seulement de renforcer la légitimité des actions sécuritaires internes, mais aussi de positionner le pays comme un pilier de la stabilité régionale, un interlocuteur crédible et un partenaire stratégique. Dans cette logique, la diplomatie de sécurité devient un instrument non seulement de protection nationale, mais également de rayonnement géopolitique, au service d'une Afrique centrale plus résiliente et solidaire.

3- Renforcement des coopérations sécuritaires avec des partenaires stratégiques

Dans le contexte de la guerre asymétrique contre Boko Haram, le Cameroun a rapidement compris que la seule mobilisation de ses ressources internes, bien que nécessaire et significative, ne pouvait suffire à répondre à une menace transnationale, agile, et en mutation constante. Dès lors, une réponse stratégique s'est imposée : le renforcement des coopérations sécuritaires avec des partenaires internationaux majeurs, afin de compléter ses capacités militaires, renforcer l'efficacité de ses interventions et s'inscrire dans une dynamique de sécurité collective⁶⁹. Ce positionnement relève non seulement d'une nécessité tactique, mais aussi d'un choix stratégique assumé, celui de l'ouverture pragmatique à des alliances sécuritaires diversifiées et à une diplomatie militaire multidimensionnelle.

L'une des premières illustrations concrètes de ce renforcement a été la signature d'accords bilatéraux de coopération militaire avec des puissances telles que la France, les États-Unis, la

⁶⁸ Amnesty International, *BONNE CAUSE, MAUVAIS MOYENS : Atteintes aux droits humains et à la justice dans le cadre de la lutte contre boko haram au Cameroun*, Rapport, 2016.

⁶⁹ Erick SOURNA LOUMTOUANG, « La guerre vue du ciel : l'usage des drones en terrain africain », *op.cit.*

Chine et la Russie. Ces partenariats, bien que motivés par des intérêts géopolitiques distincts, ont convergé autour d'un objectif commun : soutenir un État confronté à une menace djihadiste qui dépasse ses frontières nationales. À travers ces accords, le Cameroun a obtenu des équipements militaires modernes, du matériel de surveillance, et des capacités logistiques renforcées, qui ont contribué à structurer une réponse plus professionnelle et coordonnée à la menace terroriste⁷⁰.

La coopération avec la France a été historiquement fondée sur des liens postcoloniaux⁷¹, mais elle a connu un regain d'intensité avec la montée en puissance de Boko Haram. La France a fourni du matériel militaire, des formations spécialisées et un appui en matière de renseignement. Par ailleurs, le dispositif Barkhane, bien que concentré au Sahel, a servi de passerelle indirecte pour le partage d'informations stratégiques sur les mouvements transfrontaliers des groupes djihadistes.

Avec les États-Unis, la coopération a pris une dimension technico-opérationnelle plus poussée. Le gouvernement américain a mis en place un programme d'assistance militaire ciblé, avec l'envoi de conseillers militaires, la construction d'infrastructures logistiques dans le nord du pays, et surtout, la fourniture de technologies de renseignement de pointe, notamment par l'intermédiaire de drones de surveillance⁷². Washington a aussi soutenu le renforcement des capacités antiterroristes du Bataillon d'intervention rapide (BIR), considéré comme l'unité d'élite de la lutte contre Boko Haram.

La Chine, quant à elle, a consolidé sa présence stratégique en Afrique centrale à travers une diplomatie de sécurité discrète mais croissante. En plus des dons d'armes et d'équipements militaires, Pékin a signé avec Yaoundé des accords de coopération en matière de formation militaire et d'échange de renseignements, tout en appuyant la modernisation des infrastructures de défense⁷³. Ce partenariat s'inscrit dans une vision à long terme d'influence sécuritaire au sein du continent africain.

⁷⁰ James Gildas MEKOLLE NGOULA, *Sécurité collective dans le bassin du lac Tchad : défense consécutive du Cameroun et essai prospectif d'options communes pour l'éradication de boko haram*, Mémoire de Master en en Stratégie, Défense, Sécurité, Gestion des Conflits et des Catastrophes, et du Brevet d'Etudes Militaires Supérieures de Second Degré, École supérieure internationale de guerre, 2016.

⁷¹ Pamphile N'NANG NDONG, *La logistique dans la politique de défense et de sécurité des armées des pays d'Afrique Centrale*, Mémoire de Master en en Stratégie, Défense, Sécurité, Gestion des Conflits et des Catastrophes, et du Brevet d'Etudes Militaires Supérieures de Second Degré, École supérieure internationale de guerre, 2016.

⁷² Erick SOURNA LOUMTOUANG, « La guerre vue du ciel : l'usage des drones en terrain africain », *op.cit.*

⁷³ Yannick Frank YABIT BANKOUE, *L'armée de l'air camerounaise dans la lutte contre le terrorisme*, Mémoire de Master en en Stratégie, Défense, Sécurité, Gestion des Conflits et des Catastrophes, et du Brevet d'Etudes Militaires Supérieures de Second Degré, École supérieure internationale de guerre, 2016.

La Russie, dans un retour affirmé sur la scène africaine, a également investi le champ de la coopération militaire avec le Cameroun. Les accords signés incluent la formation des officiers, le transfert d'armes et une collaboration dans le domaine de la stratégie militaire⁷⁴. Cette relation, bien que plus récente, reflète la volonté du Cameroun de diversifier ses partenariats et de ne pas dépendre exclusivement des puissances occidentales.

Au-delà des accords bilatéraux, le partage de renseignements est devenu une composante essentielle de la coopération sécuritaire. L'efficacité des interventions contre Boko Haram repose en grande partie sur l'accès à des informations précises, rapides et actualisées⁷⁵. Les partenaires du Cameroun fournissent non seulement des technologies de collecte d'informations (drones, satellites, systèmes d'écoute), mais également des outils d'analyse et de traitement des données⁷⁶. Ce partage a permis de déjouer plusieurs attaques, de localiser des camps ennemis, et de mieux anticiper les mouvements du groupe terroriste.

Les sessions d'entraînement conjoint, menées sur le sol camerounais ou à l'étranger, ont également permis de renforcer la professionnalisation des troupes camerounaises, notamment dans les domaines du combat rapproché, du déminage, de la protection civile, et de la lutte contre l'IED (engins explosifs improvisés)⁷⁷. Ces formations ont été conçues dans une optique de transfert de compétences, visant à autonomiser progressivement les forces camerounaises tout en leur permettant d'intégrer des standards opérationnels internationaux.

En parallèle, le soutien logistique, transport aérien, fournitures médicales, équipements de communication, a considérablement amélioré la mobilité et la capacité de réaction des unités engagées dans l'Extrême-Nord⁷⁸. Il a aussi favorisé la mise en place de postes avancés plus résilients, capables de maintenir une présence militaire dissuasive dans les zones les plus exposées.

Le renforcement des coopérations sécuritaires s'est imposé comme un levier stratégique indispensable à la montée en puissance de la réponse camerounaise face à Boko Haram. En élargissant ses partenariats, en diversifiant ses sources d'appui, et en consolidant son intégration dans les réseaux régionaux et internationaux de lutte contre le terrorisme, le Cameroun est parvenu

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ CBLT, *Rapport de la réunion du comité des chefs d'État-major des armées et des chefs des services de renseignement et de sécurité, préparatoire à la session du conseil des ministres de la défense des États membres de la commission du bassin du Lac Tchad et de la République du Bénin*, N'Djamena, le 13 décembre 2017.

⁷⁶ Erick SOURNA LOUMTOUANG, « La guerre vue du ciel : l'usage des drones en terrain africain », *op.cit.*

⁷⁷ James Gildas MEKOLLE NGOULA, *Sécurité collective dans le bassin du lac Tchad : défense consécutive du Cameroun et essai prospectif d'options communes pour l'éradication de boko haram*, *op.cit.*

⁷⁸ Yannick Frank YABIT BANKOUE, *L'armée de l'air camerounaise dans la lutte contre le terrorisme*, *op.cit.*

à repositionner son action sécuritaire dans une logique de co-construction de la sécurité collective. Cette dynamique de coopération, fondée sur la réciprocité des intérêts et le pragmatisme diplomatique, témoigne de la maturité stratégique d'un État africain qui refuse l'isolement face à un défi global.

B- Le soutien multidimensionnel international : entre solidarité et agendas géostratégiques

Si le Cameroun a su mobiliser la communauté internationale autour de sa lutte, cette solidarité n'est pas exempte d'ambiguïtés. Cette section examine la nature des appuis reçus – qu'ils soient financiers, logistiques ou diplomatiques – et leur contribution à la légitimation de l'action de l'État. Elle s'interroge également sur les implications géopolitiques de ces soutiens, parfois porteurs d'agendas spécifiques. Trois volets seront explorés : les formes concrètes du soutien international, la reconnaissance institutionnelle par les organisations internationales, et les tensions entre coopération et souveraineté nationale.

1- Appuis financiers, logistiques et opérationnels à la lutte contre Boko Haram

Face à l'ampleur de la menace que représente Boko Haram pour la stabilité du Cameroun, notamment dans l'Extrême-Nord, la lutte contre ce groupe terroriste ne peut se limiter aux seules ressources internes du pays. Dans ce contexte de guerre asymétrique et transnationale, il est impératif de renforcer l'efficacité des opérations militaires par des appuis financiers, logistiques et opérationnels⁷⁹. La stratégie camerounaise repose sur la capacité à s'allier à des partenaires internationaux et à bénéficier de ressources externes pour accroître l'impact de ses efforts militaires, tout en consolidant la représentation de l'État dans les zones affectées.

Les dons d'équipements militaires et la formation des forces armées sont des éléments essentiels pour renforcer les capacités du Cameroun à répondre efficacement à la menace Boko Haram. Le pays a bénéficié de contributions financières et matérielles substantielles de la part de partenaires internationaux, qu'il s'agisse de puissances occidentales, d'États africains voisins, ou d'organisations multilatérales⁸⁰. Ces dons d'équipements ont porté sur des armes légères et lourdes, des véhicules blindés, des drones de surveillance, ainsi que des matériels de détection et de neutralisation d'engins explosifs improvisés (IED), un enjeu majeur dans la lutte contre Boko

⁷⁹ International crisis group, *Quel rôle pour la Force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ?* op.cit.

⁸⁰ Yannick Frank YABIT BANKOUE, *L'armée de l'air camerounaise dans la lutte contre le terrorisme*, op.cit.

Haram, dont la stratégie repose en grande partie sur l'utilisation de ces dispositifs pour frapper les forces militaires et civiles.

Outre les équipements, un aspect fondamental de cette aide externe est la formation des forces armées camerounaises. Cette coopération bilatérale et multilatérale permet aux militaires camerounais de recevoir des formations spécialisées qui vont de la lutte contre les terroristes en milieu urbain à la gestion des crises humanitaires engendrées par les conflits. Les programmes de formation sont souvent réalisés en partenariat avec des pays comme la France, les États-Unis et le Royaume-Uni, offrant ainsi des standards internationaux et des techniques de pointe pour faire face aux tactiques de guérilla utilisées par Boko Haram⁸¹. Ces formations sont indispensables pour garantir une meilleure coordination et efficacité des troupes, mais aussi pour renforcer leur capacités d'adaptation face à des défis inédits.

Parallèlement, le financement des opérations militaires internes représente un autre axe stratégique de l'appui extérieur. Le Cameroun a reçu un soutien direct pour le financement de ses opérations anti-terroristes, notamment dans le cadre des efforts pour maintenir des forces sur le terrain et assurer des missions de contrôle et de sécurisation. Les ressources financières ont permis de mobiliser rapidement des troupes, de maintenir la logistique nécessaire, et d'assurer la durée des opérations en cours⁸². Le soutien financier s'étend également à la réhabilitation des infrastructures militaires et à la construction de nouvelles bases avancées dans les zones en première ligne. Grâce à ces fonds, les forces camerounaises ont pu mener des opérations ciblées, comme les raids dans les bases arrière de Boko Haram et les opérations de nettoyage dans les zones occupées par les djihadistes.

Au-delà des aspects strictement militaires, le soutien logistique a été déterminant dans le succès des opérations. Les systèmes de communication avancés, les réseaux de transport (notamment aériens et terrestres), et les moyens de santé ont été renforcés grâce aux appuis extérieurs. L'approvisionnement en vivres, médicaments, et munitions a été crucial pour la durabilité des déploiements dans des régions reculées, où les conditions de vie sont particulièrement difficiles. La mise à disposition de logistique de terrain, qu'il s'agisse de transports blindés ou de systèmes de surveillance aéroportée, a permis une réactivité accrue et une

⁸¹ James Gildas MEKOLLE NGOULA, *Sécurité collective dans le bassin du lac Tchad : défense conséquence de Cameroun et essai prospectif d'options communes pour l'éradication de boko haram*, op.cit.

⁸² International crisis group, *Cameroun : faire face à Boko Haram*, op.cit.

prévision stratégique plus claire, offrant ainsi aux forces camerounaises une plus grande souplesse tactique⁸³.

Mais au-delà de l'aspect militaire, il est impératif de renforcer la présence de l'État dans les zones affectées par Boko Haram, notamment pour lutter contre l'influence de ce groupe et restaurer la confiance des populations locales. Cette mission exige une mobilisation des ressources humaines et matérielles de l'État, ainsi qu'un effort concerté de reconstruction des infrastructures civiles. Le redéploiement de l'État implique non seulement l'assurance d'une présence sécuritaire continue, mais aussi un engagement à répondre aux besoins socio-économiques des populations. Des projets de développement doivent être mis en place pour restaurer les infrastructures éducatives, sanitaires et économiques, de façon à renforcer la légitimité de l'État aux yeux des citoyens⁸⁴. Dans ce cadre, l'aide internationale joue également un rôle majeur dans la reconstruction des services publics et le soutien à la réinsertion des populations déplacées par les violences de Boko Haram.

Enfin, la coordination entre les différentes parties prenantes (États, organisations internationales, ONG) et le Cameroun est essentielle pour garantir que l'aide externe soit utilisée de manière cohérente et stratégique. Ce partenariat doit être dirigé par une vision commune de l'éradication de Boko Haram, mais aussi par un engagement partagé envers la stabilité à long terme de la région⁸⁵. Le soutien financier et logistique ne se limite pas à une réaction face à la menace immédiate, mais doit être intégré dans une stratégie de développement durable visant à assurer la résilience des régions touchées par les violences et à empêcher le retour du terrorisme dans l'avenir.

Le soutien financier, logistique et opérationnel à la lutte contre Boko Haram est un élément central de la stratégie camerounaise pour affronter ce défi complexe. Il s'agit d'une approche globale qui vise à allier efficacité militaire, engagement humanitaire et redéploiement de l'État pour garantir une victoire sur le long terme.

2- La légitimation par les institutions internationales

La lutte du Cameroun contre Boko Haram, une menace transnationale et asymétrique, dépasse le cadre national et se situe dans un contexte international où l'appui des institutions mondiales et régionales devient indispensable. La légitimité de l'action de l'État camerounais

⁸³ Erick SOURNA LOUMTOUANG, « La guerre vue du ciel : l'usage des drones en terrain africain », *op.cit.*

⁸⁴ Louis BAASSID SOOKZO, *La coopération transfrontalière en matière de sécurité dans le bassin du lac Tchad*, Thèse de doctorat PhD. en Science politique, Université de Ngaoundéré, 2020.

⁸⁵ International crisis group, *Quel rôle pour la Force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ? op.cit.*

contre le groupe terroriste est d'autant plus cruciale que l'enjeu touche non seulement la souveraineté du pays, mais aussi la stabilité régionale et mondiale. Ainsi, la légitimation par les institutions internationales joue un rôle fondamental, en garantissant que les opérations menées sont conformes aux normes internationales tout en renforçant l'appui moral et matériel à l'action du Cameroun.

Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, dans ce cadre, ont joué un rôle majeur dans la reconnaissance de la menace Boko Haram comme un problème de sécurité internationale. En effet, le Conseil de sécurité a, à plusieurs reprises, abordé la question du terrorisme au Cameroun et dans le bassin du lac Tchad, en soutenant la lutte contre Boko Haram. Cette reconnaissance a permis de réunir une coalition internationale pour combattre cette menace, facilitant l'accès à des ressources humaines, financières et matérielles pour les forces de défense camerounaises. Les résolutions de l'ONU, telles que la résolution 2349 (2017), ont en effet condamné les attaques de Boko Haram et appelé à une action internationale concertée contre le groupe terroriste. Ces résolutions renforcent la légitimité des opérations militaires internes du Cameroun en les inscrivant dans un cadre multilatéral et en les justifiant en vertu du droit international, notamment la légitime défense collective.

En outre, le Conseil de sécurité a également mis en place des sanctions contre Boko Haram, visant à affaiblir sa capacité opérationnelle. Cette légitimité juridique, dans le cadre de l'action du Cameroun contre Boko Haram, repose sur l'approbation de la communauté internationale, qui reconnaît l'existence de ce groupe comme une menace qui dépasse les frontières nationales⁸⁶. Par cette légitimation, le Cameroun bénéficie du soutien nécessaire pour renforcer ses capacités opérationnelles tout en garantissant que ses actions respectent le droit international humanitaire.

D'autre part, l'Union africaine (UA) a également joué un rôle central dans cette légitimation. Dès le début de la crise, l'UA a exprimé son soutien au Cameroun dans sa lutte contre Boko Haram, en soulignant la nécessité d'une réponse régionale concertée. À travers des déclarations et des résolutions adoptées par l'UA, l'organisation a encouragé les États de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), qui regroupe le Cameroun, le Tchad, le Nigéria et le Niger, à coopérer pleinement pour éradiquer Boko Haram⁸⁷. L'UA a reconnu la légitimité de

⁸⁶ Conseil de sécurité des Nations Unies, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général, 26 novembre 2021.

⁸⁷ Union africaine, Communiqué de la 469^e réunion du CPS, 25 novembre 2014, www.peaceau.org/uploads/cps-469-com-terrorisme-25-11-2014.pdf. ; Union africaine, Communiqué de la 567^e réunion du CPS sur le groupe terroriste

l'intervention du Cameroun et a condamné les violences menées par Boko Haram, mettant l'accent sur la nécessité de maintenir la stabilité régionale pour garantir la paix et la sécurité sur le continent africain.

Dans ce contexte, la légitimation par les institutions africaines se traduit également par des initiatives communes de lutte contre le terrorisme, telles que le Mécanisme régional de sécurité et la Force multinationale mixte (FMM), qui regroupe des troupes de ces quatre pays. La participation du Cameroun à cette force régionale a renforcé son rôle de leader dans la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale et de l'Ouest. Grâce à l'implication de l'UA, l'opération militaire menée par le Cameroun a acquis une reconnaissance et un appui importants, tant du point de vue diplomatique que logistique⁸⁸.

Parallèlement à l'action des organisations intergouvernementales, les ONG et agences onusiennes ont également joué un rôle crucial dans la légitimation de l'action du Cameroun, mais aussi dans l'apport de ressources humanitaires et de soutien sur le terrain. Des organisations telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et l'Office de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ont fourni une assistance essentielle à la population civile affectée par le conflit. Ce soutien a permis non seulement de soulager les souffrances des déplacés et des réfugiés, mais aussi de garantir que les efforts militaires du Cameroun sont accompagnés d'une réponse humanitaire adéquate⁸⁹.

Les agences humanitaires et les ONG internationales ont travaillé de concert avec le gouvernement camerounais pour faciliter la réintégration des populations déplacées, la réhabilitation des infrastructures de santé, et le soutien à l'éducation des enfants réfugiés. Leur présence et leur action sur le terrain ont permis d'atténuer l'impact de l'occupation de certaines zones par Boko Haram, et ont renforcé la perception positive de l'action de l'État camerounais dans ses efforts pour restaurer l'ordre et la paix.

Boko Haram, 14 janvier 2016, www.peaceau.org/fr/article/567eme-reunion-du-cps-sur-le-groupe-terroriste-boko-haram.

⁸⁸ En effet, dès l'entame il était nécessaire pour les pays de la CBLT et le Bénin de doter la Force en gestation d'un cadre légal en obtenant une autorisation formelle du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA à sa mise en place. Celle-ci était d'autant plus indispensable que les pays de la CBLT et le Bénin étaient à la recherche d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU reconnaissant et entérinant le déploiement de la FMM. Dès le mois d'octobre 2014, un projet de résolution était élaboré et, à la fin de la même année, des démarches diplomatiques étaient entreprises afin de bénéficier du soutien des membres permanents du Conseil de sécurité. L'accord de l'UA était donc un préalable pour un déploiement efficace de la FMM, y compris pour les partenaires. William ASSANVO, Jeannine Ella ABATAN et Wendyam Aristide SAWADOGO, *La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? op.cit.*

⁸⁹ International crisis group, *Extrême-Nord du Cameroun : nouveau chapitre dans la lutte contre Boko Haram*, op.cit.

En outre, l'implication des ONG et des agences onusiennes a permis de garantir que les opérations contre Boko Haram respectent les normes internationales en matière de droits humains, notamment en ce qui concerne la protection des civils et la prise en charge des victimes de violence. Grâce à leurs observations et à leurs rapports, ces institutions ont apporté une transparence nécessaire à l'action gouvernementale, contribuant à renforcer la légitimité de l'intervention en soulignant que le Cameroun, en dépit des défis, cherche à respecter les principes humanitaires tout en menant une guerre contre le terrorisme⁹⁰.

La légitimation par les institutions internationales a été essentielle pour donner au Cameroun le mandat moral et juridique nécessaire à sa lutte contre Boko Haram. Cette légitimation s'est construite à travers les résolutions des Nations Unies, les déclarations de l'Union africaine, et le soutien actif des agences humanitaires, qui ont permis au Cameroun de conduire une guerre contre le terrorisme dans un cadre respectueux du droit international et de la légitimité régionale et mondiale.

3- Ambivalences et limites des soutiens extérieurs : ingérence ou partenariat ?

Dans le cadre de la lutte contre Boko Haram, le Cameroun a bénéficié d'un soutien extérieur crucial pour renforcer ses capacités militaires, sécuritaires et humanitaires. Toutefois, cette aide internationale n'est pas sans ambiguïté et suscite une réflexion sur les équilibres entre souveraineté nationale et dépendance stratégique. Bien que l'aide extérieure ait été essentielle pour soutenir les efforts camerounais face à la menace de Boko Haram, elle soulève également des questions sur les influences géopolitiques extérieures, et sur la manière dont ces soutiens peuvent être perçus comme une ingérence ou un véritable partenariat stratégique.

Le dilemme entre souveraineté nationale et dépendance stratégique est au cœur des enjeux liés aux soutiens extérieurs dans cette lutte. Le Cameroun, en tant qu'État souverain, doit trouver un équilibre délicat entre exploiter les ressources externes disponibles et préserver son indépendance décisionnelle. L'aide internationale, bien qu'indispensable pour les opérations de sécurité et les activités humanitaires dans les zones touchées par Boko Haram, peut parfois être perçue comme une remise en question de cette souveraineté⁹¹. En effet, certains soutiens, notamment les accès aux bases militaires étrangères, les transferts d'armements, et l'intervention

⁹⁰ Amnesty International, *BONNE CAUSE, MAUVAIS MOYENS : Atteintes aux droits humains et à la justice dans le cadre de la lutte contre boko haram au Cameroun*, op.cit.

⁹¹ François HARTOG, *Régimes d'historicité. Présentisme et expérience du temps*, Paris, Seuil, 2003.

militaire directe d'acteurs extérieurs, peuvent conduire à une forme de dépendance stratégique qui restreint la liberté d'action du Cameroun sur la scène internationale⁹².

Cette dépendance stratégique est exacerbée par l'importance croissante des partenaires extérieurs dans la définition des priorités militaires du Cameroun. Des pays comme la France, les États-Unis, et la Chine jouent un rôle majeur dans le soutien à la lutte contre Boko Haram, à travers des accords de coopération militaire, des dons d'équipements militaires et des missions d'entraînement⁹³. Toutefois, cette assistance comporte des limites. Le Cameroun peut se retrouver pris dans une dynamique où ses décisions stratégiques sont influencées, voire dictées, par les intérêts géopolitiques des grandes puissances. Par exemple, l'assistance de la France dans la lutte contre Boko Haram, bien que cruciale, pourrait être perçue comme une manière pour Paris de maintenir son influence dans la région. La guerre contre le terrorisme devient alors un terrain de convergence des intérêts, où le Cameroun doit naviguer entre ses objectifs nationaux et les exigences des partenaires étrangers⁹⁴.

L'ingérence est l'un des risques associés à cette dépendance stratégique. Dans le cas du Cameroun, certains acteurs externes peuvent chercher à exploiter le contexte sécuritaire pour promouvoir leurs propres intérêts géopolitiques⁹⁵. Par exemple, les États-Unis et la France, dans leur lutte contre le terrorisme en Afrique centrale, ne se contentent pas de fournir un soutien militaire ou logistique, mais influencent également les priorités stratégiques du Cameroun, en termes de choix de cibles, de stratégies d'engagement, voire d'orientation politique dans la gestion des crises internes. Ce phénomène peut mener à des situations où le Cameroun devient un pion dans une partie d'échecs géopolitique plus vaste, dans laquelle les acteurs extérieurs cherchent à maximiser leurs influences régionale et mondiale⁹⁶.

Ce type de dépendance stratégique comporte des risques pour la souveraineté politique et économique du Cameroun. Par exemple, une trop grande dépendance vis-à-vis des partenaires occidentaux pourrait limiter la capacité du pays à développer ses propres solutions et à prendre des décisions indépendantes concernant sa sécurité. Les intérêts géopolitiques extérieurs peuvent aussi

⁹² Thomas HIPPLER, « Les drones : le triomphe d'une nouvelle arme », dans *Nouvelles guerres. Comprendre les conflits du XXI^e siècle*, Bertrand BADIE et David VIDAL (dir.), Paris, La Découverte, 2016.

⁹³ International crisis group, *Quel rôle pour la Force multinationale mixte dans la lutte contre Boko Haram ? op.cit.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Peter SCHRAEDER, « La guerre contre le terrorisme et la politique américaine en Afrique », dans *Politique africaine*, n° 98 - juin 2005.

⁹⁶ International Crisis Group, *Islamic Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*, Dakar, Bruxelles, ICG, « Africa Report ; n° 92 », 31 mars 2005.

aboutir à des interventions qui ne tiennent pas toujours compte des spécificités locales et des réalités sociales du Cameroun, risquant d'accentuer les tensions internes plutôt que de les apaiser⁹⁷. De plus, une ingérence extérieure peut alimenter des perceptions négatives au sein de la population camerounaise, notamment si les actions extérieures sont perçues comme imposées et non acceptées par les autorités nationales.

Cependant, il serait réducteur de considérer ces soutiens extérieurs uniquement sous un angle négatif. La coopération avec les puissances extérieures présente également des avantages stratégiques pour le Cameroun. En termes de capacités militaires, l'assistance étrangère permet de moderniser les forces armées camerounaises, notamment en matière de technologies avancées de surveillance, de renseignement, et d'armement. Cela renforce les capacités du pays à répondre plus efficacement à la menace de Boko Haram. Par ailleurs, cette coopération permet au Cameroun de jouer un rôle de leader régional dans la lutte contre le terrorisme, en renforçant son réseau de partenaires stratégiques et en établissant des alliances durables avec des acteurs majeurs de la scène internationale⁹⁸.

Le partenariat stratégique, dans ce cadre, ne se limite pas à un simple soutien matériel ; il implique également un renforcement des capacités et une synchronisation des efforts de lutte contre le terrorisme. Par exemple, la coopération dans le cadre de la Force multinationale mixte (FMM), qui regroupe plusieurs pays du bassin du lac Tchad, permet de maximiser l'impact des interventions contre Boko Haram. Ce type de collaboration assure une réponse coordonnée et renforce la légitimité de l'action du Cameroun à l'échelle internationale.

En vérité, la question de l'ambivalence des soutiens extérieurs dans la lutte contre Boko Haram soulève des enjeux complexes. Alors que ces soutiens sont indispensables pour renforcer les capacités du Cameroun face à une menace de plus en plus sophistiquée, ils engendrent aussi des risques de dépendance stratégique et d'ingérence géopolitique. Le défi réside donc dans la capacité du Cameroun à gérer ces partenariats de manière à préserver sa souveraineté nationale, tout en tirant parti des ressources et du soutien international nécessaires à sa lutte contre Boko Haram.

⁹⁷ Xavier Bienvenu KITSIMBOU, « Une architecture de paix et de sécurité en Afrique : pourquoi faire ??? » 2020, <https://hal.science/hal-02879061> consulté le 08/04/2025 à 12h00mn.

⁹⁸ James Gildas MEKOLLE NGOULA, *Sécurité collective dans le bassin du lac Tchad : défense conséquente du Cameroun et essai prospectif d'options communes pour l'éradication de boko haram*, op.cit.

Conclusion

En conclusion, le Cameroun a déployé une série de mécanismes de légitimation pour faire face à la menace de Boko Haram, affirmant ainsi sa souveraineté étatique tout en s'intégrant dans un système de coopération internationale. Ces mécanismes incluent la mobilisation de ses forces armées et sécuritaires nationales, l'engagement diplomatique régional et international, ainsi que la légitimation par les institutions internationales. L'État a également réussi à articuler une narrative d'unité nationale pour rallier l'opinion publique autour de la cause de la sécurité et de la stabilité, renforçant ainsi son autorité légitime à l'échelle interne et externe.

Page | 610

Cette affirmation de la souveraineté a été rendue possible grâce à une stratégie multidimensionnelle : militaire, diplomatique, juridique et sociale. En mettant en place des réformes sécuritaires ambitieuses, en renforçant sa coopération avec des partenaires stratégiques, et en activant un discours de défense nationale, le Cameroun a su se positionner comme un acteur clé dans la lutte contre le terrorisme et la préservation de la stabilité régionale. Toutefois, cette dynamique complexe de souveraineté reste traversée par des ambivalences et des limites, notamment en ce qui concerne les relations avec les puissances extérieures et les risques d'une dépendance stratégique.

Cependant, des défis persistent, notamment la pérennité de la paix, qui reste incertaine en raison de la nature persistante et adaptative de la menace Boko Haram, mais aussi les problèmes de gouvernance sécuritaire et la reconfiguration géopolitique régionale. Les tensions internes et les tensions transfrontalières continuent d'exposer le Cameroun à des vulnérabilités sur le plan de sa sécurité intérieure et de son leadership régional. La gestion des relations avec les partenaires internationaux, tout en préservant les intérêts nationaux, constitue un défi majeur pour la politique de défense du Cameroun dans un monde de plus en plus multipolaire.

Pour l'avenir, il devient crucial de renforcer l'autonomie stratégique du Cameroun, non seulement pour garantir sa sécurité interne, mais aussi pour s'adapter à la nouvelle dynamique géopolitique qui se dessine. Dans ce contexte de recomposition des rapports de force internationaux, il est impératif que le Cameroun développe des capacités de décision indépendantes et une résilience stratégique face aux défis contemporains. La consolidation de sa souveraineté nationale devra s'accompagner de réformes profondes et de partenariats équilibrés, visant à préserver la paix, à promouvoir une gouvernance sécuritaire efficace et à renforcer le rôle de l'État dans un environnement régional en constante évolution.

Ainsi, en affirmant sa souveraineté et en assurant sa place de leader dans la région, le Cameroun devra naviguer avec finesse entre soutiens extérieurs et autonomie stratégique pour se construire un avenir sécurisé et durable face aux menaces transnationales.



La démocratie tropicalisée : essai sur l'exceptionnalité africaine dans l'adoption du modèle démocratique

Tropicalized democracy : Essay on African exceptionalism in the adoption of the democratic

model Page | 612

Par:

DAVE NDOULOU

Résumé :

Depuis la fin des années 1990, l'Afrique traverse une transition démocratique marquée par l'adoption de structures institutionnelles empruntées au modèle occidental. Toutefois, loin de se limiter à un simple mimétisme, ces nouvelles démocraties se caractérisent par une hybridation avec des pratiques et traditions locales. Ce processus de « tropicalisation » illustre comment, en intégrant des normes universelles, les sociétés africaines parviennent à les adapter selon leurs spécificités culturelles, historiques et sociales, tout en développant des modes de gouvernance innovants et contextualisés.

Mots-clés : Démocratie tropicalisée – hybridation - gouvernance africaine - traditions locales - postcolonialisme

Résumé:

Since the late 1990s, Africa has been undergoing a democratic transition characterized by the adoption of institutional frameworks inspired by the western model. However, rather than being a mere imitation, these new democracies are marked by a hybridization with local practices and traditions. This process of “tropicalized” democracy demonstrates how African societies, while integrating universal norms, adapt and reinterpret them according to their unique cultural, historical, and social realities, thereby developing innovative and context-specific modes of governance.

Keywords: Tropicalized democracy - hybridization - African governance - local traditions - postcolonialism



Introduction

L'organisation du pouvoir politique a pris, dans le temps et dans l'espace, des formes très différentes¹. Jean-Jacques ROUSSEAU² commence par envisager l'état de nature, où les individus vivent sans gouvernement ni autorité central. Dans cet état, les êtres humains sont libres et égaux, mais peuvent être en proie à des conflits et à l'insécurité ; car l'Homme est un loup pour l'Homme³.

Page | 614

Pour sortir de cet état de nature et établir une société civile, ROUSSEAU⁴ propose l'idée du contrat social. Selon lui, les individus renoncent à une partie de leur liberté individuelle en échange de la sécurité et de la protection offerte par la communauté.

Ce contrat crée une souveraineté collective, où le pouvoir réside dans la volonté générale de tous les membres de la société. C'est donc ce transfert qui crée l'État. En effet, ce dernier est une personne morale de droit public, exerçant son autorité sur un territoire et sur une population et titulaire de la souveraineté.⁵ Autrement dit, « L'État, souligne Georges BURDEAU, c'est le pouvoir institutionnalisé », c'est-à-dire juridiquement détaché de ceux qui l'exercent, l'institutionnalisation étant définie comme « l'opération juridique par laquelle le Pouvoir politique est transféré de la personne des gouvernants à une entité abstraite : l'État. L'effet juridique de cette opération, c'est la création de l'État comme support du Pouvoir indépendant de la personne des gouvernants ». C'est par ce biais que l'État va acquérir une « personnalité morale » propre, qui le distingue des gouvernants et lui permet d'exercer effectivement le pouvoir suprême qui est le sien.⁶

Insistant sur l'importance de la volonté générale comme fondement légitime du gouvernement, ROUSSEAU⁷ soutient que la démocratie serait la forme la plus conforme à cette volonté. Ainsi, il existe d'innombrables définitions de la démocratie. On en retiendra trois parmi les plus connues. Celle de Winston CHURCHILL⁸ tout d'abord qui est d'ailleurs une appréciation plus qu'une définition : « la démocratie est le pire des régimes, à l'exception de tous les autres ». La plus classique, la plus sentimentale aussi, mais qui n'est pas la moins claire, celle de Abraham

¹ Jean-Yves DORMAGEN et Daniel MOUCHARD

² ROUSSEAU (J-J), *Du contrat social*, Paris, GF Flammarion, 2012 [1762]

³ HOBBS (T), *Léviathan*, Paris, Vrin, 2012 [1651]

⁴ ROUSSEAU (J-J), *op. cit.*

⁵ Lexique des termes juridiques 2019-2020, Dalloz, p. 461

⁶ Dr TRAORE (M), Cours de Sociologie politique, Chapitre 3 : *Systèmes et régimes politiques*, Université Nazi BONI, Master I en sciences politiques, mention gouvernance sécuritaire, p. 6

⁷ ROUSSEAU (J-J), *op. cit.*

⁸ CHURCHILL (W), « Speech to the House of Commons, 11 November 1947 », *Hansard*, HC Deb, vol. 444, cc206–07

LINCOLN⁹ : « *la démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». La plus cynique enfin, celle de Friedrich NIETZSCHE¹⁰ : « *la démocratie c'est la revanche des esclaves* ».

Autrement dit, la démocratie est le régime politique où ni un individu ni un groupe ne s'approprie le pouvoir, ses titulaires sont désignés par le peuple, par voie d'élections périodiques et sont contrôlées par lui. Conséquence : l'opposition d'aujourd'hui a vocation à gouverner demain.¹¹ Ceux-ci impliquent trois conditions essentielles relatives au fonctionnement du régime politique. Tout d'abord, la participation du peuple, ce qui implique l'intervention des citoyens dans l'exercice du gouvernement politique – soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants – mais se limite souvent, dans les faits, à une activité de contrôle sur les gouvernants (par le biais des élections). Ensuite, le pluralisme politique, qui suppose le multipartisme (c'est-à-dire un système à plusieurs partis politiques, indépendants les uns des autres et en libre compétition pour l'accès aux positions électorales), mais aussi une structuration de la société permettant la représentation de la diversité des intérêts et des groupes (notamment par des organisations de la société civile et par des médias libres et indépendants). Enfin, l'alternance au pouvoir, ce qui suppose que le pouvoir ne soit pas accaparé de façon continue par une seule force politique (ou une seule coalition de forces). À ces trois conditions s'ajoutent deux exigences fondamentales et indissociables qui sont le fondement du libéralisme politique : d'une part l'approfondissement de l'État de droit, qui suppose un système juridique étendu et stable, garanti par une justice indépendante ; d'autre part la protection des droits fondamentaux, en particulier des libertés individuelles. En effet, si l'État de droit et la promotion des droits humains ne permettent pas, en soi, de définir la forme de gouvernement démocratique, ils en sont des conditions essentielles. La stabilité de la loi et la protection des citoyens à l'égard de toute forme d'oppression – à commencer par celle que peut exercer l'État – sont des caractéristiques essentielles des démocraties contemporaines. Elles restent néanmoins fragiles (ex. : adoption d'une législation restrictive des libertés aux États-Unis, dans le contexte de l'après-11 septembre 2001).¹²

⁹ LINCOLN (A), « Gettysburg Address », in CURRENT (R. N., éd.), *The Political Thought of Abraham Lincoln*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1994, pp. 183–185

¹⁰ NIETZSCHE (F), *La généalogie de la morale*, Paris, Gallimard, coll. Folio Essais, 2006 [1887]

¹¹ ARDANT, (Philippe), MATHIEU (Bertrand), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 31^{ème} Edition, 2019-2020, LGDJ, p. 159

¹² Lexique de science politique, 4^{ème} Edition, Dalloz, 2017, p.284-285

Historiquement, la démocratie telle que connue sous sa forme actuelle, a connu d'importantes mutations ou phases. En effet, l'historien grec Hérodote¹³ a documenté les premières formes de démocratie à Athènes dans ses *"Histoires"*, fournissant des informations sur le fonctionnement des institutions démocratiques de la Cité. Notons qu'après la chute de l'Empire romain, la démocratie a largement disparu en Europe, remplacée par des formes de gouvernement féodales et monarchiques. Cependant, des idées démocratiques ont été ravivées pendant la Renaissance et les Lumières, avec des penseurs comme LOCKE¹⁴ et MONTESQUIEU¹⁵, qui ont posé les bases de la démocratie moderne en promouvant les droits individuels et la séparation des pouvoirs. Egalement, les écrits de Thomas PAINE, en particulier *"Common Sense"*¹⁶ et *"Rights of Man"*¹⁷, ont inspiré les révolutionnaires américains et français en promouvant des idées démocratiques et des droits de l'Homme universels. Au XIX^e et au début du XX^e siècle, la démocratie s'est étendue dans de nombreuses parties du monde, notamment en Europe occidentale et en Amérique du Nord. Cependant, cette expansion n'a pas été sans obstacles, avec des luttes pour l'extension du droit de vote à tous les citoyens, indépendamment de leur sexe, de leur race ou de leur statut socio-économique.

Par ailleurs, Samuel P. HUNTINGTON¹⁸ a analysé les vagues de démocratisation à travers le monde au cours du 20^{ème} siècle, mettant en évidence les défis et les opportunités associés à ce processus. Francis FUKUYUMA¹⁹, pour sa part, a avancé l'idée selon laquelle la démocratie libérale représente la forme finale de gouvernement, marquant ainsi la fin de l'histoire idéologique.

Au tournant des années 1990, l'Afrique s'est engagée dans un processus de transition démocratique marqué par une ouverture institutionnelle et la promesse d'un renouveau politique. Sous l'effet combiné de pressions internationales, de changements internes et de nouvelles aspirations citoyennes, plusieurs États africains ont entrepris des réformes qui semblaient révéler la voie vers une gouvernance plus pluraliste et moderne. Pourtant, loin d'être de simples copies conformes du modèle libéral-occidental, ces démocraties naissantes se sont rapidement

¹³ HÉRODOTE, *Histoires*, trad. André Bargaet, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1990

¹⁴ LOCKE (J), *Second traité du gouvernement civil*, Paris, Vrin, 1994 [1690]

¹⁵ MONTESQUIEU (C), *De l'esprit des lois*, Paris, GF Flammarion, 2008 [1748]

¹⁶ PAINE (T), *Common Sense*, New York, Penguin Classics, 1993 [1776]

¹⁷ PAINE (T), *Rights of Man*, London, Penguin Classics, 1995 [1791]

¹⁸ HUNTINGTON (S. P.), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991

¹⁹ FUKUYAMA (F), *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992

démarquées par leur capacité à intégrer des formes d'organisation et des pratiques politiques profondément ancrées dans le contexte local.

Ce phénomène dit « tropicalisation » de la démocratie se manifeste par une hybridation singulière entre des institutions importées – telles que des constitutions, des parlements ou des systèmes électoraux – et des pratiques traditionnelles, des logiques communautaires et des modes de résolution des conflits qui étaient, jusqu'alors, enracinés dans les sociétés africaines. En d'autres termes, la démocratie en Afrique apparaît comme un espace de négociation entre le modèle imposé par les puissances internationales et les réalités socio-culturelles propres aux pays du continent. Ainsi, les dispositifs démocratiques, tout en adoptant des formes extérieures, caractéristiques de la modernité politique, se voient reconfigurés par des mécanismes informels et des réseaux d'influence souvent hérités du passé colonial et des systèmes traditionnels préexistants.

Page | 617

Cette double dynamique – d'un côté une modernisation portée par l'envie de se rapprocher de standards universels et, de l'autre, une réappropriation locale des outils de gouvernance – engendre une démocratie qui, loin d'être uniforme, présente des traits d'originalité et de complexité. Entre élections marquées par des pratiques de clientélisme et des rassemblements populaires revendiquant une justice sociale et une reconnaissance identitaire, le processus démocratique s'inscrit comme le reflet d'un continent en pleine mutation, où chaque expérience électorale ou institutionnelle participe d'une quête permanente pour définir des modèles de gouvernance adaptés aux défis contemporains.

Cet article se propose donc d'explorer en profondeur cette « tropicalisation » de la démocratie, en analysant d'une part les facteurs historiques et externes qui ont favorisé l'émergence d'un paysage institutionnel inédit (I), et d'autre part les modalités d'appropriation locale qui transforment et subliment ces structures formelles (II). Il s'agira ainsi de mettre en lumière la richesse et l'ambiguïté d'un modèle démocratique en perpétuelle évolution, qui, en s'émancipant des carcans occidentaux, offre à la fois un terrain d'expérimentation et de contradiction, promettant des voies nouvelles pour la gouvernance sur le continent africain.

I- L'ÉMERGENCE TARDIVE ET FRAGILE DE LA DÉMOCRATIE EN AFRIQUE

L'analyse de l'émergence de la démocratie en Afrique impose de prendre en compte plusieurs dimensions complémentaires. Il s'agit, d'une part, de comprendre l'héritage colonial et les autoritarismes postcoloniaux qui ont façonné les premières structures étatiques (A) ; d'autre part, d'examiner le tournant des années 1990, marqué par l'introduction d'une démocratie imposée

« par le haut » et sous l'influence extérieure (B). Enfin, il convient de mesurer les limites d'une démocratie souvent formelle et superficielle, dont la mise en œuvre peine à traduire pleinement les idéaux démocratiques (C).

A- Héritage colonial et autoritarismes postcoloniaux

Page | 618

Au sortir des indépendances, l'Afrique hérite d'un modèle administratif et institutionnel façonné pour servir les intérêts du colonisateur, et non ceux des populations indigènes. Cette transmission de structures politiques fondées sur le centralisme et l'administration indirecte a instauré dès lors un fossé profond entre gouvernants et gouvernés. Comme l'indique Jean-François BAYART²⁰, l'appareil colonial était conçu pour extraire des ressources et renforcer l'autorité du colon sur le territoire, en négligeant la participation et la légitimité locale. Concrètement, les institutions coloniales favorisaient une administration où le pouvoir était concentré et personnalisé, déconnecté des besoins réels des populations.

Ce legs colonial, une fois renversé pour revendiquer l'indépendance, fut en partie repris par les élites africaines qui, souvent issues des mêmes sphères de formation, continuèrent à utiliser ces structures à leur avantage. Le résultat fut l'émergence de régimes autoritaires caractérisés par une gouvernance centralisée et une gestion néo-patrimoniale de l'État. Par exemple, au Mali et en Côte d'Ivoire, les ressources nationales furent redistribuées de manière inéquitable, consolidant ainsi le pouvoir d'une élite restée fidèle aux anciennes logiques coloniales. Le décalage entre gouvernants et gouvernés se creusa, et la participation réelle des populations fut largement absente.²¹

Ce système pérenne permit aux dirigeants, déjà consolidés par la lutte pour l'indépendance, de reproduire, voire d'exacerber, la dynamique de domination instaurée par le colonisateur. Ainsi, la "politique du ventre" – expression popularisée par BAYART²² pour décrire l'utilisation des ressources de l'État pour le bénéfice personnel et clientéliste – devint un mode de gouvernance courant dans de nombreux pays africain. Le manque de mécanismes de contrôle démocratique et la faible représentativité de ces institutions contribuèrent à la persistance d'un autoritarisme dissimulé sous des apparences formellement démocratiques.

La transformation du modèle hérité se mua souvent en un régime autoritaire, marqué par la gabegie administrative, la corruption endémique et la répression silencieuse de toute opposition.

²⁰ BAYART (J-F), *L'État en Afrique*, Paris, Fayard, 1989, pp. 15–18

²¹ CHABAL (P), «Africa Works: Disorder as Political Instrument », James Currey, 1999, pp. 102–107

²² BAYART (J-F), op. cité

Le contraste est frappant lorsque l'on constate que certains leaders, qui jadis se battaient pour l'indépendance, réalisèrent trop tard que la gestion des affaires publiques -des gouvernants africains devenus souverains- pouvait devenir aussi cruelle et arbitraire que celle du colon. Dans plusieurs pays, comme au Zimbabwe, les politiques de redistribution inégalitaires et le clientélisme ont approfondi le fossé entre les classes dirigeantes et la masse des citoyens, illustrant la manière dont les structures héritées se retournaient contre les intérêts collectifs.²³

Ce constat met en lumière la difficulté de rompre avec un passé où le pouvoir était détourné des aspirations populaires pour servir des intérêts privés. L'héritage colonial est ainsi devenu le terreau sur lequel se sont enracinés des systèmes autoritaires, remettant en cause toute possibilité de participation citoyenne et de redistribution équitable des richesses nationales. En somme, la persistance de pratiques néo-patrimoniales et l'absence d'institutions démocratiques robustes témoignent de la complexité de la transition postcoloniale, où l'État, censé être l'outil de libération, se retrouve lui-même instrument de domination.

B- Le tournant des années 90 : une démocratie par le haut et par l'extérieur

Il y'a eu dans le continent une grande vague de nationalisation des entreprises au lendemain de l'acquisition des indépendances. A titre illustratif, en RDC²⁴, entre mai et juin 1966, MOBUTU avait pris une série de mesures qui firent déchanter les investisseurs belges. En effet, votée en mai 1966 et promulguée sous forme d'ordonnance-loi le 7 juin de la même année, la « Loi Bakajika » décrétait la reprise par l'Etat congolais de la « pleine et libre disposition de tous ses droits fonciers, forestiers et miniers concédés ou cédés avant le 30 juin 1960 ». ²⁵

Aussi, l'évolution du secteur public économique congolais (Brazzaville) au cours de la première décennie qui a suivi son indépendance est caractérisée par la création des entreprises publiques et par la nationalisation des sociétés et des organismes économiques.²⁶ Cette disposition confirmait l'option politique choisie depuis le mouvement insurrectionnel du 31 juillet 1968, dirigé par le Président Marien NGOUABI, qui se focalisait sur le développement autocentré de l'économie nationale selon un modèle socialiste d'inspiration marxiste-léniniste.²⁷

²³ MACHEL (S), «Building a Democratic South Africa», 1998, Oxford University Press, pp. 45-48

²⁴ République Démocratique du Congo

²⁵ MPIA IZAMPWE (J-R), *Recherche sur les causes de la régression économique du Congo 1960-2020* (300154404), Mémoire, Université d'Ottawa, Département de science économique, Avril 2022, p.10

²⁶ ABIRA GALEBAY, *La privatisation des entreprises publiques au Congo-Brazzaville*, Thèse de doctorat, Université Catholique de Louvain, décembre 2003, p.41

²⁷ Ibid, p.147

Seulement, cette gestion de la chose publique laissera à désirer. La mégestion dont a fait montre les nouveaux Etats africains indépendants a créé des crises économiques avec des incidences sur tous les plans de la vie étatique. Au Congo-Brazzaville, on assiste à partir de 1987 à la remise en question de la présence trop présente de l'Etat dans le secteur économique. C'est dans ce décor que va intervenir le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) du Fonds Monétaire International (FMI). Le Congo acceptera sa mise en application dans le cadre du plan intermédiaire de développement économique et social (1987-1989). Ce programme visant le redressement économique du pays a été standardisé et proposé à tous les pays d'Afrique connaissant des situations économiques difficiles. Malgré ce programme de bonne volonté, le Congo-Brazzaville ne connaissait pas d'amélioration significative de son portefeuille qui demeurait alourdi. Cause : le risque financier qu'il supporte au titre des entreprises publiques était très élevé et que l'équilibre d'exploitation était loin d'être établi. Ces conclusions étaient similaires pour ces Etats nationalistes et postulaient sur la libéralisation totale de l'économie, la diversification des activités économiques, la promotion et le renforcement de l'initiative privée. Mais ces recommandations étaient basées en réalité sur l'instauration de la démocratie occidentale en riposte au communisme léninisme-marxisme qui avait pris de l'ampleur dans cette partie du monde.

Le fameux discours de la Baule (20 juin 1990) va entériner ces propositions. La France conditionne son aide publique au développement en Afrique par l'ouverture de celle-ci à la démocratie. Il s'agit de la conditionnalité politique. Cette dernière constitue bel et bien un principe juridique qui soumet les Etats à des obligations. Elle signifie la subordination de l'engagement ou de la poursuite d'une coopération avec un Etat tiers, ou encore l'acceptation de sa participation à une organisation (adhésion, suspension, exclusion) au respect par ce dernier d'un certain nombre de conditions politiques. L'Etat conditionné accepte de respecter le bloc de constitutionnalité, défini de manière restrictive comme le respect de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme et de manière extensive, comme l'observation de la bonne gouvernance. L'Etat conditionné a donc l'obligation d'organiser le pouvoir selon le modèle de la démocratie libérale et de créer les conditions favorables à l'expression de la volonté du peuple, au moyen d'élections périodiques, libres et honnêtes, source de l'autorité et fondement de la légitimité des gouvernants.²⁸ Se développe alors une forme de constitutionnellement correct dont nul pays ne saurait s'écarter

²⁸ SCHNEIDER (C) & al., in EMMANUEL (D), « L'émergence du principe de la conditionnalité politique en Droit international public », 2010, Annales de l'Université Marien Ngouabi

au risque d'être ostracisé.²⁹ C'est dans ce contexte que va s'introduire la démocratie occidentale en Afrique. Un modèle copier-coller sans la prise en considération que ledit modèle a fait l'objet de plusieurs mutations voire violente en Occident avant d'être à ce niveau et que le Continent devrait normalement adopter un modèle plus souple et moins exigeant afin de s'acclimater à ce nouveau mode de gouvernance. Hélas ! l'Afrique n'avait pas de chance.

Cette exigence était loin d'être que française. Les bailleurs de fonds et les organisations internationales ont adopté le même langage, en y mettant une forte pression avec d'autant plus d'efficacité qu'un certain nombre de financement sont au moins implicitement conditionné par l'alignement sur des normes définis au niveau mondial ou régional.³⁰ La pratique des institutions internationales nous en donne un panel d'illustrations. On peut relever à titre d'exemple le gel des avoirs ordonné par les Etats-Unis d'Amérique à l'encontre du Zimbabwe, le 7 mars 2003 en contrepartie de l'instauration d'un processus ou d'institutions démocratiques ainsi que les mesures prises par la communauté européenne dans cette même perspective.³¹ De même, les institutions internationales économique et financière, en tant que précurseurs de cette pratique, sont restées fidèles à ce principe juridictionnalisé tant au plan communautaire que par des conventions bilatérales mettant en exergue l'exigence démocratique comme condition sine qua non à la mise en œuvre desdites conventions, à l'image de la Convention ACP/UE signée le 23 juin 2000 à Cotonou (Bénin)³² avec à l'appui la « conditionnalité démocratique » de l'aide au développement si chère à l'Union européenne, appliquée de façon discutable par le FMI ou la Banque mondiale.³³

L'apparition de la démocratie en Afrique a fait, dès lors, l'objet de plusieurs conférences nationales au Bénin, Togo, Congo-Brazzaville, et biens d'autres pays.

C- Une démocratie formelle mais souvent superficielle

En Afrique, la mise en place d'institutions politiques d'inspiration occidentale s'est souvent faite de manière superficielle, sans que les fondements d'une véritable démocratie ne

²⁹ GUEYE (B.) et CABANIS (A), « Dire le droit constitutionnel en Afrique francophone », *Revue de droit sénégalais* n°11, 2023, p.121-122

³⁰ GUEYE (B.), CABANIS (A), op. Cité p.121-122

³¹ U.S. President, *Executive Order 13288: Blocking Property of Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe*, March 7, 2003 ; Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No. 314/2004 Concerning Certain Restrictive Measures in Respect of Zimbabwe*, February 19, 2004

³² Dit Accord de Cotonou, devenu « Accord de Samoa » à l'issue de la 46^{ème} session du Conseil des Ministres ACP-UE, tenue le 15 novembre 2023, à Apia (Samoa)

³³ FEUER (G), « Le nouveau paradigme pour les relations entre l'UE et les Etats ACP : l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », 106 RGDIP, 2002, p.269

soient solidement ancrés. Dès l'après-indépendance, de nombreux États se sont vu imposer des systèmes électoraux et des structures gouvernementales calqués sur le modèle occidental, sans adaptation au contexte socioculturel spécifique. Or, dans ces sociétés où la notion de communauté prévaut sur l'individu, l'idée même de démocratie majoritaire – conçue pour des États-Nations homogènes et individualistes – tend à reproduire des inégalités structurelles.

Cette transposition brutale a conduit à la création d'un dispositif démocratique principalement formel. Par exemple, au sein de certains pays d'Afrique de l'Ouest, la configuration électorale a systématiquement favorisé la majorité démographique au détriment des minorités. Ce schéma laisse peu de place à l'alternance politique réelle : lorsque les groupes majoritaires contrôlent les institutions électORAles et les mécanismes de représentation, ils en deviennent les bénéficiaires directs. Ainsi, l'institution démocratique se transforme en paravent légal, permettant aux dirigeants de maintenir leur pouvoir tout en se conformant aux injonctions internationales. La démocratie ainsi installée ne se veut souvent qu'une façade, où les élections sont organisées mais où le changement de pouvoir reste illusoire³⁴.

Ce modèle de démocratie formelle présente plusieurs limites. D'une part, il a souvent été conçu sans mettre en place de mécanismes institutionnels solides pour assurer la séparation effective des pouvoirs. Les contre-pouvoirs – tels que les organes législatifs, les juridictions indépendantes ou encore les médias libres – restent très faibles, ce qui permet aux élites dirigeantes de perpétuer leur contrôle. D'autre part, le manque d'une véritable représentation des populations minoritaires se traduit par une exclusion systématique qui accentue les divisions ethniques ou régionales. De nombreux régimes postcoloniaux se sont ainsi appuyés sur des pratiques néo-patrimoniales où les intérêts personnels et de groupe prédominent, au détriment d'une gouvernance véritablement démocratique³⁵.

En pratique, la démocratie majoritaire mise en œuvre dans plusieurs pays africains sert souvent de façade pour dissimuler des régimes qui, en réalité, n'offrent que peu ou pas d'alternance. Cette démocratie, pertinente dans des sociétés homogènes et individualistes, telles celles des États-Nations d'Europe occidentale, l'est apparemment moins dans les sociétés africaines où les définitions sont communautaires et hétérogènes. Or, grâce à la démocratie majoritaire, des peuples démographiquement dominants échappent par définition à l'alternance

³⁴ Diamond et Plattner, «Democracy in Developing Countries», Johns Hopkins University Press, 1999, pp. 85–90

³⁵ BAYART (J-F), op. Cité, pp. 15–18

politique, détournant ainsi la finalité démocratique théorique du principe majoritaire. La contradiction est donc totale car la démocratie sert de paravent légal à des dictatures ethniques profitant aux peuples dont les femmes ont été les plus fécondes, d'où des guerres.³⁶

Le système électoral, en concentrant le pouvoir entre les mains d'une majorité démographique, empêche régulièrement toute mutation politique significative. De fait, alors que l'on présente ces régimes comme des triomphes de la modernisation et de la libéralisation, la logique clientéliste et les réseaux informels continuent de déterminer la répartition effective des richesses et du pouvoir. L'outil démocratique devient ainsi un instrument double, à la fois de légitimation internationale (notamment pour maintenir l'accès aux aides financières) et de perpétuation des structures autoritaires internes.

Par ailleurs, malgré l'imitation du modèle occidental, la démocratie en Afrique demeure souvent plus symbolique que transformative. Cette situation reflète une transition en construction, qui peine à s'émanciper totalement du poids de l'héritage colonial et des clivages ethniques ou régionaux. Le modèle, pour rester crédible sur la scène internationale, continue d'aligner en surface des institutions démocratiques sans réussir à instaurer, en profondeur, un véritable équilibre des pouvoirs et une représentation équitable de toutes les composantes sociales. Ainsi, tel que l'explique BAYART dans son analyse de la « politique du ventre », les systèmes en place répondent davantage aux logiques du clientélisme et du néo-patrimonialisme qu'à une véritable démocratie, laissant la population dans une situation d'exclusion tout en paraissant respecter les règles du jeu démocratique³⁷.

II-UNE DÉMOCRATIE ATYPIQUE : ENTRE HYBRIDATION ET ADAPTATION LOCALE

Loin de reproduire mécaniquement le modèle démocratique occidental, nombreux d'États africains ont développé un système politique original, marqué par une forte capacité d'adaptation aux réalités locales. Cette démocratie atypique s'articule autour de trois dynamiques majeures : d'abord une hybridation entre normes universelles et pratiques traditionnelles, où les institutions modernes doivent constamment négocier leur légitimité auprès des structures communautaires (A) ; ensuite, la prégnance des logiques identitaires, religieuses et communautaires, qui façonnent les comportements électoraux et la gouvernance (B) ; enfin, une personnalisation du pouvoir qui, tout

³⁶ LUGAN (B), *Les guerres d'Afrique des origines à nos jours*, Editions du Rocher lignes de feu, 2013, pp.132

³⁷ BAYART (J-F), op. Cité, p. 22-25

en répondant à une demande de stabilité, concentre l'autorité entre les mains d'un leader charismatique au détriment des contre-pouvoirs institutionnels (C). Ces trois traits combinés illustrent comment la démocratie, tropicalisée et africanisée, s'enracine dans un contexte socioculturel spécifique tout en s'éloignant des canons libéraux classiques.

A- L'hybridation entre normes universelles et traditions locales

Plutôt que de chercher à se conformer intégralement au modèle démocratique occidental, la jeune démocratie africaine s'appuie sur un processus d'hybridation qui intègre les normes universelles aux pratiques traditionnelles déjà existantes. Dans ce cadre, le rôle des autorités coutumières^{38 39}, des conseils communautaires et des réseaux informels devient essentiel pour la réinterprétation et l'adaptation des principes démocratiques à un contexte culturel propre à chaque société. La dualité entre l'espace public formel, hérité du modèle colonial, et l'espace public informel, fondé sur des normes traditionnelles, constitue une caractéristique fondamentale des sociétés africaines⁴⁰.

Pour qu'une norme importée devienne réellement applicable dans une société africaine, il est impératif qu'elle reçoive le quitus de la communauté dans laquelle elle s'inscrit. Autrement dit, l'acceptabilité d'une règle ne repose pas seulement sur sa codification officielle, mais aussi sur son ancrage dans les mœurs et les valeurs locales. Dans cette perspective, la légitimité d'une institution n'est jamais un acquis ; elle doit être continuellement négociée et validée par les structures communautaires existantes. Cela explique pourquoi, dans de nombreux pays africains, les chefs traditionnels, les conseils de sages ou les assemblées communautaires participent activement à la résolution des conflits et à la définition des normes sociales. Au Ghana, par exemple, l'Assemblée nationale des chefs, institution reconnue par la Constitution de 1992⁴¹, joue un rôle crucial en matière de médiation et de préservation des coutumes locales, garantissant ainsi que les lois étatiques trouvent un écho dans les pratiques ancestrales.

Cette logique d'hybridation conduit, selon certains chercheurs, non seulement à une « africanisation » du modèle démocratique mais également à son *enrichment*. En Afrique, le

³⁸ Le Groupe des Sages de l'Union africaine, Article 11 du protocole relatif à la création du CPS de l'UA

³⁹ Article 230 de la constitution congolaise (2015) : « il est institué un Conseil consultatif des sages et des notabilités traditionnelles chargé d'émettre des avis sur la gouvernance démocratique, culturelle et sociale de l'Etat et de faire au Gouvernement des suggestions pouvant contribuer à une gestion politique solidaire »

⁴⁰ EKEH (P), « Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement », *Comparative Studies in Society and History*, 1975, pp. 91–112, Cambridge University Press

⁴¹ Constitution de la République du Ghana (1992), articles 270–277 sur la « National House of Chiefs »

pouvoir de l'État tend à se subordonner aux normes sociétales traditionnelles ; l'individu, loin d'être valorisé en tant qu'entité autonome comme dans le libéralisme occidental, est intégré dans une matrice communautaire forte où le collectif prime. Ainsi, la question de la libre disposition de son corps, souvent mise en avant dans les sociétés occidentales pour affirmer l'autonomie individuelle, suscite des débats tout autres sur le continent. Par exemple, bien que plusieurs pays africains ne disposent pas de lois explicitement criminalisant l'homosexualité, l'exclusion et parfois même les violences, comme le lynchage populaire, témoignent d'un refus implicite fondé sur des mœurs traditionnelles où la norme collective prévaut sur la liberté individuelle. Cette contradiction souligne la nécessité pour la démocratie africaine de se réapproprier ses espaces normatifs en intégrant les impératifs culturels locaux.

En définitive, l'hybridation entre normes universelles et pratiques traditionnelles n'est pas une simple médiation technique, mais bien une véritable négociation identitaire et politique qui vise à rendre la démocratie compatible avec un héritage culturel particulier. Ce processus montre que chaque société africaine, dans sa quête d'émancipation, souhaite conserver la légitimité de ses pratiques ancestrales tout en adoptant les instruments de la modernité. Ce modèle, qui va au-delà d'un mimétisme pur, permet ainsi d'éviter l'imposition d'un système qui, conçu pour des sociétés individualistes et homogènes, ne répondrait pas aux réalités communautaires et hétérogènes de l'Afrique. Ce qui permet de dire non sans gêne que l'acquisition d'une norme se fait toujours "à la sauce locale" ; elle doit être transformée et validée par la communauté pour qu'elle acquière une véritable force exécutoire.

B- Les logiques identitaires, communautaires et religieuses dans les processus politiques

Les sociétés africaines, pouvant être qualifiées de « modernités liquides » en référence aux transformations rapides décrites par Bauman⁴², demeurent profondément ancrées dans leurs appartenances communautaires et religieuses. Cette réalité façonne la manière dont se déploient les processus politiques sur le continent. En Afrique, la politique ne se réduit pas à un choix purement individuel ; elle est largement déterminée par l'appartenance à un groupe, que ce soit sur le plan ethnique, communautaire ou religieux. Par exemple, dans un pays comme le Nigeria, malgré l'adoption d'un système électoral formel et multipartite, la question de la légitimité des candidats est souvent intimement liée à leur identité régionale et ethnique. La pratique informelle du « zoning » — visant à alterner la présidence entre le Nord majoritairement musulman et le Sud

⁴² BAUMAN (Z.), *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press, 2000

majoritairement chrétien — est révélatrice de la nécessité d'équilibrer les différentes identités au sein de l'appareil politique⁴³. Ce système, bien qu'il ne figure pas dans les textes constitutionnels, témoigne de la force des logiques identitaires dans la structuration des comportements électoraux. De même, en République du Congo, depuis 2005⁴⁴, sous la présidence de Denis SASSOU N'GUESSO, originaire du nord, les postes de Premier ministre sont systématiquement occupés par des personnalités issues du sud du pays.

Au Sénégal, l'influence des confréries religieuses, telles que les Mourides et les Tidjanes, montre également comment les identités confessionnelles s'entrecroisent avec les dynamiques politiques. Les réseaux de solidarité et d'appartenance qui se construisent autour des figures marquantes de ces confréries jouent un rôle déterminant lors des échéances électorales, en orientant le soutien populaire. Ce phénomène, qui conjugue exigences religieuses et politiques, contribue à créer un climat de consensus social dans la mesure où les affiliations ne se limitent pas à des clivages antagonistes, mais favorisent une certaine cohésion au sein même des communautés. Cette logique identitaire, qui privilégie le regroupement et la défense des intérêts collectifs, se retrouve aussi dans d'autres contextes ouest-africains où les liens traditionnels et communautaires s'imposent comme des référents pour la participation politique⁴⁵.

Cette mosaïque d'appartenances complexifie la gouvernance démocratique car, si d'un côté elle permet de mobiliser des forces vives autour d'un projet commun, de l'autre elle peut renforcer des clivages identitaires et conduire à des politiques de répartition qui mettent en péril l'unité nationale. Toutefois, loin d'être un simple facteur de division, la valorisation des logiques communautaires et religieuses constitue également un espace de dialogue et de négociation. Les assemblées traditionnelles ou les conseils de sages, par exemple, interviennent souvent pour résoudre des conflits locaux en associant des modes de délibération ancestraux à des mécanismes modernes de gestion des différends. La médiation par ces instances traditionnelles permet ainsi de concilier les exigences d'un ordre républicain avec des pratiques de dialogue propres aux sociétés africaines, apportant une dimension unique aux processus démocratiques qui dépasse la stricte application des principes libéraux occidentaux.

⁴³ Diamond & Plattner, Op. Cité, p. 85–90

⁴⁴ Tous les premiers ministres du Congo – de 1958 à 2021 : lois, listes, salaires ... - Le Congo d'Abord! Consulté le 18 septembre 2025

⁴⁵ MEDARD (J-F), « États d'Afrique noire : formations, mécanismes et crise », Karthala, 1991, p. 53–60

C- La personnalisation du pouvoir et le présidentielisme fort

Un autre trait emblématique de la tropicalisation de la démocratie en Afrique est la concentration du pouvoir autour d'un leader charismatique, souvent désigné par l'appellation « Big Man ». Cette personnalisation du pouvoir s'inscrit à la fois dans la tradition précoloniale des chefs, dont l'autorité était souvent fondée sur un charisme reconnu et une fonction de médiateur des conflits, et dans l'histoire postcoloniale, où la nécessité de stabiliser des États fragiles a favorisé l'émergence de figures fortes.

Page | 627

Ainsi, en Ouganda, Yoweri MUSEVENI, au pouvoir depuis 1986, symbolise cette tendance à la centralisation du pouvoir sous une forme de domination charismatique⁴⁶. Le régime de MUSEVENI repose en grande partie sur son image de libérateur et de garant de la stabilité, qui permet de mobiliser les populations autour d'un projet de nation malgré une persistance d'institutions formelles relativement faibles. De manière similaire, au Cameroun, Paul BIYA, en fonction depuis 1982, incarne cette personnalisation du pouvoir qui se traduit par une longévité politique exceptionnelle et par une capacité à contourner les mécanismes constitutionnels en renforçant la centralisation des décisions. Le cas du Rwanda, avec Paul KAGAME, illustre également ce phénomène. Après le génocide de 1994, KAGAME s'est imposé comme le leader capable de reconstruire un pays en proie aux divisions extrêmes, mais au prix d'un président fort qui limite la formation de contre-pouvoirs institutionnels et rend l'alternance politique difficile⁴⁷.

Cette concentration du pouvoir autour d'une figure charismatique répond en partie aux attentes d'une population en quête de stabilité, notamment dans des contextes marqués par l'instabilité et les conflits. Toutefois, cet ancrage sur une personnalité forte pose plusieurs problèmes. En effet, la domination du « Big Man » tend à affaiblir les institutions démocratiques en réduisant leur capacité à fonctionner indépendamment du leader. Cette centralisation, bien qu'elle puisse offrir une réponse rapide à certaines crises, risque également de créer une dépendance excessive à l'égard d'une seule personne, ce qui complique le processus de transition démocratique et d'alternance politique. Ainsi, les révisions constitutionnelles pour prolonger le mandat présidentiel, observées dans divers pays comme le Congo (2015) et la Côte d'Ivoire (2020), témoignent des dérives potentielles liées à cette personnalisation du pouvoir qui, tout en apportant une certaine stabilité, peut aussi mener à une dérive autoritaire.

⁴⁶ Max Weber

⁴⁷ DIAGNE (S B) et AMSELLE (J-L), *En quête d'Afrique (s) : Universalisme et pensée décoloniale*, Albin Michel, Itinéraire du savoir, 2018, p. 102–107

Dès lors, la personnalisation du pouvoir dans ces démocraties tropicalisées reflète une volonté de combiner, dans des contextes souvent instables, l'héritage des structures traditionnelles avec la nécessité de centraliser la gestion de l'État. Ce modèle de gouvernance, s'il apparaît comme une solution pragmatique face aux défis de l'instabilité et de l'institutionnalisation de la démocratie, appelle néanmoins à une vigilance accrue quant à l'émergence de contre-pouvoirs et à la garantie d'un véritable pluralisme politique.

III- VERS UNE DEMOCRATIE TROPICALISEE : ENTRE REJET, APPROPRIATION ET CREATION

À mesure que l'Afrique s'éloigne du simple mimétisme institutionnel, elle forge une démocratie tropicalisée, façonnée par le rejet des modèles imposés, leur réappropriation locale et leur transformation créatrice. Ce processus se manifeste, d'une part, dans l'appropriation du discours démocratique par les acteurs locaux, qui redéfinissent ses finalités en fonction de leurs propres valeurs (A) ; d'autre part, par l'intégration des pratiques traditionnelles au sein de la gouvernance moderne, où la légitimité coutumière complète les institutions héritées (B) ; et, plus largement, par l'émergence de perspectives de gouvernance innovantes et contextuelles, capables de produire un modèle endogène et résilient. Cette dynamique marque une rupture avec l'idée d'une démocratie universelle figée et consacre l'invention d'un ordre politique adapté aux réalités africaines (C).

A- La réappropriation locale du discours démocratique

La réappropriation locale du discours démocratique en Afrique se manifeste comme un processus complexe et multidimensionnel, par lequel les acteurs internes – citoyens, mouvements sociaux, ONG, partis politiques, médias – transforment un langage importé en instrument adapté à leurs réalités et priorités spécifiques. Ce phénomène ne se limite pas à l'adoption superficielle des concepts occidentaux de démocratie, mais implique une interprétation critique et contextualisée, où les notions de participation, de justice sociale et de redistribution sont négociées au sein des rapports de pouvoir locaux^{48 49}.

Dans ce cadre, la réappropriation se double d'une dimension performative et stratégique : les acteurs locaux utilisent le discours démocratique pour légitimer leurs revendications, contester les décisions de l'État ou obtenir des ressources et protections. Les mouvements sociaux, par

⁴⁸ Bayart, *L'État en Afrique*, Fayard, 1989, p. 53

⁴⁹ Chabal & Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, James Currey, 1999, p. 121

exemple, mobilisent le langage des droits civiques pour dénoncer les inégalités ou la corruption, transformant les principes abstraits de la démocratie en leviers d'action concrets⁵⁰. De même, les ONG et médias locaux interprètent les standards internationaux de gouvernance et de droits humains pour influencer les politiques publiques et stimuler la participation citoyenne⁵¹.

Par ailleurs, cette réappropriation ne s'opère pas en rupture avec les structures historiques : elle dialogue avec les héritages coloniaux, les institutions formelles et les pratiques néo-patrimoniales, cherchant à concilier la légitimité externe et la légitimité interne. Les populations locales définissent ainsi leurs propres normes de démocratie, souvent centrées sur la justice sociale, l'inclusion communautaire et le contrôle local des ressources, plutôt que sur l'application mécanique de modèles étrangers⁵².

Cette réappropriation est également une réponse aux contraintes de la mondialisation et aux conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds. Les acteurs locaux adaptent et négocient ces normes internationales pour les rendre compatibles avec leurs réalités économiques, sociales et culturelles, illustrant une démocratie hybride, à la fois influencée par les standards mondiaux et profondément ancrée dans les pratiques locales⁵³.

En somme, la réappropriation locale du discours démocratique traduit la capacité des sociétés africaines à transformer un langage importé en un outil de régulation, de mobilisation et de légitimation, révélant les tensions et les potentialités d'une démocratie construite à la fois de l'extérieur et de l'intérieur.

B- L'intégration des pratiques traditionnelles dans la gouvernance moderne

L'un des aspects les plus emblématiques de la tropicalisation de la démocratie africaine réside dans l'intégration progressive des pratiques de gouvernance traditionnelles au sein des dispositifs politiques modernes. Il ne s'agit pas d'une simple juxtaposition, mais d'un processus de fusion pragmatique, par lequel des institutions héritées de l'ordre colonial ou empruntées à l'Occident libéral sont peu à peu investies par des logiques politiques et sociales indigènes. Cette hybridité institutionnelle témoigne de l'ingéniosité des sociétés africaines dans leur capacité à transformer un modèle formellement étranger en une réalité culturellement ancrée.

⁵⁰ Mbembe, *Sortir de la grande nuit*, Éditions Karthala, 2010, p. 142

⁵¹ Bratton, *Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, Cambridge University Press, 1998, p. 78

⁵² Ake, *Democracy and Development in Africa*, Brookings Institution Press, 1996, p. 55

⁵³ Diamond & Plattner, *Democracy in Africa*, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 102

Dès les années 1970, des auteurs comme Peter EKEH⁵⁴ ont montré que l'Afrique postcoloniale se caractérisait par une dualité publique : un espace officiel, hérité du colonisateur, et un espace moral, coutumier, communautaire, qui conservait la confiance du peuple. Loin de s'exclure, ces deux sphères ont progressivement interagi, notamment à travers l'intégration de mécanismes traditionnels dans les systèmes démocratiques contemporains.

Dans de nombreux pays, les chefs traditionnels jouent un rôle actif dans la vie politique locale. Au Ghana, par exemple, bien que la constitution de 1992 établisse une démocratie représentative classique, elle reconnaît officiellement les maisons royales, les rois et chefs coutumiers. Le National House of Chiefs⁵⁵ est même doté d'un statut juridique qui lui permet d'intervenir sur les questions de coutume, de foncier, et parfois de médiation politique locale. Ces autorités sont régulièrement sollicitées par les pouvoirs publics pour apaiser les tensions, surtout dans les zones rurales où leur domination reste plus légitime que celle de l'État central.

De même, au Bénin, pays pionnier de la transition démocratique en Afrique de l'Ouest, des expériences de gouvernance locale ont associé des assemblées villageoises, où la discussion collective – parfois organisée selon les règles de la palabre – précède les décisions des autorités municipales. Ces pratiques ancrées dans le quotidien des citoyens offrent un cadre de participation alternatif à celui des élections formelles, et permettent de canaliser les conflits d'une manière culturellement adaptée.

Il en est de même au Burkina Faso, où les conseils de sages, notamment dans les régions mossi ou peul, sont régulièrement appelés pour arbitrer des conflits fonciers ou intercommunautaires. Ils complètent ainsi les juridictions officielles, souvent engorgées ou perçues comme corrompues. Ces conseils peuvent aussi jouer un rôle dans le règlement de différends politiques. Lors de la crise post-insurrectionnelle de 2015, plusieurs chefs traditionnels ont été sollicités par les autorités de transition pour jouer les médiateurs entre factions politiques rivales.^{56 57}

⁵⁴ EKEH (P), op. Cit.

⁵⁵ Constitution de la République du Ghana (1992), articles 270–277 sur la « National House of Chiefs »

⁵⁶ Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Burkina Faso : Appui à la prévention et à la gestion des conflits communautaires* (Ouagadougou : PNUD, 2015), https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/35000/burkina_faso_prodoc_corrected.pdf

⁵⁷ Gret, *Recopa-Tintua : Etude sur les dynamiques socio-politiques et les mécanismes traditionnels de résolution des conflits au Burkina Faso* (Ouagadougou : Gret, 2021), https://gret.org/wp-content/uploads/2021/12/Gret_Recopa_Tintua_Etude_EST.pdf.

Ces exemples démontrent que la démocratie en Afrique ne s'oppose pas aux pratiques traditionnelles : au contraire, elle s'en nourrit. La palabre, la médiation, le consensus sont autant de mécanismes de régulation sociale qui trouvent leur place dans les processus démocratiques, à condition qu'ils soient reconnus et articulés intelligemment aux institutions modernes.

Cette coexistence, parfois qualifiée de « gouvernance duale », n'est pas une source de contradiction, mais bien de complémentarité. Comme le souligne Jean-François MEDARD, « la construction étatique africaine est marquée par une pluralité d'espaces de légitimité », et la réussite démocratique dépendra de la capacité à faire dialoguer ces légitimités diverses⁵⁸. Cette dynamique d'adaptation constitue une forme d'appropriation culturelle et politique, où l'Afrique ne subit pas la démocratie, mais la réinvente selon ses propres repères.

C- Vers des perspectives de gouvernance innovante et contextuelle

Cette tropicalisation de la démocratie, loin d'être un défaut, constitue une voie féconde vers des formes de gouvernance endogènes, capables de répondre aux défis spécifiques que rencontrent les sociétés africaines. Elle repose sur une logique de contextualisation : il ne s'agit plus d'appliquer mécaniquement un modèle universel de démocratie libérale, mais d'explorer des solutions hybrides, souples, adaptables, qui prennent en compte les réalités culturelles, historiques et sociales des populations concernées.

Dans plusieurs pays, cette dynamique d'innovation institutionnelle s'observe à travers des expériences locales de démocratie participative ou communautaire. Au Sénégal, le Programme national de développement local (PNDL)⁵⁹ a mis en place depuis les années 2000 des dispositifs de consultation des populations dans l'élaboration des plans communaux. Dans certaines communes rurales, ces consultations prennent la forme de forums où les représentants coutumiers, les femmes, les jeunes, et les notables sont invités à délibérer ensemble, parfois selon des modes inspirés de la palabre africaine. Il s'agit là d'un modèle mixte, mêlant instruments modernes de planification (budgets, diagnostics territoriaux) et logiques traditionnelles de légitimation.

De même, au Rwanda, la mise en place des juridictions Gacaca⁶⁰ après le génocide de 1994 constitue un exemple frappant d'hybridation judiciaire. En mobilisant les principes ancestraux de justice communautaire pour juger les crimes de masse, l'État rwandais a permis une forme de

⁵⁸ MEDARD (J-F), Op. Cité, p. 53–60

⁵⁹ Gouvernement du Sénégal, *Programme national de développement local (PNDL)*, 2001

⁶⁰ La première loi organique du 26 janvier 2001, portant création et organisation des juridictions gacaca. Les deux lois suivantes, celle de juin 2004 et de mars 2007, aménagent l'organisation de ces juridictions.

justice plus rapide, plus accessible, et souvent perçue comme plus équitable par les populations locales. Cette expérience controversée a montré que l'efficacité démocratique ne réside pas uniquement dans l'orthodoxie institutionnelle, mais aussi dans la capacité à innover selon les besoins du terrain.

L'enjeu est donc de sortir d'une vision normative de la démocratie pour reconnaître la légitimité des processus endogènes. Il faut « provincialiser la démocratie » et admettre que sa vérité ne réside pas dans une forme unique, mais dans sa capacité à refléter les aspirations populaires dans chaque contexte.⁶¹

Par conséquent, cette démocratie tropicalisée ouvre la voie à un modèle plus inclusif, car il permet à des populations traditionnellement exclues des dispositifs modernes (femmes, anciens, jeunes ruraux) de participer à leur manière à la prise de décision publique. Elle peut aussi se montrer plus résiliente, en s'appuyant sur des réseaux de solidarité communautaires pour prévenir les conflits, gérer les crises, ou suppléer aux carences de l'État.

Enfin, cette gouvernance contextuelle constitue une voie d'émancipation intellectuelle et politique : elle permet à l'Afrique de revendiquer un modèle de démocratie propre, qui ne soit ni une imitation du Nord, ni une caricature autoritaire, mais une création politique originale, fondée sur l'histoire, la culture, et la volonté des peuples africains eux-mêmes.

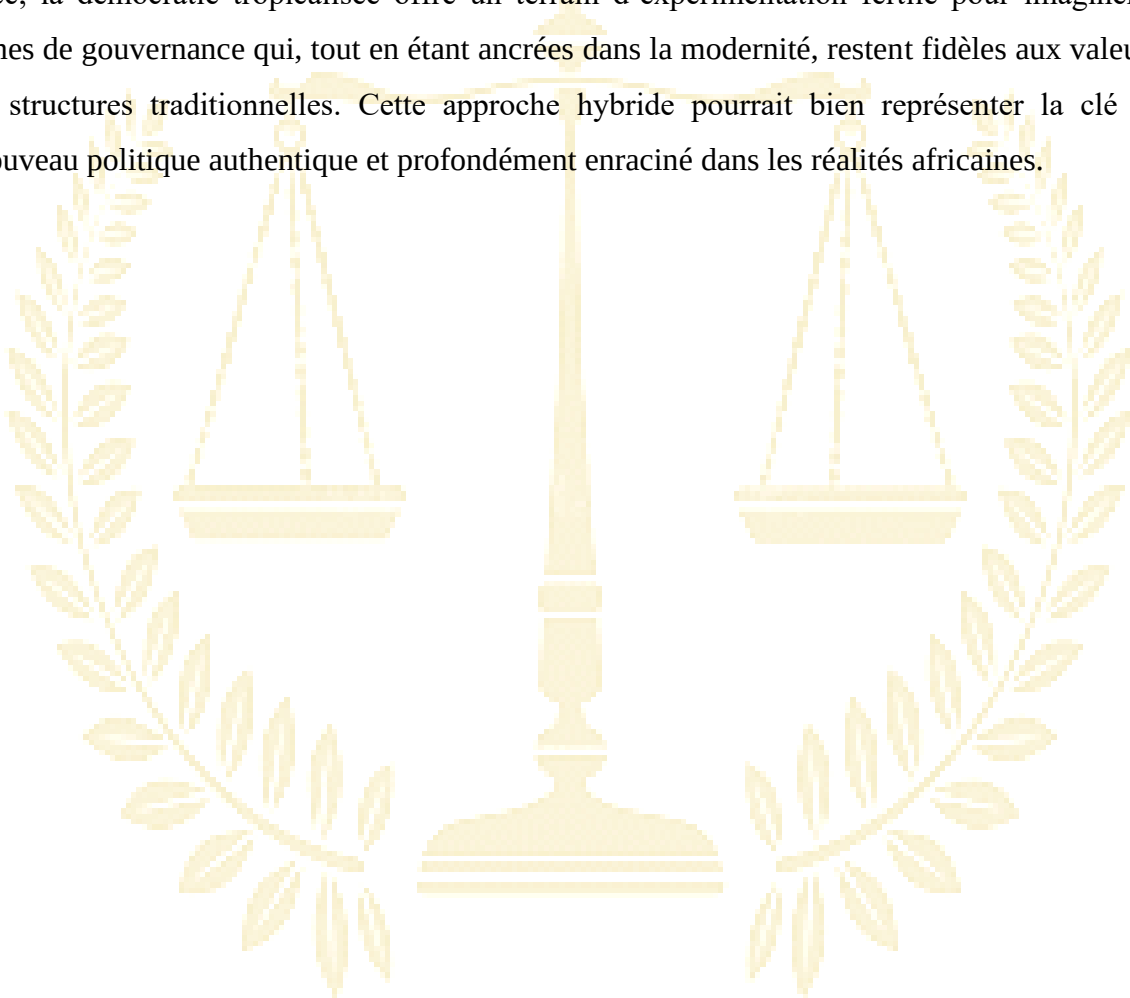
Conclusion

La démocratie en Afrique apparaît non pas comme une simple reproduction du modèle occidental, mais comme une construction hybride, en perpétuelle mutation, qui s'efforce d'intégrer des principes universels avec les réalités spécifiques des sociétés locales. Les transitions entamées depuis les années 90, bien qu'imparfaites et souvent marquées par des dynamiques de façade, révèlent une volonté d'émancipation et d'innovation qui se traduit par un processus de tropicalisation. Ce phénomène, oscillant entre héritages coloniaux, pressions externes et réappropriations endogènes, invite à repenser la démocratie en termes de flexibilité et d'adaptation contextuelle. Après tout, il n'existe pas que de démocratie de type occidental. Il serait une erreur fondamentale d'y penser et même le terme de tropicalisation pourrait dans une certaine mesure

⁶¹ DIAGNE (S B) et AMSELLE (J-L), op. Cité p. 102–107

apparaître comme étant péjoratif. Car, l'Occident ne dispose pas du monopole de la démocratie, qui, elle demeure un idéal.

Néanmoins, l'avenir de la gouvernance en Afrique résidera sans doute dans la capacité à dépasser les modèles imposés pour construire des systèmes politiques qui privilégient la participation réelle, la justice sociale et la cohésion communautaire. Ainsi, loin de constituer un échec, la démocratie tropicalisée offre un terrain d'expérimentation fertile pour imaginer des formes de gouvernance qui, tout en étant ancrées dans la modernité, restent fidèles aux valeurs et aux structures traditionnelles. Cette approche hybride pourrait bien représenter la clé d'un renouveau politique authentique et profondément enraciné dans les réalités africaines.



**La confédération de l'Alliance des Etats du Sahel (AES) et la CEDEAO :
entre antagonisme et l'impérative nécessité d'une collaboration pour la
sécurité, la stabilité et le développement en Afrique de l'ouest**

The confederation of the Alliance of Sahel States (AES) and ECOWAS: between antagonism and the imperative need for collaboration for security, stability and development in west Africa

Par :

SIDIBE OUMAR

Docteur en Droit Public et Sciences Politiques à l'Université Mohammed V de Rabat - Maroc
(Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales - Agdal),
Enseignant-Vacataire à l'Université Kurukanfuga de Bamako (Faculté de Droit Public - FDPV /
Faculté de Droit Privé - FDPRI / Faculté des Sciences Administratives et Politiques FSAP) et
Chargé de cours dans des universités privées à Bamako.

Résumé :

Le 18 Aout 2020 marque, depuis le Mali, le début d'une série de coup d'Etats en Afrique de l'Ouest plus particulièrement dans zone sahélienne au Mali, au Burkina Faso et au Niger poussant l'Organisation Régionale, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), à réagir pour freiner cette dynamique afin de dissuader d'autres États membres d'emboîter les pas de ces trois pays. La réaction de la CEDEAO qui va des sanctions politiques aux menaces d'intervention militaire ont eu pour conséquence la formation d'une alliance de défense et d'assistance mutuelle entre les trois pays, l'Alliance des Etats du Sahel (AES), en 2023 contre l'organisation sous régionale désormais perçu comme une menace pour leur sécurité et dont ils se retireront en 2024 pour créer une Confédération d'Etat, la Confédération de l'Alliance des Etats du Sahel. Ce retrait de la CEDEAO et la création d'une Confédération bouleverse la dynamique d'intégration régionale avec deux regroupements étatiques qui oscillent entre antagonisme et l'impérative nécessité d'une entente pour une coexistence paisible pour l'avenir de la région qu'elles partagent.

Cet article analyse les causes et les conséquences de ce bouleversement régional tout en explorant les perspectives pour une cohabitation paisiblement durable entre les deux entités pour l'intérêt global de la région.

Mots clés : Confédération de l'AES, CEDEAO, Antagonisme, Coopération, Collaboration, Afrique de l'Ouest.

Abstract:

August 18, 2020, marks the beginning, from Mali, of a series of coups d'état in West Africa, particularly in the Sahel region, in Mali, Burkina Faso, and Niger, prompting the regional organization, the Economic Community of West African States (ECOWAS), to respond in order to curb this trend and deter other member states from following the path of these three countries. ECOWAS's response, ranging from political sanctions to threats of military intervention, led to the formation of a mutual defense and assistance alliance among the three countries, the Alliance of Sahel States (AES), in 2023, against the sub-regional organization, now perceived as a threat to their security. In 2024, they withdrew from ECOWAS to establish a Confederation of States, the Confederation of the Alliance of Sahel States. This withdrawal from ECOWAS and the creation of a Confederation disrupts the dynamics of regional integration, resulting in two state groupings that oscillate between antagonism and the imperative need for an understanding to ensure peaceful coexistence for the future of the shared region.

This article analyzes the causes and consequences of this regional upheaval while exploring prospects for a peacefully sustainable coexistence between the two entities for the overall interest of the region.

Keywords : AES Confederation, ECOWAS, Antagonism, Cooperation, Collaboration, West Africa.

Introduction

Le Sahel ¹ constitue depuis plusieurs décennies un épicode de crises multidimensionnelles. Cette région est en proie à une combinaison complexe de conflits armés, de menaces terroristes, de bouleversements climatiques, d'insécurité alimentaire chronique et de déficits persistants en matière de gouvernance. Ces multiples facteurs de fragilité affectent profondément la stabilité politique et le développement socio-économique des États sahétiens, en particulier ceux de l'Afrique de l'Ouest².

Page | 636

Dans ce contexte instable, deux entités régionales majeures se trouvent au cœur des dynamiques contemporaines : la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)³ et l'Alliance des États du Sahel (AES). La première fondée en 1975 et œuvrant pour l'intégration économique, politique et sécuritaire dans l'espace ouest-africain regroupait en son sein les États fondateurs de la seconde⁴.

D'initiative récente, la seconde est née en Septembre 2023. Il s'agissait à la base d'une alliance de défense et d'assistance mutuelle entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger, trois pays ayant connu des coups d'État militaires successifs entre 2020 et 2023, pour faire bloc contre la menace d'intervention militaire de la CEDEAO au Niger contre les putschistes⁵.

Depuis lors, les relations entre les deux entités sont ainsi marquées par une dynamique ambivalente, oscillant entre antagonismes et complémentarités. Les antagonismes se manifestent par des divergences politiques, économiques et des accusations mutuelles.

Depuis sa création en 1975 par le traité de Lagos, la CEDEAO s'est positionnée comme un acteur régional central dans la promotion de l'intégration économique et de la stabilité politique

¹ Le Sahel correspond une vaste bande aride s'étendant de l'océan Atlantique à la mer Rouge. Cette bande traverse plusieurs pays notamment le Sénégal, la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, l'Algérie, le Niger, le Nigeria, le Tchad, le Cameroun, le Soudan, l'Érythrée.

² Nations Unies, « L'Afrique de l'Ouest et le Sahel en proie à des défis sécuritaires, économiques et humanitaires persistants », le 20/12/2024.

³ A sa Création le 28 Mai 1975 jusqu'en Décembre 2000, la CEDEAO comptait 16 États membres qui sont : Le Benin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Liberia, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. En Décembre 2000 la Mauritanie s'est retirée. Et en Janvier 2024, le Burkina Faso, le Mali et Niger. Ainsi depuis Janvier 2025, la CEDEAO compte officiellement 12 États membres.

⁴ Institute for Security Studies, « la crise des coups d'état en Afrique de l'Ouest n'est pas nécessairement négative », le 30/04/2024.

⁵ Dirk Kohnert, « Naviguer dans les rivalités : perspectives de coexistence entre la CEDEAO et l'AES en Afrique de l'Ouest », Social Science Open Access Repository (SSOAR), 2024, consultable sur : <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-95437-2>, consulté le 10/08/2025.

en Afrique de l'Ouest¹. A cet effet, elle s'est progressivement dotée de mécanismes de prévention des conflits, d'intervention militaire et de consolidation démocratique⁶.

Historiquement, les relations entre la CEDEAO et les États du Mali, du Burkina Faso et du Niger ont été marquées par une coopération soutenue, notamment dans le cadre des missions de médiation, des programmes de développement transfrontaliers. Le Mali, par exemple, a bénéficié de l'intervention de la CEDEAO lors de la crise coup d'État de 2012.

C'est à partir de 2020 que le basculement commence à s'opérer. Le renversement successif des régimes démocratiques au Mali (Aout 2020), au Burkina Faso (Janvier 2022) et au Niger (Juillet 2023) par des militaires engendre une profonde crise institutionnelle entre la CEDEAO et ces trois États qui n'étaient alors que ses membres suspendus et sous sanctions⁷.

Plongée dans une dynamique légaliste, la CEDEAO prend position contre ces coups d'État consommés en les condamnant fermement tout en imposa des sanctions politiques, économiques et financières au Mali et Burkina Faso au moment de leur forfaiture⁸. Ces sanctions de la CEDEAO, perçues par les deux États comme une violation de ses propres textes, ont exacerbé les tensions entre ces États et l'organisation régionale⁹.

Pour le Niger en plus des sanctions, la CEDEAO brandit la menace d'intervention militaire pour remettre en place le Président déchu par le militaire. Se sentant indirectement menacés par la décision d'intervention militaire de la CEDEAO, le Mali et Burkina Faso décident de se joindre au Niger en déclarant dans un communiqué conjoint que toute attaque militaire contre dernier de la part de la CEDEAO sera considérée comme une déclaration de guerre à leur rencontre. C'est dans ce climat de menace formelle de la CEDEAO que le Mali, le Burkina Faso et le Niger créeront l'AES en Septembre 2023¹⁰.

⁶ Notamment Le mécanisme d'intervention rapide de la CEDEAO également appelé force en attente de la CEDEAO, les Protocoles de 1999 et de 2001 relatifs à la paix, à la sécurité et à la bonne gouvernance.

⁷ Aïssatou Kanté, « Repenser la gestion des coups d'État en Afrique de l'Ouest », Institut d'Etudes de Sécurité, le 30/09/2024 ; Salah Ben Hammou, « Afrique de l'Ouest : cinq leçons pour comprendre la vague de coups d'État et préserver la démocratie », The Conversation, le 14/07/2025 ; Lionel Zevounou, « Mali, les sanctions de la CEDEAO sont illégales », Bulletin du CODESRIA, 2022, 2022 (1 & 2), pp.19-38.

⁸ Mohamed Lamine KABA, « Incidence de la sortie de l'AES de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, des biens et des services en Afrique de l'Ouest », International Journal of Academic Multidisciplinary Research (IJAMR), Vol. 8, 2024, pp.69-79.

⁹ Jeune Afrique, « Mali : la junte dénonce des « sanctions illégales et illégitimes », le 10/01/2022 ; TV5 Monde, « Mali : "Les sanctions de la Cédéao sont illégales et inadmissibles" », le 18/01/2022.

¹⁰ Nnamdi Obasi, « Sanctions de la Cedeao après le coup d'État au Niger : un réajustement s'impose », International CRISIS GROUP, le 05/12/2023 ; Margot Hutton, « La Cédéao a-t-elle les moyens d'intervenir militairement au Niger ? », le TV5 Monde, le 10/08/2023 ; Olivier Corten, « La crise du Niger et les perspectives d'intervention militaire :

Regroupant trois pays dirigés par des régimes militaires, l'AES se présente de prime comme un projet de coopération articulé autour de la défense et d'assistance mutuelle contre les menaces sécuritaires notamment celle pouvant provenir de la CEDEAO accusée d'être à la solde des puissances extérieures notamment de la France¹¹.

Page | 638

La rupture devient manifeste en Janvier 2024, lorsque les trois États annoncent officiellement leur retrait de la CEDEAO tout en migrant vers une Confédération d'Etat en Juillet 2024 afin de se soustraire de toutes injonctions politiques et économiques de l'organisation régionale et de constituer un contre poids politique et économique solide face à cette dernière. Si la CEDEAO a entériné le retrait des trois de l'AES en Janvier 2025, elle n'a toujours pas officiellement reconnu leur Confédération d'Etat laissant ainsi planée des doutes sur la viabilité d'un autre regroupement étatique en Afrique de l'Ouest¹².

Entérinant une fracture politique majeure en l'Afrique de l'Ouest, la décision de retrait des pays de l'AES et la création de leur Confédération, soulève de profonde interrogation sur l'avenir de l'intégration régionale et la capacité des deux blocs à collaborer face aux défis communs à la région, en particulier le terrorisme, l'insécurité et l'instabilité politique qui hypothèque le développement régional.

Dans cette dynamique de désaccords politique, économique et de non reconnaissance entre la Confédération de l'AES et la CEDEAO, une cohabitation est-elle possible entre les deux entités politico-économiques en Afrique de l'Ouest ?

A travers cette question centrale, cet article explore les facteurs de l'antagonisme entre la Confédération de l'AES et la CEDEAO dans un premier temps (I) avant d'explorer dans un second temps les possibilités d'une cohabitation et d'une coexistence paisible entre ces deux entités (II) pour la sécurité, la stabilité et l'avenir global de la région ouest africaine.

que dit le droit international ? », International CRISIS GROUP, le 09/10/2023 ; TRT Global, « Le Mali et le Burkina soutiennent le Niger face à toute menace d'intervention militaire », le 01/08/2023 ; Le Monde, « Le Mali, le Burkina Faso et le Niger forment une alliance défensive », le 16/09/2023 ; Quiraat Africa, « Le Mali, le Niger et le Burkina Faso signent un accord de défense mutuelle », le 17/09/2023.

¹¹ Voir également le discours du 1er Ministre malien de la transition, le Général Abdoulaye MAIGA, à la tribune des Nations Unies le 24/09/2022 sur les liens suivants : https://www.un.int/mali/sites/www.un.int/files/Mali/rev_allocation_mali_agnu_24_septembre_2022_2.pdf, consulté le 05/08/2025.

¹² Guillaume Labarre, « D'alliance militaire à confédération : le cas de la Confédération des États du Sahel », Université de Sherbrooke, le 08/10/2024 ; Mamadou Faye, « La CEDEAO ratifie la sortie des trois pays de l'Alliance du Sahel mais la médiation continue », BBC, le 11/12/2024 ; Courier International, « Le Mali, le Burkina Faso et le Niger "enterrent" la Cedeao et concrétisent l'AES », le 29/01/2025.

I- LES FONDEMENTS DE LA DISCORDE (ANTAGONISME)

La dégradation des relations entre les pays de la Confédération de l'AES et la CEDEAO est corolaire d'un certain nombre d'évènements dont l'analyse permettra de mieux appréhender la profondeur de l'antagonisme entre les deux entités. Comme indique son intitulé, cette partie essaiera de mettre en lumière les raisons profondes des tensions (A) mais également les obstacles qui entravent une cohabitation et une coexistence paisible et productive entre la Confédération de l'AES et la CEDEAO (B).

Page | 639

A- Divergences politiques comme racines des tensions

Il s'agira ici d'analyser profondément les causes fondamentales de l'antagonisme, qu'elles soient d'ordre politique interne aux États membres ou liées à des dynamiques régionales qui ont conduit le Mali, le Burkina Faso et le Niger à se retirer de la CEDEAO dont ils sont pourtant membres fondateurs. Cet antagonisme résulte à la fois d'une crise de confiance et d'accusation mutuelles entre ces trois États et l'organisation régionale (1) mais également de leurs divergences de vision ou perception sur le concept de la sécurité et de la souveraineté (2).

1- La crise de confiance et les accusations réciproques

La relation entre les États de la Confédération de l'AES et CEDEAO est marquée par une profonde crise de confiance et des accusations réciproques, culminant avec le retrait des pays de l'AES de l'organisation régionale. Cette situation complexe est le résultat de plusieurs facteurs principalement liés aux coups d'État et à la gestion de la sécurité dans la région.

✓ La crise de confiance

La crise de confiance entre les États de la Confédération de l'AES et la CEDEAO a des racines profondes. La CEDEAO, en tant qu'organisation régionale, a pour principe la promotion de la démocratie, la bonne gouvernance et la lutte contre le changement anticonstitutionnel de gouvernement. Les coups d'État successifs au Mali (le 18 Août 2020 et le 24 Mai 2021), au Burkina Faso (23 au 24 Janvier et 30 Septembre 2022) et au Niger (le 26 Juillet 2023) ont été perçus par la CEDEAO comme des violations flagrantes de ses textes fondamentaux¹³, entraînant des sanctions politiques et économiques importantes à l'encontre de ces pays. Les sanctions politiques se

¹³ L'article 4 de la Charte de la CEDEAO. L'article 42 du protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO. Voir aussi Djifa Agbezoukin, « La CEDEAO et les coups d'État en Afrique de l'Ouest : quel cadre juridique pour quelles actions préventives ? », Institut d'études de géopolitique appliquée, le 16/06/2022

caractérisent par la suspension des membres de trois pays des activités politiques et des instances de la CEDEAO et les sanctions économiques par la fermeture des frontières des autres Etats membres de la CEDEAO engendrant des difficultés économiques (pénurie et inflation) à l'intérieur de ces trois pays mais également financières¹⁴.

Largement encouragée et soutenue par la France dans ses prises de position, la CEDEAO est perçue par les pays de la Confédération de l'AES comme un instrument au service des puissances extérieures, notamment la France, et agissant contre les intérêts de la population de ses pays membres tout en essuyant des critiques pour son inefficacité à les aider à résoudre les défis sécuritaires majeurs, tels que le terrorisme qui ravage sa zone sahélienne¹⁵.

Cette perception d'un contrôle extérieur et d'une incapacité de la CEDEAO à répondre aux préoccupations réelles de ses populations a alimenté la défiance des pays de la Confédération de l'AES envers l'organisation régionale qui serait devenu une menace pour ses États membres et ses populations dont elle est censée assurer le bonheur¹⁶.

✓ **Accusations réciproque entre la CEDEAO et les Etats de la Confédération de l'AES**

Les relations entre les deux blocs ont été marquées par de nombreuses accusations illustrant le fossé grandissant entre elles :

➤ **Accusations de la CEDEAO :**

Violation des principes démocratiques : La CEDEAO reproche aux Etats de la Confédération de l'AES d'avoir rompu l'ordre constitutionnel par des coups d'État, ce qui est contraire à la Charte et aux protocoles de l'organisation. Elle a, à cet effet, exigé le rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel et des transitions démocratiques courtes¹⁷.

¹⁴ France 24, « Sanctions contre le Mali : la France et l'UE soutiennent la décision de l'instance régionale », le 11/01/2022 ; International CRISIS GROUP, « Alliance des Etats du Sahel : le divorce avec la CEDEAO peut-il être évité ? », le 05/12/2024 ; Nnamdi Obasi, « Sanctions de la CEDEAO après le coup d'État au Niger : un réajustement s'impose », Op.cit.

¹⁵ Isidore Kouwonou, « Ce que les dirigeants de l'AES décident pour les citoyens de la CEDEAO », BCC, le 30/01/2024 ; Niagalé Bagayoko, « AES versus CEDEAO : Vers la fragmentation de l'Afrique de l'Ouest ? », Fondation Méditerranéenne d'Etudes Stratégiques, le 26/03/2025.

¹⁶ TRT GLOBAL, « L'AES et la CEDEAO se conviennent de coopérer dans la lutte contre le terrorisme », le 23/05/2025.

¹⁷ Isidore Kouwonou, « Ce que les dirigeants de l'AES décident pour les citoyens de la CEDEAO », BBC Afrique, 30/01/2024 ; TRT GLOBAL, « Le Niger, le Mali et le Burkina Faso rejettent la demande de la CEDEAO d'un préavis de sortie d'un an », le 08/02/2024 ; International CRISIS GROUP, « Alliance des Etats du Sahel : le divorce avec la

Mise en péril de l'intégration régionale : Le retrait des Etats de la Confédération de l'AES est perçu comme une menace pour la cohésion et le projet d'intégration régionale ouest-africaine remettant en question les acquis de la CEDEAO notamment la libre circulation des personnes et des biens¹⁸.

Influence étrangère : Certaines voix au sein de la CEDEAO ont pu accuser les régimes de l'AES de se tourner vers de nouvelles alliances (comme la Russie), ce qui compliquerait la résolution des problèmes régionaux et renforcerait les clivages¹⁹.

➤ **Accusations des Etats de la Confédération de l'AES :**

- Inaction face au terrorisme : Les pays de la Confédération de l'AES ont reproché à la CEDEAO son manque de soutien concret et son inaction face à la recrudescence des attaques terroristes dans la région. Ils estiment que la CEDEAO n'a pas su assurer la sécurité collective de ses membres²⁰.

- Instrumentalisation par des puissances étrangères : Les Etats de la Confédération de l'AES ont accusé la CEDEAO d'être sous l'influence de puissances occidentales notamment la France qui aurait prémédité et téléguidé les sanctions de l'organisation régionale et dont les décisions ne reflèteraient pas les véritables intérêts et aspirations des populations locales, mais répondraient plutôt à des agendas extérieurs²¹.

- Sanctions perçues comme punitives et injustes : Les sanctions imposées par la CEDEAO ont été jugées sévères, inhumaines et contre-productives par les pays de la Confédération de l'AES, affectant directement les populations plutôt que d'inciter les autorités militaires de ces pays à un dialogue constructif. Au-delà de leurs sévérités, les sanctions ont été jugé illégales et illégitimes par les pays de la Confédération de l'AES pour qui, elles constituent une violation par la CEDEAO de ses propres textes juridiques²².

CEDEAO peut-il être évité ? », Op.cit. ; KONATE KASSIM, « Le retrait des Etats membres de l'AES (Mali, Burkina-Faso, Niger) de la CEDEAO : Entre le marteau et l'enclume », Village de la Justice, le 06/05/2025.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Sampala Balima, « Le retrait des pays de l'AES de la CEDEAO et la construction de la sécurité régionale », Avril 2024, Note d'analyse N° 02, p.01-06

²¹ Dirk Kohnert, « Naviguer dans les rivalités : perspectives de coexistence entre la CEDEAO et l'AES en Afrique de l'Ouest », GIGA-Institute for African Affairs, Hamburg, 29/07/2024 ; Discours du 1er Ministre malien de la transition, le Général Abdoulaye MAIGA, à la tribune des Nations Unies le 24/09/2022, Op.cit.

²² Prao Yao Séraphin, « Sortie des pays de l'AES de la CEDEAO : Les conséquences économiques et les solutions préconisées par un éminent économiste », Maliweb.net, le 07/02/2025 ; Ibid., Discours du 1er Ministre malien de la transition, le Général Abdoulaye MAIGA, à la tribune des Nations Unies le 24/09/2022.

2 - Les divergences de vision sur la sécurité et la souveraineté

La divergence entre les Etats de la Confédération de l'AES et de la CEDEAO se manifeste à travers des perceptions opposées sur un certain nombre d'éléments qui sont les suivants :

✓ Les perceptions opposées de la sécurité

Page | 642

Les deux blocs s'appuient sur des doctrines de sécurité qui, bien que visant la stabilité, s'opposent sur les moyens et les principes d'action. L'un s'appuyant sur un concept d'interventionnisme régional et l'autre l'autonomie de gestion nationale des problèmes sécuritaires.

➤ L'approche de la CEDEAO : Sécurité collective et interventionnisme

La CEDEAO, en vertu de ses protocoles et de son histoire (notamment les interventions en Sierra Leone et au Libéria), a toujours privilégié une approche de sécurité collective et, si nécessaire, un interventionnisme régional en cas de menaces à l'ordre constitutionnel (notamment en Gambie) ou de graves crises humanitaires²³. Pour la CEDEAO, les coups d'État militaires sont une atteinte directe à la paix et à la stabilité régionale, justifiant des sanctions et, potentiellement, le recours à la force pour rétablir l'ordre démocratique et constitutionnel.

Cette vision repose sur le principe que la sécurité d'un État membre est intrinsèquement liée à la sécurité de l'ensemble de la Communauté. Elle implique une certaine délégation de souveraineté en matière de sécurité, où l'organisation peut agir au sein des frontières nationales si la situation l'exige. Les instruments de la CEDEAO, tels que l'ECOMOG (Groupe de Suivi de la CEDEAO), ont été conçus pour des interventions militaires, reflétant cette doctrine.

La CEDEAO perçoit la sécurité non seulement en termes militaires, mais aussi comme liée à la bonne gouvernance et au respect des principes démocratiques. Pour elle, un régime issu d'un coup d'État est par nature instable et représente un risque pour l'ensemble de la région justifiant une réaction ferme.

➤ La vision de la Confédération de l'AES : Sécurité autonome et rejet de l'ingérence

²³ CEDEAO, « Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité », Journal Officiel, Vol 37, 1999, p. 12-25

Les pays de la Confédération de l'AES s'appuient sur une vision de la sécurité qui privilégie l'autonomie nationale et rejette fermement toute forme d'ingérence et intervention extérieure, y compris celle des organisations régionales. Face à l'échec perçu des approches précédentes notamment la coopération avec les forces étrangères et les opérations régionales, ils prônent une approche endogène de la lutte contre le terrorisme²⁴.

Cette approche se traduit par la priorité à la souveraineté nationale. Les régimes des pays de la Confédération de l'AES considèrent que la sécurité est avant tout une affaire de souveraineté nationale. Toute intervention extérieure, même sous couvert de l'intégration régionale, est perçue comme une atteinte à cette souveraineté²⁵.

Ils insistent sur le renforcement de leurs propres capacités militaires et sur la recherche de partenariats bilatéraux qui respectent leur indépendance, plutôt que de s'appuyer sur des cadres multilatéraux jugés inefficaces et inadaptés. La création d'une force conjointe de l'AES en est une illustration concrète. Enfin, les pays de la Confédération de l'AES estiment que les condamnations, les sanctions et la menace d'intervention militaire de la CEDEAO sont des tentatives d'ingérence dans leurs affaires intérieures et qu'elles ne prennent pas en compte les réalités de terrain, notamment la pression terroriste. Ils considèrent que la priorité devrait être donnée à la lutte contre le terrorisme, plutôt qu'à des principes démocratiques formels²⁶.

✓ **La perception opposée de la souveraineté**

En plus de la sécurité, la notion de souveraineté est également au cœur des divergences avec des interprétations radicalement différentes entre les deux blocs. L'un s'appuie sur le principe de souveraineté partagée et l'autre sur le principe de la souveraineté absolue.

➤ **La souveraineté pour la CEDEAO : Un principe tempéré par l'intégration**

Pour la CEDEAO, si la souveraineté des États membres est un principe fondamental, elle est tempérée par l'engagement envers l'intégration régionale et les normes communes, notamment en matière de démocratie et de droits de l'homme. Le concept de "souveraineté partagée" ou

²⁴ RFI, « Sahel : les trois pays de l'AES renforcent leur coopération militaire », le 02/02/2024.

²⁵ Africa News, « Le Niger, le Mali et le Burkina Faso dénoncent les "sanctions illégales" de la CEDEAO », le 18/02/2024.

²⁶ Institut for Security Studies, « La crises des coups d'état en Afrique de l'Ouest n'est pas nécessairement négative », le 30/04/2024.

"souveraineté responsable" est implicitement présent : les États consentent à céder une part de leur souveraineté pour le bien de la communauté et pour assurer la stabilité régionale²⁷.

Cela signifie que les violations flagrantes des principes démocratiques, comme les coups d'État, sont considérées comme des menaces à la stabilité régionale et peuvent justifier des actions collectives, y compris des sanctions ou des menaces d'intervention. Pour la CEDEAO, la non-ingérence n'est pas un principe absolu lorsqu'il s'agit de protéger les acquis démocratiques et les droits fondamentaux des populations.

Page | 644

➤ **La souveraineté pour les Etats de la Confédération de l'AES : Un principe sacré et non négociable**

Les régimes militaires de la Confédération de l'AES, en revanchent, ont une conception plus rigide et absolue de la souveraineté nationale. Ils la considèrent comme un principe non négociable, surtout après des décennies de ce qu'ils perçoivent comme des influences, des injonctions et des ingérences étrangères. La souveraineté est affirmée comme le droit inaliénable de chaque État à gérer ses affaires internes sans contrainte extérieure²⁸.

Cette vision se traduit par le refus de toute ingérence. Que ce soit de la part de la CEDEAO, d'anciennes puissances coloniales ou de toute autre entité, toute forme d'injonction, de pression ou d'intervention est perçue comme une atteinte à leur souveraineté et à leur indépendance. Les pays de la Confédération de l'AES cherchent à reprendre le contrôle total de leurs décisions stratégiques, qu'elles soient politiques, militaires, économiques ou diplomatiques²⁹.

Cela inclut la gestion de leurs frontières, le choix de leurs partenaires et la définition de leurs politiques de sécurité. Enfin, les discours des dirigeants des pays de la Confédération de l'AES s'appuient fortement sur les idéaux panafricains et anticolonialistes, présentant leur approche comme une lutte pour la véritable émancipation et souveraineté du continent. La rupture avec la CEDEAO est ainsi justifiée comme un acte de souveraineté face à une organisation jugée instrumentalisée par une puissance étrangère.

²⁷ Dirk Kohnert, « Naviguer dans les rivalités : perspectives de coexistence entre la CEDEAO et l'AES en Afrique de l'Ouest », Op.cit.

²⁸ Sampala Balima, « Le retrait des pays de l'AES de la CEDEAO et la construction de la sécurité régionale », Op.cit.

²⁹ Le Monde, « Le Mali, le Burkina Faso et le Niger claquent la porte de la CEDEAO, en dénonçant une organisation « sous l'influence », le 28/01/2024.

➤ **Les conséquences des divergences de perception de souveraineté entre la CEDAIO et les Etats de la Confédération de l'AES :**

Les divergences profondes perception sur la sécurité et la souveraineté ont des conséquences majeures sur la sécurité et la stabilité de l'Afrique de l'Ouest :

Page | 645

- Fragmentation de la réponse sécuritaire : La division affaiblit la capacité de la région à faire face de manière coordonnée à la menace terroriste transnationale. Les groupes armés exploitent ces divisions pour renforcer leurs positions et étendre leur présence au-delà des pays de la Confédération de l'AES pour toucher d'autres pays de la CEDEAO³⁰.
- Affaiblissement de l'intégration régionale : Le retrait des pays de la Confédération de l'AES de la CEDEAO compromet les acquis de l'intégration, notamment la libre circulation des personnes et des biens, et la coopération économique, créant des frontières nouvelles et des obstacles aux échanges³¹.
- Climat de méfiance persistant : Les approches antagonistes maintiennent un climat de méfiance et de suspicion, rendant difficile la mise en place de dialogues constructifs et de solutions mutuellement acceptables³².
- Complexification des partenariats : Les partenaires internationaux sont confrontés à un paysage régional divisé, rendant plus complexes les efforts de soutien à la stabilité et au développement.

En somme, la divergence sur la sécurité et la souveraineté est un point nodal de la crise entre les pays de la Confédération de l'AES et la CEDEAO. Tandis que l'une prône un cadre de sécurité collective et une souveraineté tempérée par les engagements régionaux, l'autre insiste sur une souveraineté absolue et une approche de sécurité résolument autonome. La capacité des deux entités à surmonter ces divergences sera déterminante pour l'avenir de la paix et de la stabilité en Afrique de l'Ouest.

³⁰ Africa Center for Strategic Studies, « La fragmentation du Sahel s'aggrave à mesure que le dialogue s'effondre ». <https://africacenter.org/fr/spotlight/fragmentation-sahel-saggrave-dialogue-seffondre>, consultée le 10/08/2025.

³¹ Mohamed Lamine KABA, « Incidence de la sortie de l'AES de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, des biens et des services en Afrique de l'Ouest », Vol. 8, N°2, 2024, pp.69-79.

³² On peut ce titre évoquer la tension entre le Niger et le Burkina Faso, Entre le Niger et Nigeria, entre le Mali et la Cote d'Ivoire et entre le Burkina Faso et la Cote d'Ivoire.

B- Les obstacles structurels a l'intégration et a la coopération

Il s'agira d'analyser dans cette partie les facteurs structurels qui rendent difficile une réconciliation et une coopération effective. Ces facteurs résultent à la fois des sanctions prises par la CEDEAO à l'égard des pays de la Confédération de l'AES et des réactions de ce derniers (1) mais également les conséquences desdites sanctions sur l'unité et la cohésion en Afrique de l'Ouest (2) rendant difficile toute coopération et collaboration entre les deux blocs

Page | 646

1- L'impact des sanctions et des mesures rétorsives

La crise de confiance et les divergences de vision entre les pays de la Confédération de l'AES et la CEDEAO ont rapidement dégénéré en un cycle de sanctions et de mesures rétorsives, aux conséquences économiques, sociales et politiques significatives pour les États concernés et pour l'intégration régionale dans son ensemble.

✓ **Les sanctions de la CEDEAO et leurs effets sur l'AES**

Face aux coups d'État et aux prolongations des transitions militaires, la CEDEAO a imposé des sanctions économiques et financières sévères aux pays de la Confédération de l'AES. Ces sanctions visaient à faire pression sur les régimes militaires pour qu'ils respectent les calendriers de retour à l'ordre constitutionnel et à dissuader d'autres coups d'État dans la région.

➤ **Impacts économiques et financiers :**

Les sanctions de la CEDEAO ont eu des répercussions économiques directes et indirectes sur les pays de la Confédération de l'AES :

- Fermeture des frontières terrestres et aériennes : Cette mesure a considérablement perturbé les échanges commerciaux, entraînant des pénuries de certains produits et une hausse des prix des denrées de première nécessité dans les pays de la Confédération de l'AES. L'enclavement de ces pays est facteur qui le rend particulièrement vulnérable à un éventuel blocus à travers leur dépendance des ports des pays côtiers de la CEDEAO pour leur approvisionnement en produit de tout genre³³.

- Suspension des transactions financières : Le gel des avoirs des États concernés et la suspension des transactions avec leurs banques centrales au sein de l'UEMOA (Union Économique

³³ Prao Yao Séraphin « Sortie des pays de l'AES de la CEDEAO : Les conséquences économiques et les solutions préconisées par un éminent économiste », Op.cit. ; Nnamdi Obasi, « Sanctions de la CEDEAO après le coup d'État au Niger : un réajustement s'impose », Op.cit.

et Monétaire Ouest-Africaine) à la demande de la CEDEAO ont limité leur accès aux marchés financiers régionaux et internationaux. Cela a compliqué le financement des importations, le service de la dette et le fonctionnement des administrations publiques³⁴.

- Impact sur le commerce et l'investissement : Les entreprises opérant dans la région ont été confrontées à des défis logistiques et financiers accrus, entraînant une diminution des investissements étrangers et une contraction des activités économiques. La perte des avantages liés à la libre circulation des biens et services au sein de la CEDEAO a également affecté les exportations et importations des pays de la Confédération de l'AES³⁵.

Page | 647

➤ **Conséquences sociales et humanitaires :**

Bien que les sanctions visent les régimes, ce sont les populations civiles qui ont le plus subi les conséquences les plus lourdes.

- Pénuries et inflation : La perturbation des chaînes d'approvisionnement a entraîné une flambée des prix des produits de base (aliments, carburant, médicaments), réduisant le pouvoir d'achat des ménages et aggravant l'insécurité alimentaire dans des régions déjà fragiles³⁶.

- Impact sur les services sociaux : Les restrictions financières ont potentiellement entravé la capacité des gouvernements à fournir des services publics essentiels comme la santé et l'éducation, affectant directement le bien-être des citoyens.

- Aggravation de la vulnérabilité : Dans des contextes déjà marqués par l'insécurité due au terrorisme et les défis climatiques, les sanctions ont ajouté une couche de vulnérabilité pour des millions de personnes, augmentant les risques de crises humanitaires et de déplacements de populations³⁷.

³⁴ Etienne Fakaba Sissoko & Khalid DEMBELE, « Analyse des conséquences des sanctions économiques de la CEDEAO en 2022 : Examens de l'endettement et de la stabilité macroéconomique du Mali », Revue Française d'Economie et de Gestion, Vol. 4 : N° 12, 2023, pp.165-182 ; TV5 MONDE, « Retrait du Mali, Burkina Faso, Niger de la Cédéao : ce qu'il faut savoir », le 29/01/2025.

³⁵ Mohamed Lamine KABA, « Incidence de la sortie de l'AES de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, des biens et des services en Afrique de l'Ouest », Op.cit.

³⁶ Vital Nshimirimana, « Mali : L'embargo de la CEDEAO pénalise les populations vulnérables tandis que la junte reste de marbre », CNCD-11.11.11, le 14/10/2022.

³⁷ Nnamdi Obasi, « Sanctions de la CEDEAO après le coup d'État au Niger : un réajustement s'impose », Op.cit.,

➤ **Efficacité et limites des sanctions :**

L'efficacité des sanctions de la CEDEAO est un sujet de débat. Si elles ont eu un impact économique indéniable, elles n'ont pas toujours conduit au changement de régime ou au retour rapide à l'ordre constitutionnel espéré³⁸.

Page | 648

- **Renforcement du nationalisme :** Les sanctions ont paradoxalement renforcé le sentiment nationaliste et le soutien populaire aux régimes militaires, perçus comme des défenseurs de la souveraineté face à des injonctions et ingérences extérieures. Les autorités des pays de la Confédération de l'AES ont utilisé le narratif de la résistance aux pressions externes pour légitimer davantage leur pouvoir³⁹.

- **Recherche de nouveaux partenariats :** Les sanctions ont poussé les pays de la Confédération de l'AES à diversifier leurs partenaires économiques et sécuritaires, notamment en se tournant davantage vers la Russie et d'autres acteurs non traditionnels moins regardant sur la gestion de leurs affaires intérieures. Cette stratégie leur a permis de contourner l'isolement régional et à trouver des alternatives aux réseaux commerciaux et financiers traditionnels⁴⁰.

- **Effets collatéraux :** Les sanctions ont aussi eu des effets collatéraux sur les pays voisins de la CEDEAO qui commerçaient avec les pays de la Confédération de l'AES affectant leurs propres économies en créant des manques à gagner pour les activités portières.

✓ **Les mesures rétorsives des pays de la Confédération de l'AES et leurs implications**

En réaction aux sanctions de la CEDEAO, le Mali, le Burkina Faso et le Niger ont pris leurs propres mesures pouvant affecter l'organisation régionale, notamment leur retrait et la création de la Confédération qu'ils pilotent présentement comme une alternation à la coopération multilatérale régionale prônée par la CEDEAO.

³⁸ Amadou Lamarane BAH, « De l'efficacité des sanctions de la CEDEAO contre les régimes militaires : le cas de la Guinée », LEDJELY.COM, le 06/03/2023.

³⁹ International Crisis Group, « Alliance des Etats du Sahel : le divorce avec la CEDEAO peut-il être évité ? », le 05/12/2024.

⁴⁰ TV5 MONDE, « Les États de l'AES, Mali, Niger et Burkina Faso, qualifient d'irréversible' leur retrait prochain de la Cédéao », le 13/12/2024.

➤ **Le retrait de la CEDEAO : Une rupture institutionnelle**

La décision simultanée du Mali, du Burkina Faso et du Niger de se retirer de la CEDEAO, effective à partir de Janvier 2025 et la Création de leur Confédération représentent les mesures rétorsives les plus significatives à l'égard de l'organisation régionale⁴¹. Ces mesures de rétorsion ont eu des conséquences qui peuvent être énumérées comme suit :

Page | 649

- Conséquences sur l'intégration régionale : Le retrait fragmente l'espace d'intégration ouest-africain, remettant en question des décennies d'efforts pour renforcer la coopération économique, politique et sécuritaire. Il crée une division entre les États sahéliens et les États côtiers⁴².

- Impact sur la libre circulation : Le principe de la libre circulation des personnes et des biens, pierre angulaire de la CEDEAO, est menacé. Bien que les pays de l'AES aient initialement indiqué qu'ils maintiendraient leurs frontières ouvertes aux citoyens de la CEDEAO, la rupture formelle pourrait entraîner des obstacles administratifs et des coûts supplémentaires pour les voyageurs et les commerçants⁴³.

- Affaiblissement institutionnel de la CEDEAO : Le départ de trois membres importants, en termes de superficie et de population et la création d'une d'entité alternative qui les regroupe (leur Confédération), affaiblit le poids géopolitique et économique de la CEDEAO sur la scène internationale. Il pose également des questions sur la pertinence et la capacité de l'organisation régionale à gérer seule les défis présents et des crises futures en Afrique de l'Ouest.

➤ **La Création de la Confédération de l'AES : Une alternative régionale**

En parallèle de leur retrait de la CEDEAO, le Mali, le Burkina Faso et le Niger ont œuvré à la consolidation de leur propre lien à travers :

- Le Pacte de défense et de sécurité : La signature du Pacte de Liptako-Gourma et la création de l'Alliance des États du Sahel visent à établir un cadre de défense collective autonome, axé sur la lutte contre le terrorisme et la protection mutuelle contre les menaces extérieures⁴⁴.

⁴¹ Studio Tamani, « AES-CEDEAO : le retrait désormais consommé », le 06/02/2025.

⁴² Afrique Confidentielle, « Impact du Retrait de l'AES sur la CEDEAO : commerce, sécurité et développement en Péril », le 06/02/2024.

⁴³ Actu Niger, « Libre circulation : malgré leur retrait de la CEDEAO, les États de l'AES maintiennent leurs frontières ouvertes aux ressortissants de cette organisation régionale », le 14/12/2024.

⁴⁴ RFI, « Sahel : les trois pays de l'AES renforcent leur coopération militaire », Op.cit.

- Pour donner une dimension politique et économique à leur alliance pour mieux aborder leur retrait de la CEDEAO, les trois pays ont fait migrer leur alliance militaire vers Confédération d'Etat plus susceptible pour eux de défendre leurs intérêts que leur ancienne organisation régionale d'appartenance.

Page | 650

- La Coopération économique et monétaire future : Avec la création de leur Confédération, les trois ont entamé des discussions dans le but d'explorer des pistes de coopération économique et, à terme, la création d'une banque centrale et d'une monnaie commune comme contrepoids au projet de monnaie commune de la CEDEAO mais également afin de réduire leur dépendance financière vis-à-vis de cette dernière mais également de l'UEMOA⁴⁵.

- La Réorientation des partenariats : Depuis le coup de Etats, les autorités militaires des pays de la Confédération de l'AES cherche activement à forger de nouvelles alliances stratégiques avec des pays extérieurs à la région moins enclin à leur donner ou imposer de directives. A travers leur changement, ils renforcent leur position face à la CEDEAO et aux puissances occidentales plus particulièrement la France.

En somme, les sanctions de la CEDEAO et les mesures rétorsives des trois de pays ont plongé l'Afrique de l'Ouest dans une période d'incertitude. Elles ont eu des effets concrets et néfaste surtout sur les populations qui ont vu leur pouvoir d'achat ébranlé, tout en complexifiant le paysage politique et sécuritaire régional. Si le dialogue entre les deux blocs a récemment repris sur certains points, le coût de cette confrontation est déjà élevé pour l'intégration et la stabilité de la région.

2- La fragmentation institutionnelle et juridique

Le retrait de la Confédération de l'AES de la CEDEAO a entraîné une fragmentation institutionnelle et juridique majeure, créant des incertitudes sur les cadres de coopération futurs et menaçant la cohérence du droit régional ouest-africain. Cette rupture n'est pas seulement politique, elle est aussi structurelle, redéfinissant les relations entre les États sahéliens et le reste de la région ouest africaine qui sont membre de la CEDEAO.

⁴⁵ International Crisis Group, « Alliance des Etats du Sahel : le divorce avec la Cedeao peut-il être évité ? ». Op.cit.

**La remise en question du cadre juridique commun**

Le retrait formel des pays de l'AES de la CEDEAO depuis Janvier 2025 et la création de leur Confédération en Juillet de la même année a des implications profondes sur l'applicabilité et la validité des instruments juridiques qui liaient ces États à l'organisation régionale.

Page | 651

**L'extinction des engagements régionaux :**

Avec leur retrait, les États de la Confédération de l'AES ne sont plus formellement et juridiquement liés par les traités, protocoles, conventions et décisions adoptés par la CEDEAO quand ils y étaient encore membres. Cela inclut des textes fondamentaux tels que le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, le Protocole sur le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, et les décisions de la Cour de Justice de la CEDEAO.

- Impact sur la primauté du droit communautaire : Jusqu'à présent, le droit de la CEDEAO avait une primauté sur le droit national des États membres. Cette primauté est désormais annulée pour le Mali, le Burkina Faso et le Niger, leur permettant d'adopter des législations nationales qui pourraient contredire les normes régionales établies antérieures à leur retrait.

- Fin de la juridiction de la Cour de Justice de la CEDEAO : Les citoyens et les États de la Confédération de l'AES ne pourront plus saisir cette cour pour des litiges liés au droit communautaire, et les décisions rendues à leur encontre avant le retrait pourraient être remises en question quant à leur exécution. Ils ne pourront également plus poursuivre leur Etat pour abus de pouvoir à leur encontre ou contesté des décisions judiciaires nationales devant une juridiction communautaire limitant ainsi leurs moyens de recours juridique⁴⁶.

- Incertitudes sur les Accords Transitoires et les Acquis : La rupture soulève des questions complexes sur le devenir des acquis communautaires et des accords transitoires, notamment en matière économique et monétaire.

- UEMOA : Le cas de l'UEMOA dont le Mali, le Burkina Faso et le Niger sont également membres, est particulièrement délicat. Bien que distincte de la CEDEAO qui l'a utilisé pour imposer des financières, l'UEMOA partage avec les Etats de la Confédération de l'AES des

⁴⁶ Voir les infrastructures en commun dans : Agence de développement de l'Union africaine – NEPAD, « Programme pour le Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA) : Rapport sur le premier Plan décennal de mise en œuvre », Rapport 2023, Juin 2023, pp. 19-74.

membres qui sont également de la CEDEAO. La création d'une nouvelle monnaie ou d'une banque centrale pour la Confédération de l'AES indiquent une volonté de s'affranchir du cadre monétaire existant de l'UEMOA, ce qui pourrait entraîner une fragmentation monétaire sans précédent et fragilisation de cette dernière⁴⁷.

➤ **Projets et infrastructures partagés :**

De nombreux projets d'infrastructures (énergie, transport) et initiatives de développement sont transnationaux et ont été planifiés ou financés dans un cadre régional. La fragmentation institutionnelle pourrait entraver la finalisation ou la maintenance de ces projets, affectant la connectivité et le développement des pays concernés.

✓ **L'émergence de nouveaux cadres institutionnels de la Confédération de l'AES (V)**

En parallèle du retrait de la CEDEAO, les pays de l'AES s'emploient à construire leur propre architecture institutionnelle et juridique avec notamment la migration de l'alliance vers une Confédération dont les institutions restent encore à définir. Cette migration de leur alliance vers une Confédération reflète leur vision de la souveraineté et de la sécurité.

➤ **Le pacte de Liptako-gourma et l'Alliance des États du Sahel (AES) :**

La création de l'AES à travers la signature du Pacte de Liptako-Gourma est la pierre angulaire de cette nouvelle architecture. Ce pacte établit un cadre de défense collective et d'assistance mutuelle qui a été le prélude de la création de la Confédération.

➤ **Cadre de sécurité autonome :**

La Confédération de l'AES aspire à créer et à institutionnaliser une force conjointe et des mécanismes de coordination sécuritaire propres, indépendants des initiatives de la CEDEAO ou d'autres partenaires traditionnels⁴⁸. C'est une réponse directe à la perception d'une inefficacité des approches sécuritaires régionales précédentes avec une présence militaire étrangère et une affirmation de leur capacité à gérer leur propre sécurité.

⁴⁷ Amadou Woury Barry & Mamadou Faye, « Les pays de l'AES se retirent comme annoncé de la Cedeao. Que se passera-t-il ensuite ? », BBC News Afrique, le 29/01/2025.

⁴⁸ Mady Ibrahim Kanté, « Sécurité au Sahel : pourquoi le Mali, le Burkina faso et le Niger misent sur une force commune » The Conversation, le 06/03/2024.

- Base juridique d'une nouvelle coopération : Le Pacte de Liptako-Gourma constitue le fondement juridique d'une coopération renforcée entre les trois pays, couvrant non seulement la sécurité mais aussi des domaines économiques et politiques à définir dans le cadre de leur Confédération.

- Vers une Nouvelle Architecture Économique et Monétaire : Les discussions au sein de la Confédération de l'AES sur la création d'une nouvelle monnaie et d'une banque centrale soulignent la volonté de construire une autonomie économique et monétaire complète, distincte de celle de la CEDEAO et de l'UEMOA et de se doter d'une autonomie financière.

- Défis de mise en œuvre : La création d'une nouvelle monnaie et des institutions financières associées représente un défi technique et économique considérable, nécessitant une convergence des politiques budgétaires et monétaires entre les trois pays⁴⁹.

- Redéfinition des liens économiques : La création d'une banque centrale et d'une nouvelle monnaie pourraient modifier radicalement les schémas commerciaux et financiers en Afrique de l'Ouest, créant de nouvelles zones économiques et des barrières potentielles.

II- LES VOIES DE LA RECONCILIATION ET LES CONDITIONS D'UNE COHABITATION PAISIBLE ET DURABLE.

Les relations entre les pays de la Confédération et la CEDEAO sont marquées par des divergences qui risquent à terme de mettre en péril les projets d'intégration régionale antérieurs à la création de la Confédération. Ces projets qui peuvent être bénéfique pour les populations des deux entités nécessitent une conjugaison d'efforts pour la préversion des intérêts qui peuvent être communs pour la création et la préservation d'un environnement régional profitable pour les deux entités (A). En outre cette partie explorera les potentielles solutions et les conditions nécessaires une forme de cohabitation paisible et durable, même limitée, entre les deux entités (B).

A- Les intérêts communs et les espaces de convergence potentiels

La création de l'AES et le retrait de ses pays membres de la CEDEAO et surtout sa migration vers une Confédération d'Etat semblent définitivement entériner la rupture de ses pays membres avec la CEDEAO. Elle affirme sa volonté ardant de constituer une entité autonome solide

⁴⁹ Adamou Louché Ibrahim, « Monnaie commune au sein de l'AES : un projet plein de défis », Niger Inter, le 01/01/2024 ; Georges Ibrahim Tounkara, « Gérer une monnaie est complexe, Modibo Makalou (Economiste) », Deutsche Welle (DW), le 15/07/2025.

et ouvert capable de résister à toutes tentatives d'ingérence, d'influence, de pression, d'injonction et de soumission à un ordre ou à une volonté politique émanant d'ailleurs. Cette posture illustre une méfiance croissante des pays de la Confédération de l'AES à l'égard de la CEDEAO perçue par ces derniers comme un instrument répondant aux agendas des puissances extérieurs.

Malgré cette perception qui n'augure pas dans l'immédiat une entente et confiance absolue entre les deux entités, la coopération et la collaboration sincère demeure impérative sur un certain nombre de questions pour la stabilité et la prospérité de la région qu'elles partagent. Il s'agira en premier lieu de la question sécuritaire qui présente un intérêt pour les deux entités **(1)** mais également des liens socioéconomiques entre les populations de la sous-région **(2)**, des liens qui créent une interdépendance obligatoire entre les entités.

1- La menace sécuritaire transfrontalière : un impératif de coopération et de collaboration

La menace sécuritaire au Sahel déjà transfrontalière qui prend de plus en plus une dimension régionale avec des attaques terroristes répétées dans le nord de pays côtiers d'Afrique de l'Ouest (le Bénin, le Togo, le Ghana, la Côte d'Ivoire et Nigeria)⁵⁰, dont la dernière perpétrée par « l'Etat de l'Islamique en Afrique de l'Ouest (EIAO) » Ex-Boko Haram au Nord-Est du Nigeria en Septembre 2025⁵¹, représente un défi majeur qui exige une coopération et une collaboration renforcées entre les acteurs régionaux. Avec ce défi déjà présente depuis plus d'une décennie, le retrait des pays de l'AES de la CEDEAO et la migration de leur alliance vers une entité autonome (Confédération de l'AES) vis-à-vis de l'organisation régionale soulèvent des questions cruciales sur l'avenir de la sécurité collective dans la région.

✓ La complexité de la menace transfrontalière

L'Afrique de l'Ouest est globalement confrontée à une prolifération de menaces sécuritaires transnationales, notamment le terrorisme, la criminalité organisée (trafic de drogue, d'armes, d'êtres humains) dont l'épicentre se trouve dans sa zone sahélienne et les conflits

⁵⁰ Boubacar Sanso Barry, « Plus de 50 militaires tués dans des attaques djihadistes : le Bénin face à l'«hydre terroriste» », *Courier International*, le 24/04/2025 ; *Le Monde*, « Nord du Bénin : le manque de coopération avec le Burkina Faso et le Niger ouvre la voie aux djihadistes », 25/04/2025 ; Alain ANTIL, « Quelle est l'ampleur des violences djihadistes au Togo ? », *IFRI*, le 20/08/2025 ; Arthur BANGA, « L'implantation des groupes terroristes au nord du Ghana », *IFRI*, Mai 2023.

⁵¹ Pierre DONADIEU, « Côte d'Ivoire : Quatre morts et un disparu dans une attaque près de la frontière avec le Burkina Faso », *TV5 Monde*, le 26/08/2025 ; *Le Monde*, « Nigeria : au moins 63 morts dans une attaque djihadiste dans le nord-est du pays », le 08/09/2025.

intercommunautaires⁵². Ces menaces sont exacerbées par la fragilité des États, la mauvaise gouvernance, la pauvreté et les défis environnementaux tels que la désertification⁵³. Les groupes armés non étatiques exploitent les frontières poreuses et les faiblesses des systèmes sécuritaires nationaux pour étendre leurs réseaux et leurs activités.

L'incapacité de certains États à assurer un contrôle effectif de leur territoire et à protéger leur population crée des zones de non-droit propices à l'implantation et au développement de ces groupes. La situation est d'autant plus complexe que ces menaces ne respectent pas les frontières administratives, rendant indispensable une approche transnationale et collaborative.

➤ **L'impératif de coopération et de collaboration entre les pays de la Confédération de l'AES et la CEDEAO :**

Malgré le retrait des pays de la Confédération de l'AES de la CEDEAO et les tensions qui en découlent, la nécessité d'une coopération/collaboration reste un impératif stratégique pour les deux entités pour la stabilité régionale. Les pays de la Confédération de l'AES et ceux de la CEDEAO partagent des défis sécuritaires communs et une interdépendance géographique.

Cet impératif d'une coopération/collaboration accrue entre les deux entités dans le domaine sécuritaire est par ailleurs récemment signalé devant le Conseil de sécurité de l'ONU par le Chef du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) en Août 2025, Leonardo Santos Simão, pour qui la coopération entre les deux entités est cruciale pour remédier à une situation sécuritaire régionale jugée alarmante avec la multiplication des menaces et des attaques terroristes et de la dégradation des conditions de vie dans la région⁵⁴.

➤ **Complémentarité et non concurrence :**

Il est essentiel de voir la relation entre les pays de la Confédération de l'AES et la CEDEAO sous l'angle de la complémentarité plutôt que de la concurrence⁵⁵. Bien que l'AES ait été créée pour renforcer la sécurité collective de ses membres avant sa migration vers la Confédération, elle ne peut ignorer les dynamiques régionales plus larges. La CEDEAO, avec son expérience et ses

⁵² Adedeji Ebo, « Vers un programme commun de la CEDEAO sur la réforme du secteur de la sécurité », Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) N° 23, 2007, pp. 01-29.

⁵³ Konrad-Adenauer-Stiftung, « La crise sécuritaire au Sahel : Quelles répercussions sur les pays du Maghreb arabe », Ellinor ZEINO-MAHMALAT Helmut REIFELD, 2015, p.07-153.

⁵⁴ Nations Unies, « Conseil de sécurité : la coopération entre la CEDEAO et l'Alliance des États du Sahel est cruciale pour relever le défi sécuritaire aigu dans la région, estime le Chef de l'UNOWAS », le 07/08/2025.

⁵⁵ Abdoul SOGODOGO, « Les relations entre l'AES et la CEDEAO : Etat des lieux et perspectives », Plateforme d'Analyse du Suivi et d'Apprentissage au Sahel (PASAS), le 07/02/2025, p.4-17

instruments de promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité, notamment le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, a un rôle indispensable à jouer pour la sécurité et la stabilité globale de région⁵⁶.

Une action unie est la solution pour lutter contre les groupes armés et les menaces transnationales. Cela implique une coordination des efforts militaires, mais aussi un partage de renseignements, une harmonisation des politiques de défense et de sécurité, et une collaboration en matière de lutte contre le crime organisé⁵⁷.

Page | 656



Les domaines clés de coopération/collaboration

Plusieurs domaines appellent à une coopération/collaboration étroite :

- Lutte contre le terrorisme : Échange de renseignements sur les mouvements des groupes terroristes, opérations militaires conjointes et formation des forces de sécurité.
- Contrôle des frontières : Mise en place de patrouilles conjointes, renforcement des capacités de surveillance et coopération douanière pour limiter les trafics illicites.
- Criminalité organisée : Coordination des enquêtes, extradition des criminels et démantèlement des réseaux de trafic.
- Développement et gouvernance : Aborder les causes profondes de l'insécurité, telles que la pauvreté, l'exclusion sociale et la mauvaise gouvernance, à travers des projets de développement intégrés et des réformes institutionnelles.

La récente discussion entre la CEDEAO et les pays de la Confédération de l'AES en Mai 2025, qui illustre l'engagement des deux entités à coopérer dans la lutte contre le terrorisme et sauvegarder les acquis de l'intégration régionale, sont des signes encourageants⁵⁸. Un dialogue apaisé et constructif est crucial pour surmonter les divergences et bâtir un front uni contre la menace sécuritaire. C'est dans cet esprit que la CEDEAO a mis en place lors de sommet 67^{ème}

⁵⁶ International Crisis Group, « Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest » Rapport Afrique, N°234, 14/04/2016, pp.02-31.

⁵⁷ Ibid., Abdoul SOGODOGO, « Les relations entre l'AES et la CEDEAO : Etat des lieux et perspectives ».

⁵⁸ Christian Eboulé, « Pourquoi la Cédéao s'engage sur la voie de la coopération avec l'Alliance des Etats du Sahel », TV5 Monde, le 27/05/2025 ; Amarana Maiga, « L'AES et la CEDEAO conviennent de coopérer dans la lutte contre le terrorisme », Anadolu Ajansı, le 23/05/2025.

sommet ordinaire en Juin 2025 un mécanisme chargé des négociations et maintenir le dialogue avec les pays de la Confédération de l'AES⁵⁹.

L'avenir de la sécurité en Afrique de l'Ouest dépendra de la capacité des Etats de deux blocs à mettre de côté leurs différends et à reconnaître que la sécurité de l'un est intrinsèquement liée à la sécurité de l'autre. La création de mécanismes de coopération flexibles et pragmatiques, respectant les souverainetés nationales tout en répondant à la nature transnationale des menaces sera essentielle pour préserver la sécurité et la stabilité⁶⁰.

2- Les interdépendances économiques et sociales persistantes

Les récents bouleversements politiques et sécuritaires en Afrique de l'Ouest avec le retrait des pays de l'AES de la CEDEAO et la création de leur Confédération ont mis en lumière la complexité des relations régionales. Malgré les divergences et les méfiances politiques, les interdépendances économiques et sociales entre ces deux blocs restent profondes et persistantes, rendant toute rupture totale difficilement envisageable et potentiellement coûteuse pour toutes les parties.

Des liens économiques structuraux

Les économies des pays de la Confédération de l'AES et de la CEDEAO sont historiquement et structurellement entrelacées, avec des flux commerciaux, migratoires et financiers qui définissent une interdépendance forte.

Commerce inter-régional et dépendances mutuelles :

Les échanges commerciaux entre les pays de la Confédération de l'AES et ceux de la CEDEAO, bien que parfois informels, constituent une part significative de l'activité économique régionale. Les pays de la confédération de l'AES dépendent des ports côtiers des pays de la CEDEAO (comme celui d'Abidjan en Côte d'Ivoire, de Lomé au Togo de Cotonou au Bénin, de Dakar au Sénégal ou d'Accra au Ghana) pour l'importation de biens manufacturés et de produits pétroliers, et pour l'exportation de leurs produits et matières premières. Par exemple, le Mali

⁵⁹ Aniamy.com, « Situation post-retrait de l'AES : la CEDEAO met en place une troïka pour piloter les négociations », le 23/06/2025.

⁶⁰ Présentement la CEDEAO semble plus être dans dynamique de séduction de la Confédération de l'AES contraire à cette dernière. Damien Glez, « Quand la CEDEAO s'obstine à faire de l'œil à l'AES » Jeune Afrique, le 23/08/2025.

exporte une part importante de son bétail vers la Côte d'Ivoire et le Ghana, tandis que le Niger dépend du Bénin pour son accès à la mer.

De leur côté, les économies côtières bénéficient des marchés des pays du Sahel pour leurs produits agricoles et industriels. Les réseaux de transport et les corridors économiques qui traversent plusieurs pays sont des artères vitales pour le commerce régional, reliant les zones de production aux marchés de consommation. Les sanctions imposées par la CEDEAO à l'encontre des pays de la Confédération de l'AES, bien que visant à faire pression, ont eu des répercussions économiques des deux côtés, affectant les chaînes d'approvisionnement et les moyens de subsistance des populations.

Page | 658

➤ **Intégration monétaire et bancaire :**

L'intégration monétaire est une autre facette de cette interdépendance. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger font partie de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), qui partage la même monnaie, le Franc CFA, et les mêmes institutions monétaires et bancaires avec plusieurs autres pays membres de la CEDEAO (Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Sénégal, Togo). Bien que la Confédération l'AES ait exprimé des velléités de création de sa propre monnaie, le processus reste complexe nécessitant des années voire des décennies et une interconnexion des systèmes bancaires pour des transferts de fonds et des opérations financières devant traverser les frontières de la Confédération. Une désolidarisation monétaire précipitée pourrait avoir des implications majeures pour la stabilité financière de la région.

✓ **Des liens sociaux et humains inextricables**

Au-delà des aspects économiques, les populations des pays de la Confédération de l'AES et de la CEDEAO partagent des liens sociaux et culturels profonds, façonnés par des siècles d'interactions, de migrations et d'échanges.

➤ **Migrations et diasporas :**

La libre circulation des personnes est un principe fondamental de la CEDEAO, qui a permis la formation de diasporas importantes de ressortissants des pays de la Confédération de l'AES dans les pays de la CEDEAO et inversement. Des millions de Maliens, Nigériens et Burkinabè sont établis et travaillent dans des pays comme la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Sénégal, le Bénin et d'autres pays de la CEDEAO, contribuant à leurs économies et envoyant des remises de fonds essentielles à leurs familles restées au pays. Ces flux migratoires entraînant un flux financier ne

sont pas uniquement motivés par la recherche d'opportunités économiques, ils sont également liés à des dynamiques historiques, culturelles et familiales.

Les restrictions à la circulation des personnes ou les tensions politiques peuvent avoir des conséquences humanitaires et sociales dramatiques, affectant les moyens de subsistance des familles et accentuant les vulnérabilités dans des régions déjà fragiles en raison des crises sécuritaires et climatiques⁶¹.

Page | 659

➤ **Liens Culturels et familiaux :**

Les frontières en Afrique de l'Ouest ne sont pour la quasi-totalité que des tracés coloniaux qui partagent des groupes ethniques et des communautés aux liens ancestraux entre plusieurs pays. Les mariages inter frontaliers, les pratiques culturelles partagées, les langues et les traditions créent un tissu social complexe qui transcende les affiliations étatiques.

Les populations des pays de la Confédération de l'AES et de la CEDEAO sont souvent liées par des liens familiaux et claniques qui s'étendent au-delà des frontières étatiques établies. Ces liens qui facilitent les échanges commerciaux et interhumains rendent toute rupture quasiment impossible entre les populations de la région qui ne reconnaissent par ailleurs pas souvent dans le décision politique de leurs dirigeants politiques.

Les interdépendances persistantes entre les populations de pays de la Confédération de l'AES et de la CEDEAO soulignent l'importance vitale du dialogue et de la coopération entre les dirigeants pour l'intérêt supérieur de leur population. Une approche axée sur la confrontation ou la désintégration aurait des conséquences économiques et sociales négatives pour la région dans sa globalité.

La CEDEAO, tout en réaffirmant et restant fidèle à ses principes doit chercher à maintenir des canaux de communication ouverts avec les pays de la Confédération de l'AES pour gérer les défis communs, notamment en matière de sécurité, de commerce et de circulation des personnes. De même, les pays de la Confédération de l'AES, dans leur quête d'autonomie et de sécurité doivent se montrer disponible à entretenir une relation pragmatique avec ses voisins de la CEDEAO pour garantir la sécurité, la stabilité et le développement économique régionale.

⁶¹ Abdoul SOGODOGO, « Les relations entre l'AES et la CEDEAO : Etat des lieux et perspectives », Op.cit.,

En somme, la sécurité, stabilité et la prospérité de l'Afrique de l'Ouest dépendront de la capacité des acteurs des blocs régionaux à trouver des terrains d'entente et à gérer leurs interdépendances de manière constructive, en privilégiant le bien-être des populations

B- Les perspectives pour une cohabitation durable et bénéfique pour la région

Page | 660

« On peut changer tout sauf la géographie » cette expression couramment utilisée par les analystes géopolitiques est une vérité plus qu'immuable reflétant la réalité géographique de deux entités politico-économiques qui essaient de s'affirmer sur un même espace géographique tout en ayant des trajectoires et visions différentes politiques. S'agissant de la Confédération de l'AES, leur rupture de ses pays avec les puissances occidentales en particulier avec la France et la CEDEAO est jugé inopportune par cette dernière qui peut la percevoir intrinsèquement comme une menace qu'il faudrait contenir.

En outre, l'ouverture de la Confédération de l'AES aux perspectives d'adhésion d'autres membres pourrait constituer une menace existentielle pour la CEDEAO dont certains membres manifestent de sympathie à l'égard de la Confédération de l'AES qui n'est par ailleurs pas toujours officiellement reconnu par la CEDEAO⁶².

Dans la mesure où aucune de ces deux entités ne peut déplacer l'autre ni l'empêcher d'exister, la cohabitation est de mise pour un avenir radieux pour les deux entités et pour la région ouest africaine de façon globale. Cette partie tente d'explorer les possibilités de cohabitation paisible (1) et des perspectives d'avenir pour les deux entités dans l'intérêt global de l'Afrique de l'Ouest (2).

1- Les modèles possibles de coexistence régionale

La sortie des pays de l'AES de la CEDEAO et la création de leur Confédération d'Etat a créé une nouvelle dynamique politique dans la région ouest africaine. Cependant, les interdépendances persistantes et la nécessité de faire face à des défis communs exigent que des modèles de coexistence soient envisagés. Plusieurs scénarios de relations futures sont possibles allant de la confrontation à une coopération/collaboration pragmatique.

⁶² Koffi Améssou Adaba, « Adhésion du Togo à l'Alliance des Etats du Sahel : un pari semé d'embûches », The Conversation, le 05/02/2025 ; TV5 Monde, « Le Togo ne cache plus sa volonté de rejoindre l'Alliance des États du Sahel », le 25/03/2025.

✓ **Les défis de la cohabitation**

La coexistence/cohabitation entre la Confédération de l'AES et la CEDEAO est complexe en raison des divergences politiques, des régimes de gouvernance différents (militaires pour la Confédération de l'AES, civils pour la CEDEAO hormis la Guinée), et des sanctions imposées qui ont tendu les relations. Néanmoins, l'impératif de sécurité collective face au terrorisme, la nécessité de maintenir les flux économiques, la libre circulation des personnes ainsi que les liens socio-culturels profonds entre les populations des deux blocs appellent à une approche pragmatique pour une coexistence/cohabitation.

Page | 661

➤ **Modèles possibles de coexistence :**

Plusieurs modèles de coexistence peuvent être envisagés, chacun avec ses implications et ses défis.

- La coexistence parallèle avec coopération ponctuelle.

Ce modèle implique que la Confédération de l'AES et la CEDEAO continuent d'exister en tant qu'entités distinctes, chacune poursuivant ses propres objectifs d'intégration et de sécurité. Cependant, elles s'engageraient dans une coopération ad hoc et ponctuelle sur des questions d'intérêt mutuel⁶³.

• **Avantages :**

- Maintien de la souveraineté et de l'autonomie de chaque bloc ;
- Flexibilité pour adapter la coopération aux besoins spécifiques ;
- Réduction des tensions idéologiques en se concentrant sur des objectifs pratiques ;
- Permet de gérer les défis sécuritaires transfrontaliers sans exiger une réintégration formelle immédiate.

La dernière rencontre en 2025 entre les pays de la Confédération de l'AES et la CEDEAO sur la lutte contre le terrorisme pourraient s'inscrire dans ce modèle, où les deux parties reconnaissent l'urgence de coopérer sur ce point précis tout en finalisant les modalités du retrait⁶⁴.

⁶³ Hermine Sam, « West Africa at a Crossroads of Partnerships », Policy Center for the New South, le 08/04/ 2025.

⁶⁴ Adeola Ajakaiye, « ECOWAS, AES meet to discuss finalise modalities for Mali, Burkina Faso, Niger Republic withdrawal », Business Day, le 23/05/2025.

- **Inconvénients :**

- Risque de manque de coordination et de duplication des efforts ;
- Peut ne pas suffire à résoudre les problèmes structurels d'intégration économique et de libre circulation à long terme. La pérennité de cette coopération dépendra de la volonté politique des dirigeants ;

Page | 662

- La coexistence structurée avec des accords bilatéraux et multilatéraux spécifiques :

Dans ce modèle, la Confédération de l'AES et la CEDEAO reconnaissent mutuellement leur existence et mettent en place des cadres formels de coopération pour des domaines clés. Cela pourrait inclure :

- Accords commerciaux bilatéraux : Pour maintenir les flux commerciaux et éviter l'impact négatif des tarifs douaniers sur les pays enclavés de l'AES et sur les fournisseurs de la CEDEAO⁶⁵;
- Protocoles de sécurité conjoints : Il permettra d'établir des mécanismes de partage de renseignements, des opérations transfrontalières coordonnées et des formations communes pour faire face aux groupes armés non étatiques dans la région du Liptako-Gourma et au-delà ;
- Accords sur la libre circulation des personnes : Ils permettront aux citoyens de la Confédération de l'AES et de la CEDEAO de continuer à bénéficier des avantages de la libre circulation, essentiels aux moyens de subsistance et à la préservation des liens socio-culturels, tout en respectant les réglementations nationales⁶⁶.

- ✓ **Mécanismes de règlement des différends**

Ils permettront de désamorcer les tensions et résoudre les litiges de manière pacifique.

- **Avantages :**

- Offre une plus grande stabilité et prévisibilité que la coopération ponctuelle ;
- Formalise les engagements, réduisant le risque de revirements politiques ;

⁶⁵ Mubarak Aliyu, « Burkina Faso, Niger and Mali exit : ECOWAS and AES face uncertain future », TRT GLOBAL, le 10/02/2025.

⁶⁶ Dirk Kohnert, « Naviguer dans les rivalités : perspectives de coexistence entre la CEDEAO et l'AES en Afrique de l'Ouest », Op.cit.,

- Permet une gestion plus efficace des tensions et des interdépendances économiques et sociales.

- **Inconvénients :**

- Nécessite un haut niveau de confiance et de volonté politique pour négocier et mettre en œuvre ces accords ;

- Peut être perçu comme une légitimation des régimes militaires par la CEDEAO ;

3- Régionalisation à Plusieurs Vitesses ou à Géométrie Variable (V)

Ce modèle propose que l'intégration régionale se poursuive à des rythmes différents ou selon des configurations variables. Les pays de la Confédération l'AES pourraient, par exemple, rejoindre certains piliers de la CEDEAO (comme le commerce ou la sécurité) sans adhérer pleinement aux aspects politiques ou institutionnels qui posent problème.

- **Avantages :**

- Reconnaît la diversité des aspirations et des capacités des États ;

- Permet une intégration progressive et ciblée là où il existe un consensus ;

- Pourrait servir de pont à l'avenir pour une réintégration plus complète des pays de la Confédération de l'AES à la CEDEAO si les conditions évoluent.

- **Inconvénients :**

- Complexité institutionnelle accrue ;

- Risque de fragmentation de la vision d'intégration régionale ;

- Peut créer des inégalités entre les pays selon leur degré d'intégration.

✓ La réintégration progressive (scénario à long terme)

Bien que les pays de la Confédération de l'AES aient affirmés le caractère irréversible de leur retrait de la CEDEAO, un scénario à long terme de réintégration progressive ne peut être totalement écarté, surtout si les conditions politiques au sein de ses pays évoluent vers un retour à l'ordre constitutionnel civil⁶⁷.

⁶⁷ The Guardian News, « AES Withdrawal: ECOWAS future calls for strategic dialogue », le 12/04/2025.

- **Avantages :**

- Restaurerait la pleine cohérence de l'espace CEDEAO ;
- Permettrait de tirer parti de tous les acquis de l'intégration régionale ;
- Renforcerait la position de la CEDEAO en tant qu'acteur régional majeur.

Page | 664

- **Inconvénients :**

- Dépend entièrement de l'évolution politique interne des pays de la Confédération l'AES ;
- Nécessiterait des négociations complexes sur les modalités de retour et les garanties mutuelles.

2 - Perspectives pour une cohabitation durable et bénéfique

La coexistence entre la Confédération de l'AES et la CEDEAO est un enjeu majeur pour la stabilité et le développement de la région. Malgré les désaccords entre les dirigeants des deux entités, des pistes de cohabitation durable et mutuellement bénéfique peuvent être explorées.

✓ Renforcement du dialogue et de la diplomatie

Le renforcement du dialogue et de la diplomatie pour une entente cordiale entre les deux entités peut d'opérer à travers :

- Poursuite et intensification des canaux de communication : Il est impératif de maintenir des lignes de dialogue ouvertes et régulières entre les dirigeants de la Confédération de l'AES et de la CEDEAO. Des émissaires spéciaux, comme John Dramani Mahama du Ghana, ont déjà tenté des médiations et ces efforts doivent être renforcés et institutionnalisés ;
- Mise en place d'un mécanisme de coordination permanent : Créer un comité mixte ou un groupe de travail regroupant des représentants des deux blocs. Ce mécanisme permettrait d'aborder de manière proactive les points de friction et de faciliter la recherche de solutions communes sur des questions d'intérêt mutuel.
- Priorisation de la diplomatie préventive et de la résolution pacifique des différends : Plutôt que de recourir à des mesures coercitives, il est important de privilégier la négociation et la médiation pour gérer tout désaccord entre les deux blocs. L'objectif est d'éviter l'escalade des tensions et de trouver des compromis acceptables pour toutes les parties.

- Implication d'acteurs tiers neutres et crédibles : Faire appel à des organisations régionales ou internationales, telles que l'Union Africaine (UA) ou les Nations Unies, pour faciliter le dialogue et servir de garants dans les processus de négociation⁶⁸.

✓ **Identification et promotion des domaines de coopération mutuellement bénéfique**

Page | 665

La création, l'identification et le renforcement des centres d'intérêts commun entre les entités peut aisément engendrer un climat de confiance. Cela passe nécessairement par :

- La coopération en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme : C'est un domaine crucial où la coopération et collaboration est indispensable voire vitale pour les deux blocs. Les pays de la Confédération de l'AES et de la CEDEAO sont tous confrontés à la menace terroriste transnationale. L'établissement des stratégies communes avec un partage mutuel de renseignements, des opérations conjointes et un soutien mutuel en matière de formation et d'équipement militaire sont indispensables. L'AES qui a migré vers une Confédération pour un cadre d'action plus élargie a d'ailleurs été créée en partie pour contrer ces menaces sécuritaires. Une coopération et une collaboration sincère entre les deux blocs est dans ce sens plus que bénéfique ;

- Le maintien de la libre circulation des personnes et des biens : La libre circulation est un acquis fondamental de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Bien que le retrait de la Confédération de l'AES de la CEDEAO puisse entraîner des complications, il est vital de négocier des accords bilatéraux ou multilatéraux pour garantir la fluidité des échanges et des déplacements, afin de minimiser l'impact négatif de la rupture sur les populations et les économies de l'ensemble des pays de la région ;

- Le développement économique et intégration commerciale : Malgré les divergences politiques, les interdépendances économiques persistent. L'encouragement des échanges commerciaux, l'harmonisation des politiques douanières et la facilitation des investissements transfrontaliers peuvent être bénéfiques pour toutes les parties. Dans ce sens, des accords

⁶⁸ Dirk Kohnert, « Naviguer dans les rivalités : perspectives de coexistence entre la CEDEAO et l'AES en Afrique de l'Ouest ». Op.cit.

bilatéraux pourront en partie compenser les effets du retrait des pays de la Confédération de l'AES de la CEDEAO⁶⁹ ;

- La gestion des ressources partagées : De nombreuses ressources naturelles (eau, pâturages, etc.) et défis environnementaux (changement climatique, désertification) transcendent les frontières des deux blocs. Une coopération sur la gestion durable de ces ressources et l'adaptation aux défis climatiques est primordiale ;

- La coopération humanitaire et développement social : Les crises humanitaires et les besoins en développement (santé, éducation) ne connaissent pas de frontières. Des actions concertées pour l'aide humanitaire, l'accès aux services sociaux de base et le renforcement de la résilience des populations vulnérables notamment des déplacés sont impératives⁷⁰.

Conclusion

L'environnement politique régionale ouest africain est marqué par une rupture entre la CEDEAO et trois de ses anciens membres fondateurs, le Mali, Burkina Faso et le Niger qui, à la suite des coups d'Etat se sont retirés de l'organisation régionale en Janvier 2024 après la création d'une alliance de défense et d'assistance mutuelle en Septembre 2023, Alliance des Etats du Sahel (AES), pour faire face à une menace d'intervention militaire de ladite contre le Niger mais également pour lutter contre les menaces terroriste..

La migration de ladite alliance vers une Confédération d'Etat en Juillet 2024 dans un contexte de rupture et d'antagonisme entre ses membres et la CEDEAO bouleverse la dynamique d'intégration régionale conduite par cette dernière posant la question d'une coexistence et cohabitation paisible et entre deux entités aux trajectoires politiques différentes sur un même espace géographique.

Même si elle s'avère compliqué et complexe, la cohabitation régionale entre la Confédération l'AES et la CEDEAO n'est pas seulement possible, mais semble nécessaire et inévitable compte tenu des défis communs et des interdépendances régionales. Si la situation actuelle est marquée par une fragmentation sans précédent de l'espace ouest africain, une coexistence pacifique et pragmatique est inévitable pour la stabilité et la prospérité de la région.

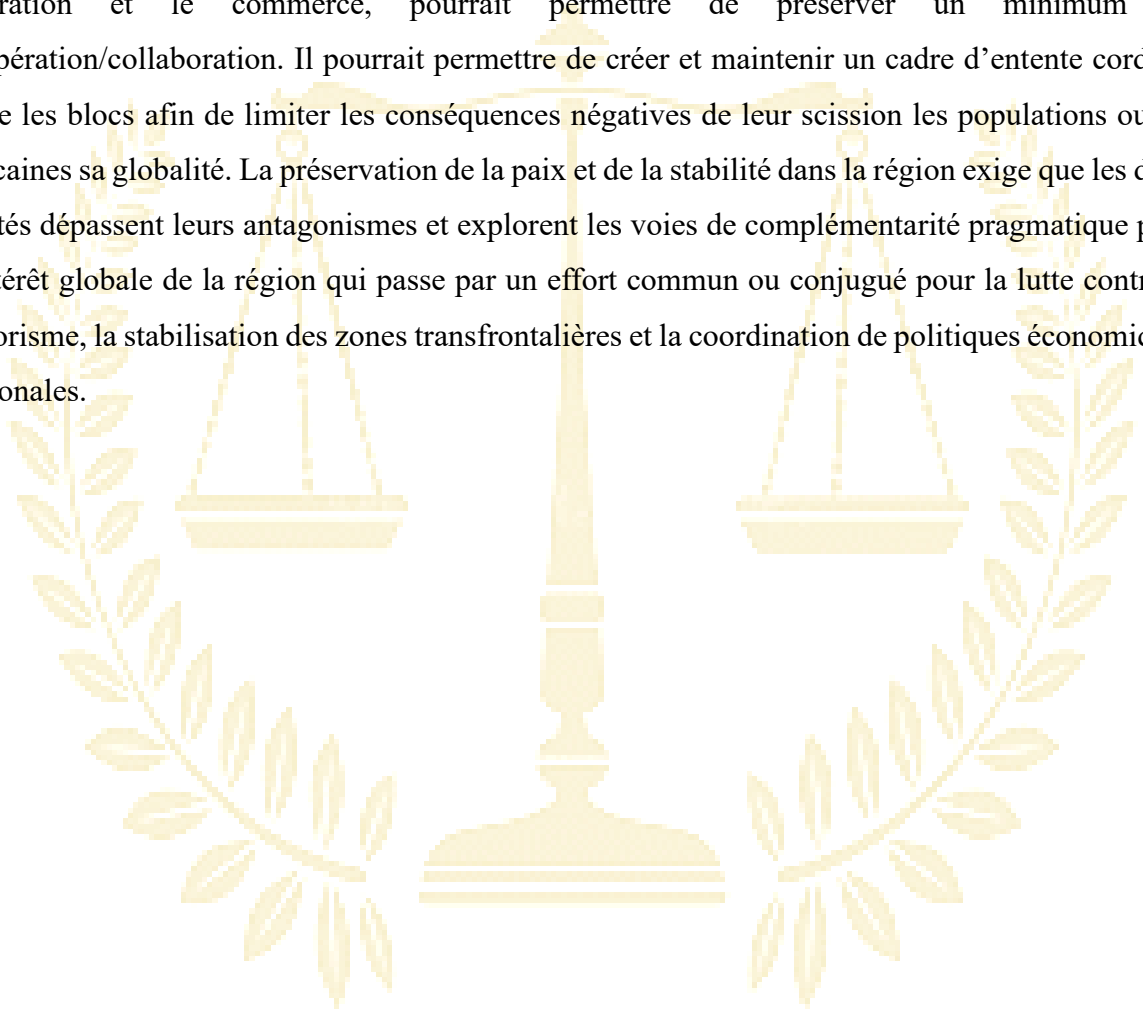
⁶⁹ Eric Topona, « John Mahama veut convaincre l'AES de revenir dans la Cédéao », DW, le 07/03/2025 ; Seidik Abba, « AES-CEDEAO, le Ghana tente la médiation de la dernière chance », Maliweb.net, le 10/03/2025.

⁷⁰ Prao Yao Séraphin « Sortie des pays de l'AES de la CEDEAO : Les conséquences économiques et les solutions préconisées par un éminent économiste », Op.cit.

La CEDEAO est confrontée à la nécessité de réajuster son modèle d'intégration pour tenir compte des préoccupations sécuritaires et souverainistes des États de la Confédération de l'AES, tandis que cette dernière ne peut ignorer les réalités géographiques, socio-économiques voire politiques et géopolitiques qui la lient à l'organisation régionale.

Page | 667

Un dialogue constructif, axé sur les domaines d'intérêt commun tels que la sécurité, la migration et le commerce, pourrait permettre de préserver un minimum de coopération/collaboration. Il pourrait permettre de créer et maintenir un cadre d'entente cordiale entre les blocs afin de limiter les conséquences négatives de leur scission les populations ouest-africaines sa globalité. La préservation de la paix et de la stabilité dans la région exige que les deux entités dépassent leurs antagonismes et explorent les voies de complémentarité pragmatique pour l'intérêt globale de la région qui passe par un effort commun ou conjugué pour la lutte contre le terrorisme, la stabilisation des zones transfrontalières et la coordination de politiques économiques régionales.



Redefining sovereignty: the struggle for strategic autonomy in the lake chad basin's fight against boko haram

Réinventer la souveraineté : la lutte pour l'autonomie stratégique dans le bassin du lac tchad face

à boko haram

Page | 668

By:

Dr Edouard Epiphane YOGO,

Lecturer at the University of Yaoundé II

Principal Researcher at the Bureau of Strategic Studies (BESTRAT)

Dr Yao Adoman Francis KOUADIO

University Félix Houphouët-Boigny and

Associate Researcher at the Bureau of Strategic Studies (BESTRAT)

Abstract:

The fight against Boko Haram in the Lake Chad Basin has raised questions about the strategic autonomy of the region's states. This study examines the extent to which Cameroon, Chad, Niger, and Nigeria maintain independent strategic decision-making in counterterrorism efforts, despite international influences. Using a qualitative approach based on geopolitical and security analysis, we explore two key dimensions: the political determinants and operational limitations of strategic autonomy. Our findings reveal that the counterinsurgency policies of these states remain highly extraverted due to heavy reliance on foreign military assistance, intelligence sharing, and logistical support. Moreover, the slow operational responsiveness of national armies further weakens their capacity to act independently. To consolidate strategic autonomy, we propose two major prerequisites: reducing external dependence by strengthening local military-industrial capabilities and improving regional cooperation through enhanced political-diplomatic alignment and mechanical interoperability among the armies of the Lake Chad Basin. While regional initiatives such as the Multinational Joint Task Force (MNJTF) reflect an attempt to assert self-reliance, their effectiveness remains constrained by political fragmentation and technical limitations. This study highlights the urgent need for a more coordinated regional security framework that prioritizes endogenous solutions while fostering strategic partnerships based on balanced cooperation.

Keywords: Strategic autonomy - Boko Haram - Lake Chad Basin – Counterterrorism - Regional security

Résumé :

La lutte contre Boko Haram dans le Bassin du Lac Tchad a soulevé des interrogations quant à l'autonomie stratégique des États de la région. Cette étude analyse dans quelle mesure le Cameroun, le Tchad, le Niger et le Nigéria conservent une capacité de décision stratégique indépendante dans les efforts de lutte contre le terrorisme, malgré les influences internationales. À partir d'une approche qualitative fondée sur l'analyse géopolitique et sécuritaire, deux dimensions essentielles sont explorées : les déterminants politiques et les limitations opérationnelles de l'autonomie stratégique.

Nos résultats montrent que les politiques de contre-insurrection de ces États demeurent fortement extraverties en raison d'une dépendance importante à l'assistance militaire étrangère, au partage de renseignements et au soutien logistique. De plus, la lenteur de la réactivité opérationnelle des armées nationales affaiblit davantage leur capacité d'action autonome. Pour consolider l'autonomie stratégique, nous proposons deux prérequis majeurs : réduire la dépendance externe par le renforcement des capacités militaro-industrielles locales et améliorer la coopération régionale par un meilleur alignement politico-diplomatique et une interopérabilité mécanique accrue entre les armées du Bassin du Lac Tchad.

Bien que des initiatives régionales telles que la Force multinationale mixte (FMM) traduisent une volonté d'affirmation de l'autonomie, leur efficacité demeure limitée par la fragmentation politique et des contraintes techniques. Cette étude met en lumière l'urgence d'un cadre de sécurité régional plus coordonné, privilégiant des solutions endogènes tout en favorisant des partenariats stratégiques fondés sur une coopération équilibrée.

Mots-clés : Autonomie stratégique – Boko Haram – Bassin du Lac Tchad – Lutte contre le terrorisme – Sécurité régionale

Introduction

Despite the political, military and religious efforts to counter the advance of terrorism in the Lake Chad Basin¹, the rise of bloody and acute attacks by the criminal-terrorist sect Boko Haram from still subsists. It stems from its northern Nigerian epicentre shows², on the contrary, that the sect has made the Lake Chad region its transnational sanctuary.³ This give the movement the capacity to perpetuate its subversive logic, destabilize the regular authorities and 'durably impose' its pseudo-Islamist system of governance⁴. The regionalization of the murderous terror of Boko Haram is a challenge in more than one respect. In 2019, the deaths reported in the region as a result of Boko Haram exceed 3,000⁵. According to the Global Terrorism Index, Nigeria in particular, the third-most terrorism-impacted country in the world, recorded 2,040 deaths in 2018⁶. The group has "denigrated" violence through crime by causing thousands of deaths in the Lake Chad Basin.

The sect's spectacular and multifaceted attacks in the Lake Chad Basin states have had considerable religious, socio-economic, political and humanitarian impacts. These include the undermining of democratic gains⁷. It also encompasses the depopulation of the localities attacked. This, creates humanitarian crises (approximately 2.5 million people have been forcibly displaced from their homes, 3.6 million people are subject to food insecurity and approximately 400,000 children suffer from severe malnutrition⁸). It also leads to the destruction of places of worship,

¹ For more information on the Lake Chad Basin, see Jacques LEMOALLE, "Les différents états du lac Tchad, un perpétuel changement". In: Magrin G., Lemoalle J., Pourtier R. (dir.): Atlas du lac Tchad. Paris, IRD Éditions/Passages, special issue 183, 2015, pp. 23–27. However, here he focuses on the riparian states that share the lake and its basin and are affected by the Boko Haram sect, namely Cameroon, Niger, Nigeria, Chad and which created the Lake Chad Basin Commission (LCBC) in 1964.

² Elysé Martin ATANGANA, *Le bassin du Lac Tchad face aux nouvelles formes de menace : la difficile dynamique de réponse régionale dans la lutte contre le groupe terroriste islamiste Boko Haram*, Mémoire pour la Maîtrise en Études Internationales, mai 2017, Université de Montréal, p 132.

³ Christian SEIGNOBOS, Boko Haram et le lac Tchad. Extension ou sanctuarisation ? *Afrique contemporaine*, n°255, 2015, p. 93-120.

⁴ Contemporary terrorist organizations that are labelled Islamist are rather organizations fighting for political and economic power, as Semih Vaner, director of research at the Center for International Studies and Research, says: "Islamic terrorism does not exist. Terrorism (of terrorists) exists for the resistance (whatever the legitimacy of this resistance), but above all for the struggle for political and economic power." See en.wikipedia.org/wiki/Terrorisme_islamiste

⁵ Daniel EIZENGA, *Le Tchad intensifie sa lutte contre Boko Haram*, In Centre d'Études Stratégiques de l'Afrique, 2020. www.africacenter.org.

⁶ Institute for Economics and Peace, *Rapport Global Terrorism Index: Measuring the impact of terrorism*, 2009, p 101. www.isionofhumanity.org.

⁷ Danielle KADJE, Acteurs et instruments dans la lutte contre Boko-Haram, Trajectoires Camerounaise et Nigériane. 2016. *Sens public*. <http://sens-public.org/articles/1213/>.

⁸ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs *Bassin du Lac Tchad : Aperçu de la situation humanitaire (A la date du 9 août 2019)* <https://reliefweb.int/>

1,000 schools have been closed, the violation of rights and the distortion of the economic fabric of the States⁹. According to the Global Terrorism Index, sub-Saharan Africa has suffered the greatest economic impact of terrorism in the world, with a loss of \$12.17 billion. The humanitarian community has requested \$1.3 billion to assist 7.8 million people. But as of August 2019, only one third of the required funds had been received¹⁰. This bleak picture more than ever poses the Boko Haram Islamist movement as a moving and serious transnational threat to the states of the Lake Chad Basin. Hence, it is imperative for the states in question and its bilateral partners to reconfigure their systems for fighting and eradicating this criminal organization that is undermining the advance of the territories bordering the Lake Chad Basin.

Etymologically, the word autonomous comes from the Greek words *autos* (oneself) and *nomos* (the law), or in literal translation, which is governed by its own laws¹¹. The autonomous is driven to make decisions, to issue rules of operation and to draw on its competences to implement them. Indeed, to be autonomous, as Edouard Yogo says, is to have the capacity to decide freely on one's strategic choices, political options and economic orientations without any external constraint while taking into account the major strategic, political, legal and economic stakes¹². Admittedly, Frédéric Mauro warns against the vagueness of the words strategic autonomy¹³, which he describes as a suitcase word for lack of contextual details. However, strategic autonomy is based on specific parameters that underpin its originality. It is therefore an element of strategic culture inseparable from the country's history¹⁴.

⁹ Wilfrid AHOANSOU, *Eradiquer la menace terroriste au Nigéria par la coopération régionale : nécessité et moyens d'actions*, 2016. www.terangaweb.com. Géraud MAGRIN et Christine RAIMOND, « La région du lac Tchad face à la crise Boko Haram : interdépendances et vulnérabilités d'une charnière sahélienne », *Bulletin de l'association de géographes français*, 95-2 | 2018, pp. 203-221.

Emmanuel ATCHA, *Nigeria : en neuf ans, les exactions et crimes de Boko Haram ont fait des milliers de morts et de réfugiés*, *La tribune de l'Afrique*, 2018. <https://afrique.latribune.fr>

Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique; Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique, *La crise Boko Haram et ses répercussions sur le développement dans la région de l'Extrême-Nord du Cameroun*, 2018. <http://hdl.handle.net/10855/22346> »

Lydien Walter Panemi de MUISHE. *L'évolution du phénomène Boko Haram dans le Bassin du Lac Tchad : une socioanalyse de sa reconfiguration communautaire et sécuritaire en tant qu'organisation terroriste transnationale*. 2019. (hal-02176682)

¹⁰ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs *Bassin du Lac Tchad : Aperçu de la situation humanitaire (A la date du 9 août 2019)* <https://reliefweb.int/>

¹¹ Stéphanie DESFONTAINES, Stéphane MONTIER, *Les clés de l'autonomie. Modèles et processus d'accompagnement*, Eyrolles, 2012, p. 192

¹² Edouard Epiphane YOGO, *La fragilité de l'État en Afrique centrale. Ressorts, implications et prescriptions*, Edilivre, 2017, p. 438.

¹³ Frédéric MAURO, *Autonomie stratégique*, *Les rapports du GRIP*, 2018, p.34. www.grip.org

¹⁴ Jean Pierre MAULNY, *Vers une autonomie stratégique européenne*, *Débat*, 2019. P.6

In a regional context of containment of the Islamist sect Boko Haram, how can the efficiency of the strategic autonomy of the armies of the Lake Chad Basin be reconstructed by proposing concrete ways and means to achieve it? This is the praxeological challenge of this article. In a prospective logic marked out by the constructivist approach of Keith Krause's security studies¹⁵, the objective here is to understand the procedural system underlying the autonomy of the armies. This permits to enable the states of the region to regain a security class consciousness of the leadership of their military policy in order to effectively counter the atrocities of Boko Haram.

On the basis of security constructivism, geopolitical analysis methods and strategic foresight, the relative strategic autonomy of the States of the Lake Chad Basin is to be interpreted and analysed. This will ultimately make it possible to set out the endogenous and exogenous prerequisites for the consolidation of the strategic autonomy of the armies in a context of state fragility, and by insisting on the necessary political-diplomatic intercompatibility and mechanical interoperability between the states of the region.

1. BETWEEN DEPENDENCY AND CONTROL: THE FRAGILE AUTONOMY OF LAKE CHAD BASIN STATES

In the fight against the nebulous Islamist sect Boko Haram in the BLT, the development of a relevant strategy is a crucial link. It is the key to a sustainable containment of terrorism in the region. In this connection, the scope of defence policy in the face of terrorist attacks that destabilize the social order of the countries affected must be understood and described. On reading, the military strategy of the BLT countries is challenged from within by the fact that it is based on eminently Western foundations, both in terms of political decisions (1.1) and military operations (1.2). These countries, which are prey to terrorism, are strategically dependent on European initiatives.

1.1. Power Struggles and Politics: The Contested Autonomy of Basin States

The Westernization of the construction of the strategic policy of the fight against Boko Haram is symbolized with the Paris summit initiated by Paris on May 17, 2014, at the request of Nigeria. The impotence of the country to stem the advance of the movement unleashed on its soil

¹⁵Keith KRAUSE, approche critique et constructiviste des études de sécurité, AFRI, vol 04, p. 17

is symptomatic of fragility and inefficiency¹⁶. Just like the various failures in other countries of the basin. Indeed, the media outburst of the kidnapping of 200 high school girls from Chibok in northern Nigeria by the sect, the attack on a Chinese workers' camp¹⁷ and the French hostage taking in the far north of Cameroon. It also and exposed the unsuccessful search for two Italian priests and a Canadian sister are catalysing criticism of the region's passivity in overcoming Boko Haram¹⁸. In this context marked by the inability of decision makers in the Basin to "collectively" carry out their own military response policies¹⁹, the choice of France is not fortuitous. Buoyed by the prowess of Operation Serval in Mali, applauded by a broad Malian public, the Elysée was a symbolic actor in the fight against terrorist groups in Africa. Thus, the presidents of the five countries of the BLT and Benin will depart to the French capital to participate in the design of the political plan to fight against Boko Haram.

Indeed, the fact that these countries are thinking about the terrorist response plan outside their original geographical area is a marker of their strategic dependence on France, the other European countries and the international institutions present at this summit. Did Boko Haram's advances legitimize this strategic-political subordination of states?

On the ground, the Paris global action plan did not really reduce Boko Haram's capacity to cause harm as expected, even if it did make some progress²⁰. In other words, the regional strategy devised in France was in many respects ineffective. This mixed response raises questions about the procedure for drawing up strategic policy in Paris. In addition to its geographically exotic dimension, it was tinged with a Western-centric ideological dominance which shows its discrepancy with the terrorist context of the BLT. But never mind! on 14 June 2014 (27 days after Paris), another African summit against Boko Haram bringing together the foreign ministers of the Basin is organized in London (outside the continent). It was in the presence of representatives of

¹⁶ Europe 1, Sommet de Paris : la guerre contre Boko Haram est déclarée. <https://www.europe1.fr/>, visité le 11 mai 2020 à 23h 07min. On Thursday, May 15, Alice Friend, Africa Director at the U.S. Department of Defense, pointed out, "the incompetence of the Nigerian army and the failure of the Nigerian government to give the soldiers a course of action to change tactics".

¹⁷ France 45, Sommet africain de Paris : la « guerre totale » déclarée à Boko Haram. www.france24.com, visité le 09 mai 2020 à 23h 17min.

¹⁸ Déclaration de S. E. Paul BIYA lors de la Conférence de presse conjointe des Chefs d'Etat à l'issue du Sommet de Paris sur la Sécurité au Nigeria. www.prc.cm, visité le 29 mai 2020 à 23h 17min.

¹⁹ Germain-Hervé MBIA YEBEGA, « Terrorisme et contre-terrorisme en Afrique centrale: quelle vision stratégique pour le Tchad et le Cameroun? », *Note d'analyse No15, Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique Équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée*, Groupe de Recherche et d'Information sur la paix et la Sécurité (GRIP), 06 février 2015. www.grip.org/fr/node/1596, visité le 29 mai 2020 à 22h 17min.

²⁰ RFI, Plan de lutte contre Boko Haram: le point après la réunion de Londres. <http://www.rfi.fr/fr/afrique/> visité le 29 mai 2020 à 23h 17min.

Benin, the European Union, France, Canada, the USA, the UN and the African Union to review the progress made in implementing the initiatives taken in Paris.

The summit also discussed encouraging the BLT states to provide battalions to the Multinational Joint Force (MJF). Through this second summit, we note that the Europeans are at the forefront of the elaboration and evaluation of the political strategy against Boko Haram. The Africans, who are primarily concerned by the phenomenon, are relegated to the background. Western authorities therefore host the flagship meetings and decide on the combat mode of operation, as shown by France's choice of the Lake Chad Basin Commission as the institutional coordinating body of the MJF²¹. To put it plainly, London has restructured the Paris directives through the new means of combating the Islamist sect. These new provisions were reaffirmed in Washington, in the sense of reminding the BLT states of the 'Western' measures.

Page | 674

1.2. Weak Foundations: The Operational Gaps in Regional Strategic Autonomy

In this specific case, the operational dependence of states has its origins in the London summit. Following the operational evaluation of the Paris decisions, the supply of operational capabilities to states has become acute in the light of the mixed assessment of the Elysée measures. Knowing that operations are determined by military and civilian capabilities, human and technical, technological and academic intelligence resources and think tanks, European countries, in accordance with their political strategies, will respond selectively to the necessary operational requirements. Europe has therefore repeatedly disbursed financial resources²² to the MJF via the CBLT to materialize its operational leadership in the fight, after the countries concerned agreed to provide battalions to the MJF. For example, the United Kingdom has mobilized 5 million pounds to fund MJF operations in 2015²³, as has the European Union which has raised 100 billion CFA francs in 2018 against Boko Haram. As for the United States, they have granted an estimated 1.3 million dollars to Chad for the fight against Boko Haram in the Lake Chad Basin²⁴, said Richard K. Bell, Chargé d'Affaires at the US Embassy in Chad .

²¹ BBC, Réunion contre Boko Haram à Londres. <https://www.bbc.com/> visité le 29 mai 2020 à 23h 17min.

²² RFI, plan de lutte contre Boko Haram. Le point après la réunion, <http://www.rfi.fr/fr/afrique/>, visité le 29 mai 2020 à 23h 17min.

²³ Partenariat UE-Afrique, Force multinationale mixte (FMM) de lutte contre Boko Haram, <https://africa-eu-partnership.org>, visité le 29 mai 2020 à 23h 17min.

²⁴ VOAAFRIQUE, équipements militaires de lutte contre Boko Haram au Tchad. <https://www.voaafrique.com>, visité le 13 mai 2020 à 23h 17min.

The inability of countries affected by terrorism to tune their violins in order to pool their war efforts without external intervention is indicative of a bedside operational strategy at the bedside of which international powers provide care that unfortunately does not overcome terrorist terror in the region. More than ever, Boko Haram is a pernicious evil that has become regionalized despite the politico-operational strategies implemented. From this perspective, the BLT countries must reshape their defence strategy if they want to put an end to the sect.

This responds to an ambitious project of appropriation of their strategic autonomy. Up to now, Europeanized policy and operations have not made a major contribution counter the movement. Precisely because these initiatives have been elaborated, disseminated and appropriated from a European base, as the saying goes: "the hand of giving, orders". The states of the region are therefore urged to build their defence strategy from the bottom up and from within in a holistic manner, in terms of political, operational and technological aspects. This is a structural requirement for strategic autonomy that will contribute greatly to the containment of Boko Haram, provided that the prerequisites for the consolidation of the strategic autonomy of the armies are known and adopted.

2. RECLAIMING THE FIGHT: WHAT IT TAKES TO STRENGTHEN MILITARY INDEPENDENCE

The seized and highly dependent military system must be revisited by deconstructing the strong extroversion of the Boko Haram policy (2.1), allowing a break with the slow military operability (2.2) afterwards.

2.1. Breaking the Chains: Deconstructing the External Grip on Anti-Boko Haram Strategy

Raising the awareness of national policy-makers is the first step towards political empowerment of the regional strategy. Indeed, the countries affected by Boko Haram are forced to be sensitive to the inoperability of Eurocentric policies to combat Boko Haram. The various African summits in Europe have not achieved the expected objectives in the light of the persistence of the Islamist movement in the region. As a result, political ownership of the fight is proving to be a necessity which depends on the ability of the states in the region to overcome organizational and political hypocrisy and to determine and design the political architecture to be put in place. This obviously requires the finalization of the solitary and isolationist management of the threat.

Sectoral solutions in the face of a cross-cutting and regional danger have not prospered. It is a good idea to address threats in their transversality and globality, even though they are specific in nature.

This pooling of political forces is based on deconstructing the logic of interstate mistrust and unsuccessful leadership²⁵. This attitude does not contribute to regional military prosperity. The rivalries, both historical and current, which have undermined the dynamism of regional cooperation initiated by France within the framework of the MJF must be consigned to the past. Emancipation from the level of transparency between the states of the region is a qualitative leap in reconsidering the institutional frameworks common to the countries.

Page | 676

Consequently, the construction of an autonomous, full and complete political reflection requires the dismantling of the logic of precariousness and strategic glacis at work in the region. These countries must refuse to be zones of influence of colonial powers with free access to do what they want. Both between Nigeria and the United Kingdom, on the one hand, and between the French-speaking countries (Niger, Cameroon and Chad) and France on the other, the colonial cordon of "precarization" in the region must be broken. Economic independence through the dismantling of territorial controls therefore makes a marked contribution to the countries' political assertiveness in planning their regional security policy.

Conversely, these powers will continue to implement, without constraint, their rational policy of imposing their military logic on the region. Military logic symbolized by the presence of military bases like that of France in Chad. In a process of autonomization of military strategy, this appears to be nonsense for a state or regional community that wants to assert itself. In Western countries, jealous of their systemic freedom, the presence of a foreign contingency on its territories is unthinkable. This strategic ethos is a normal expression of sovereignty. The countries of the BLT would benefit from being part of this logic by being the owners of their military policies if they want to objectively claim their sovereignty and defeat terrorism, as President Idriss Déby

²⁵ Several examples testify to the mutual mistrust that has prevailed among the States of the region. In this case, the reluctance of certain high-ranking officers of the Nigerian army to work with Chad, which they wrongly accuse of complicity with Boko Haram. The Nigerians were very reluctant to send their liaison officers to the cooperation and liaison cell set up in N'Djamena, where French, American, Nigerian and Cameroonian officials shared information. The regional leadership quarrels that resulted in the hegemonic ambitions of Chad and Nigeria fuelled the wars. The economic and demographic giant did not want to play second fiddle to its ambitious neighbour. Faced with the triumph of Chadian diplomacy, which succeeded in moving the MMF command centre to its territory, Nigeria advocated a sectorization of the regional force to counterbalance Chadian influence and reduce its room for manoeuvre. The geopolitics of the Lake Chad Basin have been very much marked by power games between Chad and Nigeria, which at one point inhibited security cooperation initiatives. Other institutional challenges have been added to the political and geopolitical challenges.

recommends²⁶. As long as the region does not withdraw from Western economic links, it will suffer permanently from the torments of this foreign political system. To the extent that the aid keeps its beneficiaries in a situation of ‘permanent assistance’ and constitutes itself like a system of neo-colonization.

An introverted defence strategy is also involves the professionalization of the regionalized armies such as the Multinational Joint Task Force (MNJTF) through policies established by the military commands, ad hoc institutions and civil society. In other words, the capacity building of regional forces based on European presuppositions (trainers, means and training programmes more marked by European obligations) should leave room for local actors, institutions and training logic. In spite of the myriad Western training programmes that contribute to professionalization, criticism (mistrust of the chain of command, corruption, politicization of the military, exactions, lack of transparency in equipment procurement contracts²⁷, etc.) towards the region’s armed forces is persistent. There is reason to question the scope of the latter. Indeed, the competence and experience of local actors must be maintained and enhanced in the military professionalization process. Who better than local populations, military personnel experienced in terrorist combat and national institutions is in a position to plan the professional structure of regional forces? As Keith Krause puts it, the identities in²⁸.

In a human security policy against Boko Haram, civil society must be resolutely involved in the construction of the military strategy since this security is ultimately intended for them. It is imperative that the populations, through associations and community organizations, feel that they are taken into account in the conception of security policies. The choice of this paradigm constitutes a new lever of strategic autonomy likely to help break with the slow military operability.

²⁶ At the last extraordinary ECCAS summit in Boko Haram, Cameroon, on 16 February 2015, Idriss Deby, the Chadian Head of State, reiterated the obligation of African countries to ensure the security of people and property on their territory and throughout the continent. These States cannot entrust their security to a third power on a long-term basis and at the same time develop claims to full sovereignty – unless they live in a state of illusion.

²⁷ Reports from all over the African continent paint a picture of armed forces whose left hand does not seem to know what the right hand is doing. One example is that of the soldiers fighting the Boko Haram insurgents in northern Nigeria, soldiers whom the civilian population accuses of committing atrocities Emile OUEDRAOGO, *Pour la professionalization des forces armées en Afrique*, a research paper by the Centre d’études stratégiques de l’Afrique, 2014, p. 72.

²⁸ Keith KRAUSE, *approche critique et constructiviste des études de sécurité*, AFRI, vol 04, p. 17.

2.2. From Stagnation to Action: Overcoming the Bottlenecks in Military Response

The consolidation of the strategic autonomy of the BLT countries in the fight against terrorism cannot be limited to the voluntarist policies of war thinking, which implies the independent stimulation of military operations. The truth is that the purpose of strategic freedom for these states is to have the appropriate means, independently of external aid, to fight on the grounds of military operations. The fact is that the dependence of the operations of the region's armed forces on Western subsidies contributes to the bogging down of the terrorist conflict. International institutions cannot meet all the material, human, logistical, technological and training needs.

Page | 678

There are still significant discrepancies between the means desired by the military bases and those actually provided. At the Abuja 2 summit, the Nigerian president had estimated military funding of \$960 million to defeat the sect²⁹. However, this amount has never been fully mobilized by the international community. Is this a rational strategy on the part of Western States or a real lack of operational resources at their level? The answer to this question is not primacy. A hypothetical argument could still be made that their supplies are largely sufficient to preserve their interests in the region; otherwise they will do more.

It is time for states in a regional consciousness to allow military interpenetration in their national spaces. In the face of a security danger common to all these states, it is necessary to put sovereignist attitudes on hold. This value must not be expressed between States that share the fight against terrorism or against hegemonies outside the region. From then on, the logic of interventions will be harmonized.

Moreover, the intelligence services to trace jihadist networks, monitor borders and cut off all sources of supply to Boko Haram must have the right tools and they must coordinate their activities. They should do so without first having to rely on external directives such as those from the West, which feed the intelligence and information-sharing capabilities of the military. To this end, anti-terrorist military schools and institutes must be developed in the region in order to better train defence forces on the basis of regional security realities. The acquisition of military training in Western countries is a marker of the operational dependence of the states of the basin and a risk of maladjustment of these training courses to the constantly changing realities of terrorist practices.

²⁹ Les Echos, L'Afrique centrale et l'occident unis contre Boko Haram, <https://www.lesechos.fr/>.

The creation of anti-terrorist training centres (observatory, think tanks, etc.) has a twofold objective: to take charge of operational human capabilities and to ensure that training is appropriate for combat.

Through these training frameworks, it is possible to develop specific technological skills that can be used in the military field. This then presupposes the ex-ante existence of a military tool adapted to the assigned missions and including a capacity to plan and conduct operations freely. As the work of the NATO command and the US military doctrine indicates, a military tool is based on all the factors relating to Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership, Personnel and Infrastructures that carry forces, which in French gave rise to DORESE (Doctrine, Organization, Human Resources, Equipment, Support, Training³⁰). Having an autonomous, trained, trained and equipped MJF, rich in intelligence, prevention, deterrence, protection and intervention, in a word "operational", is no longer a luxury, but a prerequisite of autonomy to effectively deal with Boko Haram. Dependence on international military cooperation, to guarantee a minimum of operational capability, is not a guarantee of responsibility, but of permanent assistance. Military relations should not be a one-way street, but one of equals despite Western military superiority³¹. This is the full scope of operational autonomy, which is not in itself absolute, but which embodies regional priorities first and foremost by opening up to win-win political-diplomatic and mechanical cooperation.

3. A NEW DEFENSE PARADIGM: BUILDING SYNERGY FOR LASTING STRATEGIC AUTONOMY

There is no state or community that can claim absolute strategic autonomy. This autonomy is real, but relative. In this respect, the BLT countries cannot face alone the terrorist challenges of its space. In many areas, it is an objective that "solidarity, cooperation, alliances and partnerships" should be concepts that give content and weight to the strategic autonomy of those countries directly affected. This requires a political and diplomatic (3.1), operational (3.2), uninhibited and symmetrical approach that contributes to the attainment of military objectives in the face of terrorism, which is ultimately a global threat to the states of Africa and the world. Terrorism in the BLT represents a trans-regional threat. Its deterritorialization should force states to deterritorialize their security responses to become more effective.

³⁰ Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, 28 juin 2012, Éléments d'analyse systémique pour la planification opérationnelle, p. 23, www.cicde.defense.gouv.fr.

³¹ Jean-François CURTIS, *Les trois piliers de la transformation des armées africaines*, 2016, www.strategico-ci.com

3.1. Diplomatic power plays: strengthening political and diplomatic coordination

In the face of "triumphant" terrorism, the BLT region cannot govern itself in a closed phase in the consolidation of its strategic autonomy. On the contrary, political and diplomatic cooperation is a structuring factor in the fight against the globalization of the threat. The countries of the basin must objectively build strategic bridges with duly selected relevant external actors³² whose contributions will be a guarantee of containment of the threat and avoid its expansion and involvement in other parts of Africa and the world. These alliances must cease to be the product of international rivalries and geostrategic competitions between powerful imports to the African continent³³. The countries of the region must have their identities accepted in cooperation relations and base their cooperation on their historical trajectories and political structures by imposing local references in international decisions. Hence the partnership paradigm shift is the responsibility of the BLT countries, because, as Frédéric Charillon (2013) writes, foreign policy and military policy often go hand in hand³⁴. To make its identity and specificity accepted in the world³⁵. To take into account the historical trajectory of each country, the nature of each system and political regime and the structure of each state.

By cooperating with so many partners and allies³⁶, strategic autonomy therefore hardly excludes the logic of sharing. It therefore condemns the unilateralism of strategic choices between two or more actors and simply encourages states to develop a better strategic awareness. Partnership does not confer exclusivity, but rather complementarity if the initiative is joint. The development of strategic diplomacy promotes the strengthening of cooperation. In this regard, Messia Ngong Lionel, describes the instruments of military diplomacy. He emphasized that these are developed beforehand on the basis of the existence of an institutional and normative framework³⁷.

³² Germain-Hervé MBIA YEBEGA, « Terrorisme et contre-terrorisme en Afrique centrale: quelle vision stratégique pour le Tchad et le Cameroun? », *Note d'analyse No15, Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique Équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée*, Groupe de Recherche et d'Information sur la paix et la Sécurité (GRIP), 06 février 2015. www.grip.org/fr/node/1596.

³³ Philippe HUGON, « Les nouveaux acteurs de la coopération en Afrique », *Revue internationale de la politique de développement*, n°1, 2010, p.99-118.

³⁴ Frédéric CHARILLON, *La puissance, doctrine et pratique*, www.defense.gouv.fr

³⁵ Edouard Epiphane YOGO, *La fragilité de l'État en Afrique centrale. Ressorts, implications et prescriptions*, Edilivre, 2017, p. 438.

³⁶ Charles PHILIPPE-DAVID, *La guerre et la paix : approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Science Po, Paris, 2000, pp 77-80.

³⁷ Lionel MESSIA NGONG, *La diplomatie militaire camerounaise*, Éditions L'Harmattan, 2019.

The latter, should be consistent with the major contemporary challenges and a structural framework which organizes diplomatic action at the strategic level while the operational mechanisms organize it at the practical level. The militarization of diplomacy makes it possible to build a powerful network of exchanges and influence between actors and, above all, to define their common enemies as well as their shared interests. These instruments, mechanisms and actors of defence and security diplomacy must essentially define and create a secure environment by promoting good neighbourliness in order to broaden the horizons of peace, develop dialogue and communication and ensure transparency in sub-regional diplomatic exchanges³⁸.

3.2. Beyond borders: achieving full interoperability of military forces

The lack of operational resources in the fight against Boko Haram in the BLT is not a figment of the imagination, but an endemic reality. Fortunately, strategic autonomy does not preclude fair and conducive operational support, but rather opposes self-interested and externally imposed military assistance. The legitimacy for states in the region to responsibly seek operational support from elsewhere is an opportunity that should be explored more clearly in other ways. Up to now, assistance, training, material, logistical and financial aid have not destroyed Boko Haram as desired. Consequently, this operational support must be requisitioned on legitimate basis that will help to dismantle the Islamist sect.

One of the first elements to be taken into consideration is the military defence industry. The defence industry is an essential component of strategic autonomy. It makes it possible to guarantee the supply of critical equipment and weapons systems, as well as their adaptation to operational needs³⁹. It is the capacity to produce the military equipment needed to carry out the above-mentioned military operations. Building a defence industry is an immeasurable ambition. It reflects the current state of modern strategic thinking⁴⁰. Its development would make a major contribution defeat Boko Haram. However, the countries of Africa in general and those of the basin in particular are not defence industrial powers. At the global level, only South Africa is in the top 20. At the level of the countries of the basin, only Nigeria has a few public arms production companies⁴¹. The basin states must therefore turn to the countries' defence industries in order to

³⁸ Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie, Diplomatie de défense, Colloque international organisé par le Ministère français des affaires étrangères, 10-11 avril 2014.

³⁹ France, *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, Paris, 2013 p. 124.

⁴⁰ Edouard Epiphane YOGO, *La fragilité de l'État en Afrique centrale*, op cit.

⁴¹ Defence Industries Corporation of Nigeria, which manufactures cartridges and small arms, Nigerian Naval Dockyard, which builds patrol ships and maintains the fleet, and the Air Force Institute of Technology, which in 2018 presented an aerial surveillance drone designed with the Portuguese UAVision. In January this year, a plant for the

benefit from expertise to develop locally⁴². The lack of armament of the regular forces in the face of a well-equipped terrorist group is an imbalance in the balance of power which favours the maintenance of the sect. The adequate military arsenal must be able to be with the help of foreign powers manufactured in the region while guaranteeing their professional employment. The defence industry will give greater credibility to the region's defence tool. Foreign powers must help the region to acquire exceptional technical knowledge in the manufacture of military equipment through advanced skills in certain areas.

The materialization of this industry requires the construction of a technological and competitive industrial base. The region must guarantee a modern, efficient and competitive defence industry capable of providing the armed forces with all the means necessary to achieve their objectives⁴³. Beyond this industrial ambition, intra-community transfers of defence products must be encouraged. The foreign partners in their logic of support to the region must provide advanced defence logistics.

Stockpiles of weapons and other combat logistics and intelligence processing equipment must be a logical consequence of interoperability. The import of military technology for operational purposes is necessary to contain Boko Haram. Thus, through military cooperation, international institutions must support the region in deploying equipment in operational conditions, support the ability to adapt it to the theatres of combat, and repair it in the event of breakdowns. Clearly, this operational articulation is important because interoperability "is the ability of different military organizations to conduct joint operations. The difference may be at the level of nationality, weapons (land, air, naval forces), or both.' It enables forces, units or systems to work together. It requires them to share common doctrine and procedures, as well as their respective infrastructure and bases, and to be able to communicate with each other.' It therefore requires military organizations to be tactically interconnected.

It involves harmonizing different military equipment and logistics, command and control, differences in doctrine and the resource deficits of the armed forces. It is therefore a prerequisite for the establishment and activation of effective joint defence forces to combat Boko Haram. That

production of military vehicles was inaugurated in the state of Kaduna, in the centre of the country, and a first prototype, designed and manufactured locally, was also inaugurated. Young Africa. When Africa is armed, <https://www.jeuneafrique.com/>

⁴² Aline LEBEOUF, « coopérer avec les armées africaines », Focus Stratégique, n°76, IFRI, octobre 2017.

⁴³ Christian MONS, « De l'importance d'une base industrielle et technologique de défense performante », Rapport du Conseil des Industries de Défense Françaises, L'industrie de défense française, 2012.

is why the states working together must define a "common doctrine and common means" of defence. This presupposes the creation of synergy between armies and the training of military elites. The region will have to establish military collaboration with the G5 Sahel in terms of exchanging operational tactics. Without omitting partners such as the United States, the European Union, the emerging countries and many others. However, their military cooperation will have to be oriented towards the strategic priorities defined by the BLT countries in the construction of a collective security system adapted to eradicate Boko Haram.

Conclusion

The fight against Boko Haram in the Lake Chad Basin requires an internal appropriation of strategic logic constructed and manufactured according to axiological, normative, practical, technical and realistic benchmarks specific to local contexts. To do this, strategic maturity and self-knowledge are prerequisites. The Lake Chad Basin must itself define its scale of power and structure its projection in a precise time frame. Basically, strategic autonomy is best built in college. It is based on the will of the States grouped within a geographical entity to develop a strategic class consciousness that boosts the consolidation of a security block. If strategic autonomy confers fullness and exclusivity on sovereignty, it is because the recourse to the practice of strategic intelligence that it imposes, projects towards freedom in strategic choices and priorities. In a community, autonomy is only possible if there is a proven and confirmed stabilizing hegemon that is aware of its avant-garde role.

In this respect, the BLT states must muster the political courage to consolidate their strategic independence. This independence requires the freedom to think defence policy for themselves without insidious external imposition. Taking control of the power to decide for oneself and by oneself is a factor that will lead to more appropriate military operations. This requires the pooling of military resources and operations with a view to boosting offensive and counter-offensive practises.

By overcoming differences in the logic of solitary and selfish intervention, States will be better able to capitalize on their common forces. They would be able to create endogenous conditions for training, intelligence sharing and equipment without waiting for external support, which they cannot have at their disposal as they wish. The room for collaboration offered by strategic autonomy is a window of opportunity for the region and its partners to favour win-win relationships in this struggle. The region must seek the political and operational expertise of other

sub-regional communities and international organizations in order to strengthen its strategic capacities, lest an exaggerated and inflexible endogenization of strategic autonomy in the face of operational limitations, be more pernicious than beneficial to the BLT states.



R.I.D.S.P

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie

