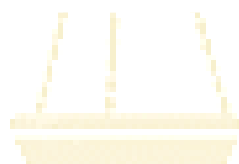
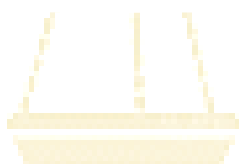


R I D S P



**REVUE INTERNATIONALE DE DROIT
ET SCIENCE POLITIQUE**

International Journal of Law and Political Science

ISSN : 2790 - 4830

R.I.D.S.P, Vol. 6, N°7 — Juillet 2026



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

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. Waraï Michael TAOYANG

Membres :

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

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 :

Page | iv

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

OHADA et marchés publics.....1
Vigny Landry AMOUSSOU

Administrative Mediation and Good Local Governance in Cameroon: Evaluating the Role of the Public Independent Conciliator within the Special Status of the North-West and South-West Regions.....31
NJINDEM Turbonise

La dépendance du régulateur à l'égard des opérateurs régulés au Cameroun.....56
ESSONG Jean Pierre Durand

La délégation de la violence à des agents irresponsables comme fondement de la responsabilité pénale internationale pour le déploiement de systèmes d'armes létales autonomes : L'inspiration de la ratio legis de la prohibition des enfants soldats.....79
BEKEMEN BANDOKI Loïc Cédric

L'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne.....109
MATIP Monique Rosette

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : entre consécration juridique et effectivité politique. L'exemple du Cameroun de 1960 à nos jours.....140
MODO MBEZELE ABRAHAM

Le déplacé communautaire : essai de construction d'une nouvelle catégorie juridique dans l'espace CEMAC.....167
Martial Anicet AKONO AKONO

Civil liberties under siege: Cameroon's anglophone crisis.....189
Amah Charles Agbor Taboko & ABANE ENGOLO Patrick Edgard & IHIMBRU BARNABAS K.

La mise en œuvre de trois piliers du développement durable en RDC.....216
MABELA NLANDU Rabbi

Régulation du flux financier par le taux d'intérêt au sein du système financier congolais.....236
LUSUADI PETA Tegra

❖ **Droit Privé**

L'inclusion sociétale face aux défis de l'égalité de genre et de la protection des plus vulnérables.....255

Amadou Tidiani TRAORE

La répression du terrorisme dans le monde : contribution à la théorie de l'Etat de droit répressif au Cameroun et en Turquie.....269

MESSINA BETSI Hélène Concita

La souveraineté cyber-économique : pour une nouvelle catégorie juridique face à la guerre déterritorialisée des ressources stratégiques.....293

Boaz MANSISA MBABU

La crise politique malienne : dynamiques internes et impacts nationaux.....311

Amadou Tidiani TRAORE

L'élément intentionnel à l'épreuve du numérique : vers une théorie de la présomption de volonté dans les infractions numériques.....326

KOUM MATHIO Emmanuelle

Effectivité des droits des locataires à Goma : contribution et limites des associations de consommateurs dans les rapports locatifs.....356

MAKUTANO KATUNDI Guillaume LUFU & MUYISA MUSUBAO Moise

La protection des droits de la personne poursuivie dans le procès pénal au Bénin.....381

BABI Brouaï & Moktar ADAMOU

❖ **English Law**

Women in conflict resolution: a critical appraisal of the cameroonian experience.....429

MOYE JULIETE BUNYUY

Between Common Law and Civil Law: The Bijural Challenge of Electronic Contract Formation in Cameroon.....453

Nah Elizabeth Nino & Nkhangotiah Randsom Njuntsep

Maritime Cybersecurity Regulation in Cameroon: Legal and Technical Perspectives in a Digital Era.....472

NGHOCHU Belmond NELENG

The Nexus between Cameroon Vision 2035 and the UN Sustainable Development Goals: Elections Management as a Pathway to National Development.....489

PEFELA Gildas NYUGHA & MARGARET KOOM BAMA & NDIFOR RUPHINA IJANG & CENSREHURD

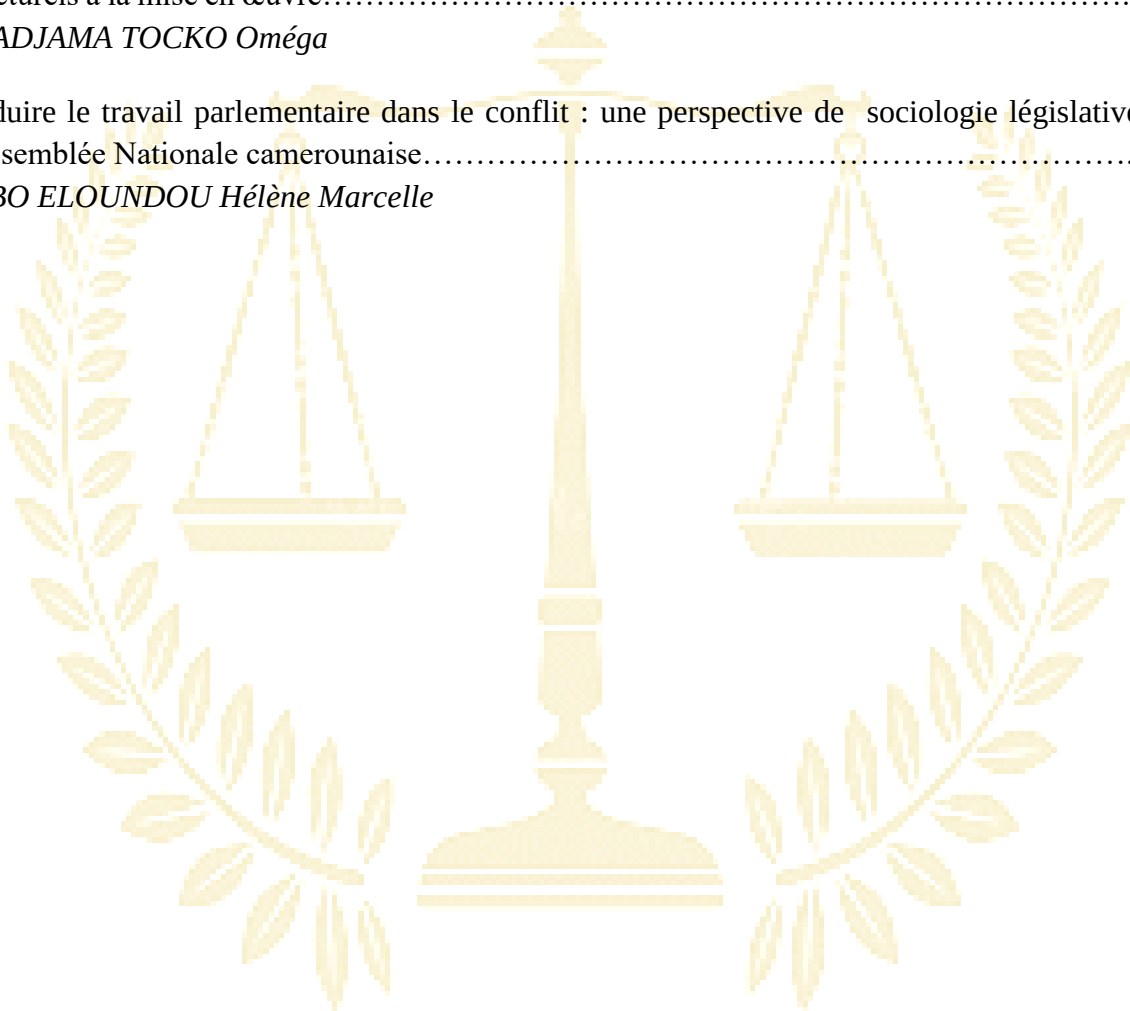
❖ Science Politique

Le maternage politique » comme modèle alternatif de gouvernance locale en Afrique subsaharienne : Une étude de la conversion du capital social en dividende politique par les femmes-maires des Communes de Mayo-Darlé et de Douala II au Cameroun.....512
ADAMA DOURTOU GARBA

Page | viii

La foresterie communautaire en République centrafricaine : entre potentiel normatif et obstacles structurels à la mise en œuvre.....535
NGADJAMA TOCKO Oméga

Produire le travail parlementaire dans le conflit : une perspective de sociologie législative de l'Assemblée Nationale camerounaise.....567
ZOBO ELOUNDOU Hélène Marcelle





OHADA et marchés publics

OHADA and public procurement

Par :

Vigny Landry AMOUSSOU

Page | 1

Docteur en droit public

Assistant au département de droit

Université Péléforo Gon Coulibaly (Korhogo, Côte d'Ivoire)

Résumé :

L'OHADA contribue à un double niveau dans la formalisation du marché public : non seulement par un apport matériel qui est essentiel pour la création, le fonctionnement et la structure juridique des soumissionnaires aux procédures de passation de marché public et par un apport processuel dans le contentieux des marchés publics par l'entremise du recours à l'arbitrage. Mais en vérité, les prérogatives de l'administration comme force d'exécution de la volonté générale, ne saurait s'accommoder de l'asservissement de l'OHADA dont le dispositif est ancré dans le droit privé. En conséquence, la résilience des marchés publics au contact de l'OHADA est amplement justifiée en raison de la compétence naturelle du juge administratif en tant que garant principal de la légalité et de l'exécution des marchés publics.

Mots-clés : OHADA- Marchés publics- Arbitrage – Contrat administratif – Juge administratif

Abstract :

OHADA contributes to the formalization of public procurement on two levels: not only through material support essential for the creation, operation, and legal structure of bidders in public procurement procedures, but also through procedural support in public procurement disputes via arbitration. However, the prerogatives of the administration, as the executor of the general will, cannot be reconciled with the subservience of OHADA, whose framework is rooted in private law. Consequently, the resilience of public procurement in the face of OHADA is amply justified by the inherent competence of the administrative judge as the primary guarantor of the legality and execution of public contracts.

Page | 2

Keywords : OHADA - Public procurement - Arbitration - Administrative contract – Administrative judge



Introduction

Autant l'insertion des règles du droit de la concurrence dans le bloc de légalité administrative n'était d'abord pas apparue évidente¹, autant l'application du droit des affaires aux activités des entreprises publiques soumises aux réglementations des marchés publics ne devrait pas heurter la sensibilité des spécialistes de droit public². Tout bien considéré, il serait peut-être utile de rappeler que la frontière entre le droit public et le droit privé est de moins en moins absolue et semble désormais marquée par une hybridation constante³. Cette tendance importante se caractérise dans ce qu'on ne peut qualifier de « publicisation » du droit privé (ex : droit de la consommation, droit du travail)⁴ ou encore de « privatisation » du droit public (ex : contrats, techniques de gestion)⁵ traduisant la dynamique engagée vers une porosité manifeste où les frontières s'estompent. En revanche, il peut être établi, à la lumière de la théorie du contrat administratif⁶, que la perméabilité de la distinction droit public-droit privé n'implique pas trop de difficulté en matière de marchés publics. En l'espèce, il est primordial de se rappeler que les

¹ Il a fallu du temps pour admettre qu'elles soient opposables à l'administration, plus précisément aux actes d'organisation des services publics (CE, Sect., 3 novembre 1997, *Sté Million et Marais*, RFDA, 1997, p. 1228, concl. J. H. Stahl ; RDP, 1998, p. 256, note Y. Gaudemet) ; aux actes de police (CE, Avis contentieux, 22 novembre 2000, *SARL L&P Publicité*, RFDA, 2001, p. 872, concl. S. Austry ; AJDA, 2001, p. 198 note M. C. Rouault ; D., 2001, Somm., p. 1235, obs. G. Gonzalez) ; CE, 6 juin 1989, *Préfet de la Région Ile-de-France*, RFDA, 1989, p. 457, concl. B. Stirn ; RDP, 1989, p. 1780, note Y. Gaudemet ; AJDA, 1989, p. 431, chron. Honorat et Baptiste et p. 467 note M. Bazex ; JCP, 1990, ed. G, II, n° 21395, note P. Terneyre ; voir surtout CE, 23 juillet 1993, *Cie générale des eaux*, Rec.p. 225 ; RFDA, 1994, p. 252, note P. Terneyre.

² Dès lors qu'elles sont précisément des « entreprises » ayant des activités économiques (Cf. LOMBARD (M.), « Les conséquences juridiques du passage de l'Etat propriétaire à l'Etat actionnaire : les contraintes du droit de la concurrence », *Revue française d'administration publique*, n° 127, 2004, p. 573).

³ BOY (L.), « Les limites du formalisme du droit de L'OHADA à la sécurisation des entreprises », *Revue de l'ERSUMA*, n° 1, 2012, pp. 134-136 ; BIGOT (G.), « La difficile distinction droit public / droit privé dans l'ancien droit : l'exemple du droit administratif », *Droits*, n° 38, 2003, pp. 97-112.

⁴ v. notam. FOYER (J.), PUIGELIER (C.), « Influence du droit public sur le droit privé. Vertus et turbulences », *La vertu*, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 185-225 ; JAFFERALI (R.), « Brèves réflexions sur la réception des règles du service public en droit privé », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 87, 2021, pp. 265-280 ; Le rôle croissant du principe d'égalité et de non-discrimination constitue un exemple de l'application des principes de droit public dans le cadre de la sphère privée. Une autre question intéressante concerne le développement de la régulation notamment dans les secteurs énergétiques. v notam. BOUCQUEY (P.), « Le développement de la régulation », in GILLET (E.) (dir.), *Les pouvoirs publics dans un monde en mutation*, Bruxelles, Kluwer, 2010, pp. 117 et s.

⁵ v. LEHOUX (F.), « La pénétration des notions civilistes d'objet et de cause du contrat dans le contentieux des marchés publics », *Contrats Publics*, n°169, octobre 2016, pp. 39-42 ; DREIFUSS (M.), « L'immixtion du droit privé dans les contrats administratifs. Une application équilibrée des droits de la concurrence et de la consommation », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 1373 et s. ; C'est l'évolution de l'action publique qui implique l'application des règles et principes de droit privé à des autorités publiques ou à des actions publiques. À titre d'exemple, le développement de partenariats publics-privés, l'accroissement des marchés publics et la privatisation de certains services publics démontrent que les pouvoirs publics n'agissent plus seuls dans la gestion publique. Concernant les nouveaux modes de la gestion publique. v. aussi GILLET (E.), « La nouvelle gestion publique », in GILLET (E.) (dir.), *Les pouvoirs publics dans un monde en mutation*, Bruxelles, Kluwer, 2010, pp. 19 et s.

⁶ La théorie du contrat administratif définit un accord conclu par une personne publique, soumis au droit administratif et au juge administratif, visant l'intérêt général. Il se distingue par un déséquilibre contractuel : l'administration dispose de pouvoirs exorbitants (direction, modification, sanction unilatérale) pour garantir la continuité du service public. Cf. JÈZE (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, tome I, 2^e édition, Paris, 1914, p. IV.

marchés publics sont des contrats administratifs par détermination de loi⁷ ; c'est pourquoi les procédures de passation des contrats de la commande publique sont contestables, tant du point de vue de leur validité que dans leur exécution, devant le juge administratif⁸. Cependant, à y regarder de plus près, cette conception fondamentale du contrat administratif soumis au droit administratif et relevant de la compétence exclusive du juge administratif connaît un infléchissement en Afrique francophone. En cause, l'immixtion concrète du droit privé dans le droit des marchés publics par l'entremise de l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires)⁹. Par ailleurs, pour pouvoir apprécier les implications de l'OHADA sur les marchés publics, encore faut-il savoir ce qu'on entend par ces dénominations.

Considéré d'un point de vue général, le marché public désigne un contrat écrit passé par les collectivités publiques¹⁰, dans les conditions prévues par le Code des marchés publics, pour la réalisation de travaux, de fournitures et de service¹¹. Il est clair que sur le point la référence au « Code des marchés publics » est capitale, car le juge administratif est en principe le seul compétent pour les litiges liés à la passation ou à l'exécution des marchés publics, considérés comme des contrats administratifs¹². C'est bien l'impression que l'on ressent à la lecture des dispositions énoncées dans le Code des marchés publics en République du Bénin qui désigne le marché public comme un « *contrat écrit passé, par lequel un ou plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services s'engagent envers une ou plusieurs autorités contractantes soumises au présent code, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération* »¹³. Sur ce fondement, reposent les différentes déclinaisons du marché public proposées par ledit Code (art. 1). On y retrouve par exemple, le marché public de

⁷ SALAMI (I.D.), *Droit administratif*, 2e édition, Cotonou, CeDAT, 2021, p. 137 ; dans les autres cas, il revient à la jurisprudence de qualifier ces contrats. Elle se fonde alors sur deux séries de critères cumulatifs. Premièrement, le critère organique tenant à la qualité des contractants. Il est de principe que le contrat est administratif si au moins une des parties au contrat est une personne publique (Les contrats conclus entre deux personnes publiques sont en principe des contrats administratifs, sauf si par leur objet, ils font naître entre les parties, des rapports de droit privé. T.C., 21 mars 1983, UAP, AJDA, 1983, p. 356.). Deuxièmement, le critère matériel du contrat vise à examiner si l'objet du contrat est en rapport avec l'exécution d'un service public (C.E., 20 avril 1956, Epoux Bertin, req. n° 983637) ou s'il contient des clauses exorbitantes de droit commun (C.E., 19 janvier 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant, Rec. p. 48).

⁸ DUVAL (J.-C.), *L'essentiel du droit des marchés publics*, Ellipses, 2017, pp. 98-105.

⁹ MAMBO (P.), « l'OHADA ou la privatisation du droit public », in ONDOA (M.), ENGOLO (P.E.), *L'exception en droit : Mélanges en l'honneur de Joseph Owona*, L'Harmattan, 2021, pp.389-404.

¹⁰ On entend par collectivités publiques : - l'Etat (les ministères et tous les services qui en dépendent) et les établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial ; - les collectivités locales (départements et communes) et leurs établissements publics.

¹¹ MASSON (F.), « Les Marchés publics », *Bulletin d'informations de l'association des bibliothécaires français*, n° 161, 1993, p. 43.

¹² KOBO (P.-C.), *Droit administratif général*, 2^e édition, ABC, mars 2005, p. 136.

¹³ Art. 1er de la Loi n° 2020 - 26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin.

fournitures¹⁴, le marché public de prestations intellectuelles¹⁵, le marché public de services¹⁶, le marché public de travaux¹⁷ et enfin le marché public de type mixte¹⁸.

À l'inverse au plan institutionnel, l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires) est une organisation intergouvernementale de 17 États membres¹⁹ créée en 1993, visant à moderniser et unifier « le droit des affaires »²⁰ par des « Actes uniformes »²¹ directement applicables, qui sécurisent les investissements, favorisent l'intégration économique et assurent la sécurité juridique²². Au plan matériel, l'OHADA renvoie à un corpus normatif constitué du droit originaire (Traité et textes subséquents)²³ et du droit dérivé (Actes uniformes)²⁴

¹⁴ Contrat qui a pour objet l'achat, le crédit-bail, la location ou la location-vente avec ou sans option d'achat de biens de toute nature y compris des matières premières, produits, équipements et objets sous forme solide, liquide ou gazeuse, ainsi que les services accessoires à la fourniture de ces biens.

¹⁵ Contrat qui a pour objet des prestations dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable. Il inclut notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération, les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance informatique.

¹⁶ Contrat de fournitures de services qui comprend également le marché de prestations intellectuelles.

¹⁷ Contrat qui a pour objet, soit l'exécution, soit la conception et l'exécution au bénéfice d'une autorité contractante de tous travaux de bâtiment, de génie civil, de génie rural ou de réfection d'ouvrages de toute nature.

¹⁸ Contrat relevant d'une des catégories mentionnées ci-dessus qui peut comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une autre catégorie. Les procédures de passation et d'exécution des marchés publics devront prendre en compte la catégorie dominante.

¹⁹ Aujourd'hui, 17 États comptant plus de 275 millions d'habitants sont ainsi membres de l'OHADA : le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, la Centrafrique, la Côte d'Ivoire, le Congo, les Comores, le Gabon, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée-Equatoriale, le Mali, le Niger, la République Démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad et le Togo. D'autres semblent songer à une éventuelle adhésion (Madagascar).

²⁰ Le « droit des affaires » est une expression qui s'est forgée progressivement pour désigner l'ensemble des règles de droit qui régissent le fonctionnement des entreprises, leurs activités et les relations qu'elles entretiennent avec leurs partenaires et leurs clients. Cf. LUCAS (F.-X.), *Le droit des affaires*, Presses Universitaires de France, 2009, p. 3 ; Cette branche du droit privé couvre principalement le droit commercial, le droit des sociétés, le droit de la concurrence, le droit de la distribution, le droit de la propriété intellectuelle, le droit fiscal et le droit des entreprises en difficulté.

²¹ Les principaux Actes uniformes de l'OHADA (10 au total) sont : Droit Commercial Général (AUDSCGIE) : Réglemente le commerçant, le RCCM, le bail à usage professionnel et l'entrepreneur ; Droit des Sociétés Commerciales et GIE (AUSCGIE) : Règle la constitution et le fonctionnement des sociétés (révisé en 2014) ; Droit des Sûretés (AUS) : Modernise le cadre des garanties du crédit (révisé en 2010) ; Procédures Simplifiées de Recouvrement et Voies d'Exécution (AUPSRVE) : Organise la collecte des créances et exécution des décisions (révisé en 2023) ; Procédures Collectives d'Apurement du Passif (AUPCAP) : Gère les difficultés des entreprises (redressement/liquidation) ; Droit Comptable et Information Financière (AUDCIF - SYSCOHADA) : Établit les normes comptables (révisé en 2017) ; Droit de l'Arbitrage : Régit l'arbitrage dans les litiges commerciaux ; Médiation : Cadre les modes alternatifs de règlement des différends ; Sociétés Coopératives (AUSCOOP) : Réglemente le statut des coopératives ; Contrats de Transport de Marchandises par Route : Régit le transport routier.

²² OHADA, « L'OHADA : l'une des expériences d'intégration juridique les plus réussies de la fin du 20ème siècle », *OHADA.com*, mis en ligne le 17-08-2022. URL : <https://www.ohada.com/l-ohada/presentation-de-l-ohada.html> (Consulté le 17-04-2026).

²³ Le droit originaire repose principalement sur le Traité de Port-Louis, signé le 17 octobre 1993, qui a institué l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Révisé en 2008, il notamment renforcé l'intégration juridique et élargi les compétences institutionnelles, notamment en intégrant de nouvelles langues de travail et en modifiant les règles de gouvernance pour un meilleur ancrage culturel et économique.

²⁴ Le droit dérivé est constitué des Actes uniformes, qui sont des lois supranationales directement applicables et obligatoires dans les 17 États membres. Face à l'évolution des pratiques économiques et internationales, l'OHADA a engagé une vaste mise à jour des textes adoptés dans les années 1990. Parmi les révisions majeures, on peut citer : Droit des Sociétés (2014) ; Droit comptable et financier (2017) ; Procédures de recouvrement et Voies d'exécution (2023).

servant de support à l'intégration²⁵. C'est cette seconde acception qui sera retenue tout au long des développements à venir. Partant, « OHADA » et « droit OHADA » vaudront pour une seule et même réalité. Il est alors possible d'envisager un rapprochement cohérent entre le droit OHADA avec les marchés publics dans la mesure où le droit de la commande publique²⁶ encadre les relations entre l'administration et les opérateurs économiques, le plus souvent des entités non étatiques (Petites et moyennes entreprises (PME) ; Institutions financières privées ; Secteur informel, etc.)²⁷ en imposant aux marchés publics des méthodes commerciales (mise en concurrence, transparence) visant à garantir l'efficacité économique des achats publics tout en respectant l'intérêt général²⁸. D'ailleurs, comment pourrait-il en être autrement lorsque les acteurs du secteur privés jouent un rôle central et croissant dans les marchés publics en Afrique, intervenant comme prestataires, constructeurs ou gestionnaires *via* des contrats de concession ou des partenariats public-privé (PPP)²⁹.

Au regard de ce qui précède, le sujet abordé est d'un intérêt certain, car le droit OHADA de façon indubitable, bouleverse les droits administratifs nationaux du fait de l'intégration économique³⁰. Malheureusement l'influence du droit communautaire des affaires sur les contrats administratifs n'est pas suffisamment abordée dans les recherches de doctrine africaine³¹ contrairement à la France où le débat est abondamment posé³². Dès lors, le sujet tel que formulé, « OHADA et marchés publics » se veut une contribution au service des réflexions sur l'impact du

²⁵ HOUNKPE (J.C.), « Jalons pour un droit unifié de la preuve dans l'espace OHADA », *Revue de l'ERSUMA*, n° 12, 2020, p. 188.

²⁶ Le droit de la commande publique a pour but de fixer des règles dans les procédures d'achat des personnes publiques et de certains acheteurs de droit privé, ayant des liens avec des personnes publiques. Cf. DUVAL (J.-C.), *L'essentiel du droit des marchés publics*, Ellipses, 2017, p. 13.

²⁷ Les entreprises publiques peuvent soumissionner pour des marchés publics, mais sous des conditions strictes. Elles doivent prouver leur autonomie juridique et financière, être soumises au droit commercial, et n'avoir aucun lien de subordination avec l'autorité contractante. Cf. art. 39 du Code des marchés publics de la République de Côte d'Ivoire.

²⁸ DEOM (D.), NIHOUL (P.), « Les marchés publics : concurrence, transparence et neutralité », *Revue générale de droit*, Volume 36, numéro 4, 2006, p. 813-818.

²⁹ BERTONCELLO (B.), BREDELOUP (S.), « La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement », *Autrepart*, n°21, 2002, pp. 83-100.

³⁰ KEBE (A.A.D.), « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Afrilex*, p. 5. Mis en ligne en mai 2015. URL : <https://afrilex.u-bordeaux.fr/2015/05/23/le-declin-de-exorbitante-du-droit-administratif-senegalais-sous-leffet-du-droit-communautaire/> (consulté le 22-04-2026)

³¹ Des travaux savants existent sur la question chez les auteurs de droit public comme de droit privé. Il en est ainsi des lumineux commentaires de Maurice Kamto, de Babacar Gueye et de Seydou Nourou Tall à propos du Traité de l'OHADA qui, en filigrane, ouvrent des pistes de réflexion sur l'impact de la norme communautaire sur le droit public interne des Etats. Cf. GUEYE (B.), TALL (S.N.), KAMTO (M.), « Commentaire du Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des Affaires en Afrique », in OHADA, *Traité et actes uniformes commentés et annotés*, Juriscope 2014, pp. 19-74

³² v. LANGLAIS (A.), « L'influence du droit communautaire sur la liberté contractuelle du décideur public dans le cadre du contrat de partenariat », *Revue du droit public*, n° 6, 2006, pp. 1601-1615 ; v. aussi Droit administratif et droit communautaire. Des influences réciproques à la perspective d'un droit administratif européen : les données du débat contemporain. *AJDA* du 20 juin 1996, numéro spécial.

droit communautaire sur le droit administratif en Afrique³³. En partant de ce principe, il s'infère la question suivante : L'influence du droit OHADA sur les marchés publics conduit-elle à une mutation substantielle de leur régime juridique ? la réponse à cette interrogation ne préempte pas les réflexions à mener sur le processus juridique formalisant la création des sociétés commerciales car *in fine*, elles constituent les principaux interlocuteurs des pouvoirs adjudicateurs (acheteurs publics), tels que l'État, les ministères, les collectivités territoriales (mairies, régions) ou des établissements publics. Ce faisant, il semble impossible ou très improbable de mener des réflexions sur le droit des marchés publics sans une référence expresse à l'OHADA tant le secteur privé et le monde des affaires se retrouvent imbriqués dans la formalisation des contrats conclus à titre onéreux par les acheteurs publics.

Certes, le droit des marchés publics reste dominé par un régime exorbitant (clauses spécifiques, résiliation unilatérale) et la compétence du juge administratif, n'empêche qu'on ne saurait minimiser l'infusion du droit OHADA dans le droit des marchés publics. D'ailleurs l'OHADA contribue à un double niveau dans la formalisation du marché public : non seulement par un apport matériel qui est essentiel pour la création, le fonctionnement et la structure juridique des soumissionnaires aux procédures de passation de marché public et par un apport processuel dans le contentieux des marchés publics par l'entremise du recours à l'arbitrage (I). Mais en vérité, les prérogatives de l'administration comme force d'exécution de la volonté générale, ne saurait s'accommoder de l'asservissement de l'OHADA dont le dispositif est ancré dans le droit privé. En conséquence, la résilience des marchés publics au contact de l'OHADA est amplement justifiée en raison de la compétence naturelle du juge administratif en tant que garant principal de la légalité et de l'exécution des marchés publics (II).

I- L'INFUSION DU DROIT OHADA DANS LES MARCHÉS PUBLICS

³³ v. notam. KOKOROKO (D.K.), *Les grands thèmes du droit administratif*, Presses Universitaires de Lomé, 1ère éd, avril 2014, p. 24 ; DJEDJRO (F.M.), « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire », *Troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de l'UEMOA, de la CEMAC, de la CEDEAO et de l'OHADA*, Dakar, mai 2010, p. 3 ; CAMARA (M.B), « L'application des règles communautaires par le juge sénégalais », *Audience solennelle de Rentrée des Cours et Tribunaux*, 22 janvier 2015, Année Judiciaire 2014-2015, inédit ; M. Diagne, « Les nouvelles tendances du droit des contrats administratifs au Sénégal », *Revue EDJA* n° 80, janvier-février-mars 2009, pp. 13-36 ; NGAÏDE (M.), « La loi n° 2006-16 modifiant le Code des Obligations de l'Administration ou le renouveau du droit des contrats administratifs au Sénégal ? », *Revue de Droit Sénégalais*, n°6, novembre 2007, pp. 105-118.

Le soumissionnaire est le candidat qui présente une offre dans le cadre d'une procédure de passation d'un contrat de la commande publique³⁴. A cet égard, il est important de souligner que les petites et moyennes entreprises (PME) constituent l'épine dorsale des économies africaines³⁵ et représentent bien souvent, à elles seules, plus de 98 % du tissu économique formel³⁶. Il va sans dire qu'elles dominent largement les candidatures dans les procédures de passation de marché³⁷. Il ne s'agit nullement d'un modèle théorique car l'appui financier de l'État au secteur privé permet de compenser les fragilités structurelles de ces entreprises³⁸. Et c'est justement pour cette raison que l'OHADA acquiert toute son importance dans le droit des marchés publics en encadrant juridiquement les soumissionnaires (A) et une fois le marché conclu avec la personne publique, aide à la consolidation de l'exécution contractuelle (B).

A- L'encadrement juridique des soumissionnaires par le droit OHADA

Les entreprises désireuses de soumissionner à un marché public c'est-à-dire de proposer leurs services ou produits à l'État, aux collectivités locales ou aux établissements publics doivent impérativement être éligible à la procédure de marché public, c'est-à-dire, avoir la qualité de société commerciale³⁹ au sens de la définition donnée par l'OHADA (1) et être immatriculé au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) comme condition de validité de l'activité commerciale (2).

³⁴ Cf. art. 1 de l'Ordonnance n°2019-679 du 24 juillet 2019 portant Code des marchés publics de la République de Côte d'Ivoire.

³⁵ Lire notam. FANNY-TOGNISSE (A.), ROUX (T.), « Création d'entreprises et investissement en Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, n° 263-264, 2017, pp. 230-232 ; BOUBAKARY (B.), « Résilience entrepreneuriale et performance des PME en Afrique : une analyse exploratoire dans le contexte camerounais », *Management & Avenir*, n° 127, 2022, pp. 131-154.

³⁶ Propos du Ministre Adama COULIBALY, Ministre de l'Economie et des Finances de la République de Côte d'Ivoire, lors du Forum des Banques et des PME en Côte d'Ivoire tenu à Abidjan en juillet 2022. Mis en ligne par le service de communication du ministère de l'Economie le 8 juillet 2022. URL : <https://finances.gouv.ci/actualites/65-contenu-dynamique/actualite/890-forum-banques-et-pme-cote-d-ivoire-2022-le-ministre-adama-coulibaly-l-ambition-du-gouvernement-est-de-voir-les-pme-participer-davantage-a-la-croissance-economique-de-notre-pays> (consulté le 23-04-2026).

³⁷ En règle générale, le Code des marchés publics (notamment dans l'espace UEMOA) dispense les titulaires de marchés de prestations intellectuelles de fournir un cautionnement définitif de bonne exécution, contrairement aux travaux. Cet élément l'exclut donc de nos développements futurs car le cautionnement est régi par l'Acte uniforme portant organisation des sûretés (AUS), objet de notre étude sur l'influence du droit OHADA sur les marchés publics.

³⁸ CAILLIE (D.V.), PICHOT (M.), HOUBA (E.), SANTIN (S.), « La participation et l'accès des PME aux marchés publics : approche quantitative et qualitative », *Cahier de Recherche*, n° 200803, Université de Liège, mars 2002, pp. 2-18.

³⁹ Sur le fondement des articles 24 et 25 relatifs aux documents du Code des marchés publics de la République de Côte d'Ivoire le dossier d'appel d'offres des travaux (DAO) de construction de sept (7) centres de groupage et de conditionnement pour produits maraîchers initié par le Ministère d'état, ministère de l'agriculture, du développement rural et des productions vivrières en avril 2024, comportait, entre autres, les mentions suivantes : La copie de l'extrait de l'acte d'inscription au Registre de Commerce et du Crédit Mobilier conforme au modèle OHADA ou encore l'attestation de non-faillite datant de moins de six (06) mois à la date limite de dépôt des plis, pour les entreprises étrangères.

1- L'éligibilité à la procédure de marché public

L'article 4 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique (AUDSCGIE), indique clairement que « la société commerciale est créée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat, d'affecter à une activité des biens en numéraire ou en nature, dans le but de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter. Les associés s'engagent à contribuer aux pertes dans les conditions prévues par le présent acte uniforme. La société commerciale doit être créée dans l'intérêt commun des associés »⁴⁰. Il existe ainsi dans l'AUDSCGIE différents types de sociétés commerciales à savoir, notamment : la société en nom collectif (SNC)⁴¹ ; la société en commandite simple⁴² ; la société à responsabilité limitée (SARL)⁴³ et la société anonyme⁴⁴. Ainsi conçu, les prescriptions légales de l'AUDSCGIE s'appliquent, par leur objet ou par leur forme, à toutes les sociétés commerciales y compris celles à capitaux publics ou mixtes, seuls y échappent les établissements publics administratifs⁴⁵. L'acte uniforme s'applique également aux sociétés commerciales à statut

⁴⁰ L'Acte uniforme innove en créant un type nouveau de société commerciale constituée par une seule personne : c'est la société unipersonnelle (art.6 de l'AUDSCGIE) qui ne peut être créée que sous forme de SARL ou SA (art. 309 et 385)

⁴¹ La SNC est plus un groupement d'associés qu'une véritable société car, elle ne fait pas entièrement écran devant les associés et tout se passe comme si chaque associé agissait personnellement. Cela apparaît à trois égards : Tous les associés outre la société elle-même, ont la qualité de commerçant (Art. 270 de l'AUDSCGIE). Tous les associés sont tenus indéfiniment et solidairement des dettes sociales (même article). Cela signifie que si la société ne paie pas ses dettes, les créanciers peuvent à tout moment, demander à n'importe quel des associés de répondre du tout sur son patrimoine propre. Tous les associés sont considérés comme gérants sauf stipulation contraire des statuts qui peuvent désigner un ou plusieurs gérants (Art.276 de l'AUDSCGIE). La considération de la personne des associés est à l'origine de la formation de la SNC car, celle-ci est fondée sur la confiance existante entre associés ; chacun assumant au besoin seul, les actes accomplis par les autres. De cela, il en résulte deux règles essentielles : Les associés ne peuvent se voir imposer un coassocié et aucun d'entre eux ne peut céder ses parts sociales sans l'assentiment de tous les autres. Le décès ou l'incapacité d'un associé met en principe fin à la société. Cette règle empêche que les autres associés subissent en continuant l'exploitation de la société, une augmentation de leur part de dette du passif social. Cf. GAYAKOYE (S.A.), « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », *Journée de formation et de sensibilisation organisée par le club OHADA NIGER*, Chambre de commerce d'agriculture et d'artisanat, Niamey, octobre 2009, p. 3.

⁴² Elle fonctionne quasiment sur les mêmes règles que la SNC notamment concernant l'intuitu personae et la responsabilité indéfinie et solidaire des associés. Cependant, elle s'en distingue par ses deux sortes d'associés : les commandités qui sont responsables indéfiniment avec la société du passif social et les commanditaires qui sont une sorte de bailleurs de fond dont la responsabilité est limitée à leurs apports. GAYAKOYE (S.A.), « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », *op. cit.*, p. 3.

⁴³ C'est une société hybride « empruntant à la fois les règles des sociétés de personnes et celles des sociétés de capitaux. Malgré l'existence de l'intuitu personae dans cette forme de société, la cession des parts sociales à des tiers est admise mais à la majorité des associés détenant les trois quarts du capital social. *Idem.*, p. 3

⁴⁴ Elle se caractérise par « l'absence d'intuitu personae des personnes qu'elle regroupe ; raison pour laquelle elle est classée parmi les sociétés de capitaux. Cependant, comme dans la SARL, la responsabilité des associés est limitée au montant de leurs apports qui prend la dénomination d'actions. Ces actions sont des titres aux porteurs ou nominatifs librement négociables auprès des associés appelés actionnaires ». *Ibid.*, p. 4

⁴⁵ *Idem.*, p. 4.

particulier mais constituées sous une forme commerciale. C'est notamment le cas des banques et des sociétés d'assurances (art. 916 de l'AUDSCGIE)⁴⁶.

En outre, la violation des règles entourant la création de la société commerciale devrait inéluctablement conduire à sa nullité puisque de toute évidence, tout « acte, décision ou délibération modifiant les statuts ne peut résulter que d'une disposition expresse du présent acte uniforme » (art. 242 al.1 de l'AUDSCGIE). Or, à cet égard, le législateur communautaire a fait preuve de souplesse en offrant la possibilité aux sociétés irrégulièrement constituées de continuer à survivre malgré certaines irrégularités, qui en temps normal, auraient conduit à leurs annulations. Ainsi, par exemple, dans certains cas comme l'erreur sur la personne, la nullité ne peut être prononcée. Ainsi, l'erreur sur la personne d'un associé ne peut être cause de nullité du contrat de société que lorsque la considération de sa personne (*intuitu personae*) a été déterminante dans la conclusion du contrat⁴⁷. De même, l'article 75 de l'AUDSCGIE dispose que : « Si les statuts ne contiennent pas toutes les énonciations exigées par le présent acte uniforme ou si une formalité prescrite par celui-ci pour la constitution de la société a été omise ou irrégulièrement accomplie, tout intéressé peut demander à la juridiction compétente, dans le ressort de laquelle est situé le siège social, que soit ordonnée, sous astreinte, la régularisation de la constitution ».

En tout état de cause, l'article 78 de l'AUDSCGIE dispose que : « les fondateurs ainsi que les premiers membres des organes de gestion, de direction ou d'administration, sont solidairement responsables du préjudice subi soit par le défaut d'une mention obligatoire dans les statuts, soit par l'omission ou l'accomplissement irrégulier d'une formalité prescrite pour la constitution de la société ». L'article 79 de l'AUDSCGIE met la même responsabilité à la charge des membres des mêmes organes susvisés lorsque l'irrégularité fautive a été commise lors de la modification des statuts⁴⁸.

De même au plan pénal, les infractions relatives à la constitution des sociétés sont prévues par les dispositions des articles 886 à 888 de l'AUDSCGIE. Ainsi, l'article 886 prévoit la responsabilité pénale des dirigeants sociaux y compris des fondateurs des SA lorsqu'ils émettent

⁴⁶ v. l'avis n° 001/2001/EP du 30 avril 2001 de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) de l'OHADA, rendu à la demande de la République de Côte d'Ivoire : « Les dispositions de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique étant d'ordre public et s'appliquant à toutes les sociétés commerciales à raison de leur forme et quel que soit leur objet régissent les sociétés soumises à un régime particulier entrant dans le cadre juridique ainsi défini. Toutefois, à l'égard de ses sociétés, l'article 916 alinéa 1er de l'acte uniforme précité laisse également subsister les dispositions législatives spécifiques auxquelles lesdites sociétés sont soumises ».

⁴⁷ GAYAKOYE (S.A.), « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », *op. cit.*, p. 11.

⁴⁸ *Idem.*, p. 11.

des actions avant l'immatriculation de la société ou à n'importe quelle époque lorsque cette immatriculation est obtenue par fraude ou que la société est irrégulièrement constituée. L'article 887 sanctionne la déclaration notariée mensongère, la remise de fausses listes d'actionnaires ou de faux bulletins de souscription, la majoration frauduleuse d'apport en nature, la simulation de souscription ou de versement et la publication de faits faux. Enfin, l'article 888 sanctionne pénalement ceux qui auront négocié irrégulièrement des actions⁴⁹. Cela dit, une fois l'étape de la constitution de la société franchie avec succès, l'obligation de son immatriculation au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) viendra entériner l'officialisation celle-ci dans l'espace OHADA⁵⁰. Autrement dit, il s'agit d'une obligation légale requise à tout commerçant (personne physique) ou société commerciale (personne morale) souhaitant soumissionner légalement à un marché public (art. 27 de l'AUDSCGIE).

2- L'immatriculation au RCCM comme condition de validité de l'activité commerciale

L'immatriculation au registre de commerce et du crédit mobilier (RCCM)⁵¹ tenu au greffe de chaque Tribunal de Grande Instance⁵², consacre la naissance de la société. Pour les sociétés commerciales l'exigence de l'immatriculation est affirmée à l'article 27 de l'Acte uniforme relatif au droit commercial général qui dispose que : *« les sociétés et autres personnes morales visées à l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et au groupement d'intérêt économique, doivent requérir leur immatriculation, dans le mois de leur constitution, auprès du registre du commerce et du crédit mobilier de la juridiction dans le ressort de laquelle est située son siège social »*. Il y est également fait mention à l'article 27 de l'Acte uniforme relatif au droit commercial général que ladite demande devra mentionner les informations ci-dessous :

- La dénomination sociale ;
- Le cas échéant, le nom commercial, le sigle, ou l'enseigne ;

⁴⁹ GAYAKOYE (S.A.), « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰ KAMNANG KOMGUEP (I.F.), « Le contentieux de l'immatriculation du commerçant au registre du commerce et du crédit mobilier en droit OHADA », *R.D.U.S.*, n°46, 2016, p. 149.

⁵¹ Le registre ou répertoire des commerçants existe en Allemagne depuis le moyen âge, en Angleterre depuis 1884 et en 1855 par l'immatriculation des sociétés anonymes. Les raisons fondamentales de leur projet étaient la lutte contre la concurrence étrangère due au développement du capitalisme à la fin du 19ème siècle. La création d'un répertoire des commerçants permettrait ainsi de distinguer les commerçants nationaux des étrangers. Cf. LENDONGO (P.), *Le registre de commerce et du crédit mobilier (RCCM)*, Formation de juristes camerounais en droit OHADA, Port-Novo, E.R.SU.MA11, -22 avril 2011, p. 3 ; C'est la raison pour laquelle dès le départ, le RCCM s'est vu assigner dans l'espace OHADA une mission générale de collecte, de conservation et de diffusion de l'information en vue d'assurer la transparence et la loyauté nécessaire au développement des activités économiques (article 34 AUDSCGIE). Cf. ELONGO (Y.R.K.), BACHIR (C.D.I.), « L'effectivité normative de l'immatriculation au RCCM dans l'espace OHADA », *Revue de l'ERSUMA*, Hors-Série n°3, 2021, pp. 69-81.

⁵² La Côte d'Ivoire ne dispose pas de Tribunal de Grande Instance (TGI). Dans l'organisation judiciaire ivoirienne, l'équivalent de cette juridiction de droit commun est le Tribunal de Première Instance (TPI).

- Le ou les activités exercées ;
- La forme de la société ou de la personne morale ;
- Le montant du capital social avec l'indication du montant des apports en numéraire et l'évaluation des apports en nature ;

Page | 12

- L'adresse du siège social, et le cas échéant, celle du principal établissement et de chacun des autres établissements ;

- La durée de la société ou de la personne morale telle que fixée par ses statuts ;

- Les noms, prénoms et domicile personnel des associés tenus indéfiniment et personnellement responsables des dettes sociales, avec mention de leur date et lieu de naissance, de leur nationalité, de la date et du lieu de leur mariage, du régime matrimonial adopté et des clauses opposables aux tiers restrictives de la libre disposition des biens des époux ou l'absence de telles clauses ainsi que les demandes en séparation de biens ;

- Les noms, prénoms, date et lieu de naissance, et domicile des gérants, administrateurs ou associés ayant pouvoir général d'engager la société ou la personne morale ;

- Les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile des commissaires aux comptes, lorsque leur désignation est prévue par l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique.

L'article 28 du même acte ajoute qu'« à cette demande, sont jointes, sous peine de rejet », les pièces justificatives suivantes : *« Deux copies certifiées conformes des statuts ; deux exemplaires de la déclaration de régularité et de conformité, ou de la déclaration notariée de souscription de versement ; deux exemplaires de la liste certifiée conforme des gérants, administrateurs ou associés tenus indéfiniment et personnellement responsables, ou ayant le pouvoir d'engager la société ; deux extraits du casier judiciaire des personnes visées à l'alinéa ci-dessus ; si le requérant n'est pas originaire de l'Etat partie dans lequel il demande son inscription, il devra également fournir un extrait de son casier judiciaire émanant des autorités de son pays de naissance, et à défaut tout autre document en tenant lieu ; Le cas échéant une autorisation d'exercer le commerce ».*

En tout état de cause, L'immatriculation confère également à la société la personnalité juridique. A ce titre la société a un nom, un domicile et un patrimoine propre. Elle peut accomplir des actes juridiques par l'intermédiaire de ses représentants et notamment agir en justice⁵³. L'immatriculation au RCCM constitue donc l'une des preuves de commercialité et fait bénéficier

⁵³ GAYAKOYE (S.A.), « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », *op. cit.*, 10.

au commerçant immatriculé la protection quinquennale pour les personnes physiques⁵⁴. C'est d'ailleurs sur ce fondement que le juge peut ordonner au commerçant, personne physique, ainsi qu'aux fondateurs d'une société commerciale de procéder aux inscriptions initiales et ultérieures au RCCM (art. 68 de l'AUDSCGIE).

Page | 13

Conformément à cette disposition, les assujettis disposent du délai d'un mois imparti par la loi pour procéder volontairement à l'immatriculation initiale et à la mention des modifications ultérieures au RCCM. À l'expiration de ce délai, les chances pour le commerçant, personne physique et personne morale, d'accomplir les formalités d'inscription requises ne sont pas perdues. Le législateur prévoit à ce propos la voie de la contrainte⁵⁵. Or, si la date d'expiration du délai d'un mois prévu pour l'action volontaire du commerçant est facile à déterminer, aucun délai n'est prévu pour l'exercice de l'action en injonction de faire prévue par l'article 68 de l'AUDSCGIE. On peut alors être tenté de conclure qu'il s'agit d'une action imprescriptible⁵⁶. Bien entendu, au vu de ce qui précède, il convient de noter que les seules sociétés légalement constituées pourront éventuellement passer de soumissionnaire à attributaire⁵⁷ et d'attributaire à titulaire⁵⁸ du marché public. Sur ce point, on doit souligner que l'autorité contractante n'attribuera pas le marché sans aucune garantie de succès. En règle générale, ces garanties impliquent un contrôle rigoureux, la gestion des risques et une garantie financière de la part du titulaire⁵⁹. Et c'est justement la raison

⁵⁴ Rappelons qu'en plus de l'immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier et le dépôt de certains actes au greffe qui tient lieu de publicité, l'article 261 de l'AUDSCGIE exige la publication d'un avis de constitution de la société dans un journal d'annonce légale. Cet avis contient plusieurs renseignements sur la société et ses dirigeants (art. 262 de l'AUDSCGIE). En pratique, sont réputés journaux d'annonces légales, le journal officiel des Etats parties et les quotidiens d'information générale justifiant d'une vente par abonnement et paraissant depuis plus de 6 mois à l'échelle nationale (art. 257 de l'AUDSCGIE).

⁵⁵ Mais rien ne semble exclure pour le commerçant de requérir son immatriculation auprès du greffe ou du responsable de l'organe compétent dans l'Etat partie au-delà du délai légal. Dans l'arrêt rendu le 28 juin 2005 par la Cour d'appel d'Abidjan (CA Abidjan (Côte d'Ivoire), Chambre civile et commerciale, 5e div., n° 691) statuant sous le visa d'une part des anciens articles 19 (b) et 38 de l'AUDSCGIE et d'autre part de l'article 98 de l'AUSCGIE, le juge remarqua que la société d'aconage, de transports et de manutention (SATRAM), société anonyme en raison de sa forme, au capital social d'un milliard de francs et ayant son siège social à Port-Gentil, est assujettie à la formalité de l'immatriculation. Les différents documents produits par la SATRAM ne comportant aucune indication de nature à attester sa conformité aux articles ci-dessus cités, qui revêtent par ailleurs un caractère impératif, la régularisation de cette situation peut être ordonnée par le juge en charge de la surveillance du RCCM.

⁵⁶ KAMNANG KOMGUEP (I.F.), « Le contentieux de l'immatriculation du commerçant au registre du commerce et du crédit mobilier en droit OHADA », *op. cit.*, p. 155.

⁵⁷ Au Gabon, le Code des Marchés Publics (Décret 00027/PR/MEPPDD de 2018, modifié en 2023) régit la passation des marchés. L'attributaire est le soumissionnaire (entreprise/personne) dont l'offre est retenue avant l'approbation définitive (art. 64).

⁵⁸ Le Code des Marchés Publics du Sénégal, réformé par le Décret n° 2022-2295 du 28 décembre 2022, régit les contrats conclus par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics. Le titulaire est la personne physique ou morale dont l'offre a été retenue et approuvée (art. 110).

⁵⁹ Au Niger, le Décret n° 2022-743/PRN/PM du 29 septembre 2022, portant Code des marchés publics, encadre les garanties d'exécution pour assurer la bonne fin des travaux et fournitures. Les garanties principales incluent la retenue de garantie (jusqu'à 5%) ou le cautionnement définitif, garantissant l'exécution intégrale des prestations et couvrant les malfaçons (art. 112).

pour laquelle les garanties financières tirées du droit OHADA s'imposent comme le moyen fiable de sécurisation et de recouvrement des créances permettant ainsi au titulaire du marché de consolider l'exécution contractuelle du marché public.

B- La consolidation de l'exécution contractuelle par les garanties OHADA

Page | 14

La garantie bancaire dans les marchés publics sécurise l'acheteur public (maître d'ouvrage) contre les défaillances du prestataire (abandon de chantier, malfaçons, faillite) en permettant à la banque de se substituer à lui⁶⁰. En Côte d'Ivoire, comme dans l'espace OHADA, ces garanties doivent être émises par des banques, ou des structures spécialisées, comme c'est le cas avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC-CI) dans le cadre de conventions locales. En effet, ces garanties bancaires dans l'espace OHADA sont régies par l'Acte uniforme portant organisation des sûretés (1), offrant ainsi un cadre juridique sécurisé de l'exécution des obligations du titulaire du marché (2).

1- L'usage impératif de l'Acte uniforme sur les sûretés

Selon l'article 1er de l'Acte uniforme, une sûreté est l'affectation au bénéfice d'un créancier d'un bien (ou d'un ensemble de biens) pour garantir l'exécution d'une obligation. Elles sont généralement accessoires à l'obligation principale. Le droit OHADA distingue 2 catégories de sûretés que sont les sûretés personnelles, qui reposent sur l'engagement d'un tiers de payer la dette (ex: cautionnement), et les sûretés réelles, qui affectent un bien spécifique (meuble ou immeuble) à la garantie de la dette (ex: hypothèque, gage). On notera, également avec intérêt que l'article 10 de l'Acte uniforme de l'OHADA portant organisation des sûretés (UAS) permet d'affirmer que la garantie bancaire dans les marchés publics constitue sans ambages une sûreté personnelle. Dans la pratique, les banques ou établissements financiers agréés vont constituer, dans un document contractuel, la gestion et la réalisation des sûretés pour le compte des titulaires des marchés publics. Par ailleurs, l'article 10 de l'Acte uniforme de l'OHADA portant organisation des sûretés nous indique que ce document : *« peut prévoir les conditions dans lesquelles l'agent des sûretés peut, sous sa responsabilité, se substituer un tiers pour accomplir sa mission. En ce cas, les créanciers de la ou des obligations garanties peuvent agir directement contre la personne que l'agent des sûretés s'est substituée »*.

De plus, on y apprend que : *« cet acte peut également prévoir les conditions de remplacement de l'agent des sûretés si celui-ci manque à ses devoirs ou met en péril les intérêts qui lui sont confiés ou encore s'il fait l'objet de l'ouverture d'une procédure collective »*.

⁶⁰ Lire notam. BAHOKEN (V.L.), « Le droit des sûretés OHADA et les contrats publics », *Recueil PENANT*, n° 901, Octobre-Décembre 2017, pp.421-443

d'apurement du passif. En l'absence de dispositions contractuelles en ce sens, les créanciers de l'obligation garantie peuvent, dans les hypothèses précitées, demander à la juridiction compétente, statuant à bref délai, la nomination d'un agent des sûretés provisoire ou solliciter le remplacement de l'agent des sûretés ». Et en cas de remplacement de l'agent des sûretés, qu'il soit de source contractuelle ou judiciaire, tous les droits et toutes les actions que celui-ci détient dans l'intérêt des créanciers de la ou des obligations garanties sont transmis de plein droit et sans autre formalité au nouvel agent des sûretés (art. 10 de l'UAS).

Cette singularité peut être complétée par l'article 14 de l'UAS qui porte à notre connaissance que *« le cautionnement ne se présume pas, quelle que soit la nature de l'obligation garantie. Il se prouve par un acte comportant la signature de la caution et du créancier ainsi que la mention, écrite de la main de la caution, en toutes lettres et en chiffres, de la somme maximale garantie couvrant le principal, les intérêts et autres accessoires. En cas de différence, le cautionnement vaut pour la somme exprimée en lettres »*. Au cas où la caution qui ne sait ou ne peut écrire doit se faire assister de deux témoins qui certifient, dans l'acte de cautionnement son identité et sa présence et attestent, en outre, que la nature et les effets de l'acte lui ont été précisés (art. 14 de l'UAS). Ainsi conçu, le cautionnement dans les marchés publics, particulièrement dans l'espace OHADA, peut donner lieu à 4 différentes déclinaisons⁶¹ :

- La caution de soumission qui constitue la garantie bancaire ou financière exigée dans le cadre des marchés publics ou privés pour assurer au maître d'ouvrage (client) que le soumissionnaire (entreprise) respectera son offre s'il est retenu. En résumé, la caution de soumission sécurise la phase d'appel d'offres en attestant de la crédibilité et de la capacité de l'entreprise à réaliser la prestation⁶².
- La caution de bonne fin utilisée principalement dans les marchés de travaux (BTP), privés ou publics et qui garantit au maître d'ouvrage (le client) que l'entrepreneur (le prestataire) achèvera les travaux conformément au contrat⁶³.
- La caution de retenue de garantie qui est l'engagement financier (banque ou assureur) généralement conservée par le maître d'ouvrage. Elle permet de couvrir la réparation des malfaçons ou réserves signalées lors de la réception des travaux⁶⁴.
- La caution d'avance de démarrage est l'engagement bancaire permettant à une entreprise de recevoir un acompte du maître d'ouvrage avant le début des travaux,

⁶¹ Se référer aux articles 13 à 22 de l'Acte uniforme OHADA du 15 décembre 2010 portant organisation des sûretés.

⁶² ARDOY (P.Y.), *Fiches de droit des sûretés*, Ellipses, 2018, p. 53.

⁶³ *Ibid.*, p. 56.

⁶⁴ ALFERDO (P.), *Fiches de Droit du commerce international*, Ellipses, 2019, p. 185.

couvrant généralement 10 % à 30 % du marché. Cette garantie est essentielle dans les marchés du BTP pour lancer les opérations⁶⁵.

À cet égard, il est important de souligner que l'utilisation de toutes ces garanties (retenues, cautions) concourent inéluctablement à la sécurisation de l'exécution des obligations du titulaire du marché public dont la combinaison avec les prérogatives exorbitantes du droit commun, permettent d'assurer l'intérêt général et la continuité du service public.

2- La sécurisation de l'exécution des obligations du titulaire du marché

Le Doyen Duguit affirmait que l'État était avant tout articulé non pas autour de l'idée de puissance, mais de service public⁶⁶. Dans cette hypothèse, l'activité d'intérêt général exercée sous le contrôle de l'administration, juste par nature et bénéfique par ses effets, participe comme le suggère certains juristes à la cohésion sociale⁶⁷. Et c'est justement parce que le service public épouse les contours de l'objectivisme juridique propre au principe du bien commun, ou plus exactement, de la solidarité sociale que le service public est considéré comme la pierre angulaire du droit administratif⁶⁸. Dans le même sens, l'on pourrait admettre que l'essor des services publics avec l'avènement de l'État providence a résolument diversifié les actions menées par les pouvoirs publics dans l'intérêt des administrés. Depuis, les interventions économiques et sociales se sont multipliées comme en témoigne la galaxie des services publics sous la tutelle de l'État (enseignement, services hospitaliers, sécurité sociale, transports urbains, chemin de fer, distribution du courrier, radio et télévision, etc.). Il faut alors envisager la construction de bâtiments et d'ouvrages publics sans oublier l'achat de véhicules, de fournitures de bureau, de consommables pour les imprimantes et de rames de papier pour les besoins des fonctionnaires et agents publics. Cependant, contrairement au secteur privé, *« les collectivités publiques doivent pour leurs achats de fournitures, de services ou de travaux, respecter les dispositions du code des marchés publics et les règles du droit communautaire »*⁶⁹.

On conviendra assez aisément ici que les marchés publics représentent dès lors un pan important de l'économie d'un pays au point où les autorités publiques se disputent parfois la

⁶⁵ PIEDELIEVRE (S.), *Droit des sûretés*, Ellipses, 2022, p. 61.

⁶⁶ Selon Duguit, *« l'État n'est pas [...] une puissance qui commande [...] il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants »*. v. DAMON (J.), « Léon Duguit. Le service public d'intérêt général », in DAMON (J.), *100 penseurs de la société*, Presses Universitaires de France, 2016, pp. 73-74.

⁶⁷ BIGOT (G.), « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *R.F.D.A.*, janvier-février 2008, p. 2

⁶⁸ LACHAUME (J.-F.), « La définition du droit administratif », in GONOD (P.), MELLERAY (F.), YOLKA (P.), *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 102-104.

⁶⁹ VIAU (J.), « Pratiques relationnelles et commande publique : enjeux et perspectives », *Market Management*, n° 3, 2003, p. 6.

maîtrise de sa gestion ou de son contrôle⁷⁰. Ainsi présentée, l'attribution des marchés publics était parfois jonchée de scandales de corruptions et de détournement⁷¹. Toutefois, sous l'impulsion des revendications démocratiques et de bonne gouvernance, la transparence des marchés publics s'est érigée en un puissant baromètre de l'action des pouvoirs publics⁷² à telle enseigne qu'elle a largement influencé l'évolution juridique des États de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) en favorisant le passage de la transparence des finances publiques⁷³ à la transparence des marchés publics⁷⁴.

Pour autant, une fois le marché public conclu, l'administration ne se désintéresse pas du comportement de son cocontractant car sa vigilance reste de mise par le souci de l'intérêt général. Dans cette perspective, l'administration dispose de prérogatives exorbitantes du droit commun, même sans clause explicite, pour garantir l'intérêt général et la continuité du service public⁷⁵. Ces pouvoirs incluent les pouvoirs de contrôle et de direction⁷⁶, le pouvoir de modification unilatérale⁷⁷, le pouvoir de résilier le contrat pour motif d'intérêt général⁷⁸ et le pouvoir de

⁷⁰ L'exemple du Togo en 1995 à propos du rattachement de la commission des marchés publics pour laquelle la primature et la présidence se sont livrés à un véritable bras de fer.

⁷¹ BLUNDO (G.), « Une corruption policée ? Le monde social des marchés publics », in BLUNDO (G.), DE SARDAN (J.-P.O.), *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Benin, Niger, Sénégal)*, Karthala, 2007, pp. 249-283.

⁷² DOUMBIA (S.), « Le principe de transparence dans les procédures de passation des marchés publics par appel d'offres dans l'espace UEMOA », *Revue ivoirienne de droit*, n° 47, 2015, p. 54.

⁷³ Directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du Code de transparence dans la gestion des Finances publiques (remplacée par la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009)

⁷⁴ Directive n° 04/2005/CM/UEMOA portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et de délégation de service public dans l'UEMOA adoptée le 9 décembre 2005.

⁷⁵ CE, ass., 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*, req. n° 32401 ; CE 21 mars 1910, *Cie générale des tramways*, req. n° 16178 ; CE 31 mai 1907, *Deplanque*, req. n° 16324 ; CE 10 janv. 1902, *Cie nouvelle du gaz de Deville-les-Rouen*, req. n° 94624.

⁷⁶ Les pouvoirs de contrôle et de direction sont des prérogatives juridiques permettant à la personne publique de surveiller l'exécution d'un contrat ou d'une tâche et d'en diriger la réalisation. Cf. LEMIEUX (P.), « Le pouvoir d'inspection et de contrôle de l'administration dans les marchés de travaux publics », *Revue générale de droit*, Volume 10, numéro 2, 1979, p. 404. L'exercice de ce pouvoir de contrôle est une obligation dont la méconnaissance peut engager la responsabilité de l'administration (CE, 23 janvier 1981, *Coudert et Société Entreprise Robinet et Fils*, n° 97392 et n° 97645).

⁷⁷ C'est l'une des prérogatives qui tranchent le plus sur le droit commun des contrats. Elle rappelle le pouvoir de direction, mais elle ne saurait être confondue avec lui. Le pouvoir de modification unilatérale ne concerne pas la manière dont le cocontractant exécute ses prestations. Il a trait au contenu même des prestations. Cf. COULIBALY (M.), *Droit administratif*, licence en droit – 2^e Niveau, Université de Toulouse, 2025-2026, p. 58 ; dans ses Conclusions sur dans l'arrêt du 21 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*, Rec. p. 216, Le commissaire du Gouvernement Léon Blum observait : « Il est évident que les besoins auxquels un service public de cette nature doit satisfaire et, par suite, les nécessités de son exploitation, n'ont pas un caractère invariable... L'État ne peut pas se désintéresser du service public du transport une fois concédé... [Il] interviendra donc nécessairement pour imposer, le cas échéant, au concessionnaire, une prestation supérieure à celle qui était prévue strictement..., en usant non plus des pouvoirs que lui confère la convention, mais du pouvoir qui lui appartient en tant que puissance publique ».

⁷⁸ Le mot de résiliation est pris ici dans son sens strict, à savoir la disparition décidée uniquement pour l'avenir. En effet, l'administration n'a pas le pouvoir de prononcer la résolution du contrat, c'est-à-dire sa disparition rétroactive. Seul le juge du contrat dispose d'un tel pouvoir. Cf. COULIBALY (M.), *Droit administratif*, op. cit., p. 65.

sanction⁷⁹. Or en droit, il est crucial de souligner que si la sanction remplit les fonctions de dissuasion, et de réparation du préjudice⁸⁰, elle va tout naturellement constituer la garantie que les prestations (travaux, fournitures, services) seront réalisées par le titulaire du marché conformément au contrat, dans les délais et au prix convenu. Au titre des sanctions que peut prononcer l'administration à l'encontre du titulaire du marché, il y a des sanctions que l'on pourrait qualifier de purement juridique, en l'occurrence, la résiliation pour faute et les sanctions coercitives⁸¹ et des sanctions pécuniaires⁸². Sur ce point, on observera que la matérialisation des sanctions pécuniaires n'est possible qu'avec le concours des garanties bancaires dans l'espace OHADA, notamment via l'Acte uniforme portant organisation des sûretés (AUS). En outre, il semble bien que les preuves ne manquent pas, en particulier au niveau processuel, pour établir que le droit OHADA bouleverse un tant soit peu les attributions classiques du juge administratif sans pour autant nuire à l'intérêt général qui s'attache aux contrats administratifs dont le contentieux relève indubitablement de son office.

II- LA RÉSILIANCE DES MARCHÉS PUBLICS AU CONTACT DE L'OHADA

Les litiges relatifs aux marchés publics sont susceptibles de faire l'objet d'un arbitrage pouvant porter autant sur la validité, l'interprétation, l'annulation que sur l'exécution du contrat. C'est en ce sens que le droit OHADA de l'arbitrage représente déjà, en soi, une innovation majeure dans le contentieux des marchés publics (A). Pour autant, le recours à l'arbitrage dans le contentieux des marchés publics est circonscrit qu'à des cas spécifiques laissant l'essentiel du contentieux des marchés publics à son juge naturel, en l'occurrence, le juge administratif (B).

A- La validation conditionnelle de l'arbitrage

⁷⁹ Le pouvoir de sanction permet à l'administration d'imposer des pénalités ou de résilier un contrat en cas de faute du cocontractant, sans recours préalable au juge. Fondé sur la continuité du service public, ce pouvoir s'exerce même sans clause contractuelle explicite (CE, 1907, *Deplanque*)

⁸⁰ VAN DE KERCHOVE (M.), « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales*, n° 127, 2005, p. 22.

⁸¹ Elles permettent à l'administration d'évincer son cocontractant sans résilier *ipso facto* le contrat. Elles consistent à exécuter tout ou partie du contrat avec ou sans le matériel et le personnel du cocontractant, à ses frais et risques. Elles ne mettent pas un terme aux relations contractuelles ; le contrat n'est même pas suspendu. L'entreprise reste titulaire du contrat. Cf. COULIBALY (M.), *Droit administratif*, op. cit., p. 64.

⁸² Il s'agit en fait de pénalités. Celles-ci sont des sommes forfaitaires (c'est-à-dire dont le montant est fixé et connu à l'avance) dues par l'une des parties en cas d'inexécution d'une obligation contractuelle.

Sous réserve de certaines dispositions particulières prévues dans le droit OHADA, le contentieux entourant les marchés publics⁸³ est susceptible de faire l'objet d'un arbitrage⁸⁴ conformément à l'Acte uniforme du 11 mars 1999 relatif à l'arbitrage (1). Or, on constate que certains États-membres à l'OHADA adoptent des pratiques qui limitent le recours à l'arbitrage, en contradiction avec leurs obligations communautaires (2).

1- Une recevabilité tributaire de conditions spécifiques

L'arbitrage est un mode alternatif de règlement des différends de nature juridictionnelle, par lequel les parties conviennent de soumettre leur litige à un ou plusieurs tiers privés (les arbitres) plutôt qu'aux tribunaux étatiques. Il aboutit à une sentence contraignante⁸⁵. Dans l'espace OHADA, l'article 2 de l'Acte uniforme relatif à l'arbitrage a procédé à un élargissement du champ matériel de l'arbitrage relativement aux personnes publiques et aux marchés dans lesquels elles sont impliquées en disposant sans équivoque que « *toute personne physique ou morale peut recourir à l'arbitrage sur les droits dont elle a la libre disposition. Les États et les autres collectivités publiques territoriales ainsi que les Établissements publics peuvent également être parties à un arbitrage, sans pouvoir invoquer leur propre droit pour contester l'arbitrabilité d'un litige, leur capacité à compromettre ou la validité de la convention d'arbitrage* ». L'existence d'un tel régime juridique unique de l'arbitrage applicable aussi bien à l'arbitrage interne qu'à l'arbitrage international⁸⁶ combinée à l'option de l'arbitrabilité de tous les litiges impliquant tant les personnes privées que publiques, facilite le recours à l'arbitrage⁸⁷. Le règlement par l'arbitrage des litiges relatifs aux marchés publics peut emprunter les mécanismes prévus par l'Acte uniforme relatif à l'arbitrage notamment l'arbitrage *ad hoc* et l'arbitrage institutionnel traditionnel qui coexistent avec l'arbitrage sous l'égide de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA)⁸⁸. L'OHADA a perpétué les dispositifs classiques de l'arbitrage avec quelques spécificités notables.

⁸³ A noter que les États membres de l'OHADA étant parties, à l'exception de la Guinée Équatoriale, à la Convention de Washington pour le règlement des différends relatifs aux investissements du 18 mars 1965, les litiges entre États et ressortissants d'autres États parties à cette convention peuvent être soumis au mécanisme d'arbitrage autonome du Centre Internationale pour le règlement des différends relatifs aux investissements.

⁸⁴ V. notam. NICINSKI (S.), *Droit public des affaires*, LGDJ, 2019, p. 329 ; KONGNI (N.S.), « L'arbitrage des marchés publics », *International Multilingual Journal of Science and Technology (IMJST)*, vol. 7, 2022, pp. 5754-5767.

⁸⁵ PREVOST-BUCCHIANERI (A.), *L'essentiel du droit commercial*, Ellipses, 2017, p. 32.

⁸⁶ Le droit de l'arbitrage OHADA n'a pas retenu la *suma divisio* traditionnel de l'arbitrage interne et de l'arbitrage international et ne prévoit ainsi qu'un unique régime d'arbitrage. De même l'arbitrage peut concerner aussi bien les contrats commerciaux comme de principe que les contrats civils

⁸⁷ CCJA, *Les mécanismes de règlement des litiges relatifs aux marchés publics par l'arbitrage OHADA et leur impact sur l'environnement des affaires*, Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires 2013, p. 9 (inédit).

⁸⁸ *Idem.*, p. 10.

Ainsi dans l'espace OHADA, coexistent l'arbitrage *ad hoc* caractérisé par le libre choix des parties quant à la désignation des arbitres et du lieu de l'arbitrage, et de l'arbitrage administré par des centres permanents fonctionnant sous l'égide d'une instance institutionnelle d'arbitrage d'un genre nouveau à l'instar de la CCJA⁸⁹.

Page | 20

La sentence rendue dans l'arbitrage *ad hoc* ou dans l'arbitrage sous l'égide d'un centre d'arbitrage ne peut donc être critiquée que par le recours en annulation devant l'organe judiciaire compétent de l'Etat membre de l'OHADA. La décision de cette juridiction nationale n'est susceptible que du recours en cassation porté devant la CCJA. La décision accordant l'exequatur n'est susceptible d'aucun recours direct. La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA connaît seulement des recours en cassation contre les décisions de refus d'exequatur rendues par les juridictions nationales relativement à une sentence intervenue dans un arbitrage *ad hoc* ou dans un arbitrage sous l'égide de centres administratifs d'arbitrage. En cas de cassation d'une décision de refus d'exequatur, la CCJA se substitue à la juridiction nationale et accorde l'exequatur⁹⁰ en vertu de son pouvoir d'évocation sauf si un moyen de pur droit qu'elle peut soulever d'office s'y oppose⁹¹. Le Traité constitutif de l'OHADA, qui se fixe pour but, entre autres, comme rappelé ci-dessus, la promotion de l'arbitrage comme instrument de règlement des différends contractuels, dispose en son article 21 qu'en application d'une clause compromissoire ou d'un compromis d'arbitrage, toute partie à un contrat - soit que l'une des parties ait son domicile ou sa résidence habituelle dans un des Etats parties, soit que le contrat soit exécuté ou à exécuter en tout ou partie sur le territoire d'un ou plusieurs Etats Parties - peut soumettre un différend d'ordre contractuel à la procédure d'arbitrage⁹².

⁸⁹ Dans l'espace OHADA, en plus de la Cour commune de justice et d'arbitrage, il existe quelques centres d'arbitrage notamment au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Togo et au Burkina Faso.

⁹⁰ L'exequatur est défini comme l'ordre d'exécution donné par une autorité judiciaire nationale d'une décision rendue hors de la sphère juridictionnelle nationale. L'article 25 alinéa 1er du Traité de l'OHADA dispose : Les sentences arbitrales rendues conformément aux stipulations du présent titre ont l'autorité définitive de la chose jugée sur le territoire de chaque Etat Partie au même titre que les décisions rendues par les juridictions de l'Etat. Elles peuvent faire l'objet d'une exécution forcée en vertu d'une décision d'exequatur. La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage a seule compétence pour rendre une telle décision.

⁹¹ L'exequatur ne peut être refusé que dans les cas suivants : 1. Si l'arbitre a statué sans convention d'arbitrage ou sur une convention nulle ou expirée ; 2. Si l'arbitre a statué sans se conformer à la mission qui lui avait été conférée ; 3. Lorsque le principe de la procédure contradictoire n'a pas été respecté ; 4. Si la sentence est contraire à l'ordre public international. (3) L'art. 32 alinéa 2 de l'Acte uniforme relatif à l'arbitrage institue un recours indirect en disposant « La décision qui refuse l'exequatur n'est susceptible que de pourvoi en cassation devant la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage. La décision qui accorde l'exequatur n'est susceptible d'aucun recours. Toutefois, le recours en annulation de la sentence emporte de plein droit dans les limites de la saisine du juge compétent de l'Etat-partie, recours contre la décision ayant accordé l'exequatur. »

⁹² CCJA, *Les mécanismes de règlement des litiges relatifs aux marchés publics par l'arbitrage OHADA et leur impact sur l'environnement des affaires*, op. cit., p. 12.

Dans cette logique, le Règlement d'Arbitrage de la CCJA du 11 mars 1999 a prescrit la mise en place d'un centre institutionnel d'arbitrage d'un genre nouveau: la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage qui exerce des fonctions de centre administratif chargé d'appuyer et d'encadrer le déroulement de la procédure d'arbitrage sans trancher elle-même les différends ainsi que des fonctions juridictionnelles en statuant sur les recours en contestation de validité des sentences et para juridictionnelles de contrôle purement formelle de la sentence. De plus, la sentence rendue dans l'arbitrage de droit commun n'est susceptible d'exécution forcée qu'en vertu d'une décision d'exequatur rendue par le juge compétent dans l'Etat où l'exécution est poursuivie⁹³. Mais, elles ont une autorité de la chose jugée sur le territoire de chaque État Partie au même titre que les décisions rendues par les juridictions de l'État. Relativement au litige tranché qui ne peut plus être portée devant une autre instance juridictionnelle ou arbitrale⁹⁴. En revanche, pour les sentences rendues sous l'égide de la CCJA, qui administre alors la procédure, cette dernière dispose d'une compétence exclusive pour accorder l'exequatur, conférant ainsi à la sentence force exécutoire dans tous les États parties de l'OHADA. Cette compétence de la CCJA en matière d'exequatur dispense du recours à un juge national et rend exécutoire la sentence dans tous les pays de l'espace OHADA⁹⁵. Or, en interrogeant le droit comparé, on aperçoit dans les mécanismes incitatifs des États-membres de l'OHADA que certains d'entre eux s'isolent de leurs pairs en limitant le plus possible le recours à ce mode de règlement des litiges.

2- Une résistance injustifiée

D'après l'article 45 alinéa 2 de la loi relative aux marchés publics du Togo, « *le recours à l'arbitrage est interdit sauf lorsqu'il résulte d'obligations spécifiées dans les conventions de financement extérieur* ». Quant à la loi sur les contrats de partenariat public-privé, il ressort de son article 66 alinéa 2 que « *le recours à l'arbitrage est possible sauf pour les contrats de gérance et de régie intéressée qui relèvent de la compétence exclusive du tribunal compétent en matière administrative* ». Ainsi, la loi sur les marchés publics pose le principe de l'interdiction de l'arbitrage sauf circonstances particulières tandis que la loi sur les partenariats publics-privés l'exclut dans certains domaines⁹⁶. Ce choix constitue un véritable rétropédalage par rapport à

⁹³ CCJA, *Les mécanismes de règlement des litiges relatifs aux marchés publics par l'arbitrage OHADA et leur impact sur l'environnement des affaires*, op. cit., p. 12.

⁹⁴ *Idem.*, p. 12.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁹⁶ GBADOE-DECKON (A), AMENYINU (T.S.), « La restriction du recours à l'arbitrage dans la nouvelle réglementation de la commande publique au Togo », *Ohadata*, n° D-22-12, 2022, p. 4.

l'ancienne législation sur la commande publique au Togo⁹⁷. Surtout, il est à regretter une entorse à l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage qui, tout comme tout autre Acte uniforme, s'applique directement dans l'ordonnancement juridique interne⁹⁸. C'est notamment, le cas de l'article 45 en son deuxième alinéa qui dispose que « *le recours à l'arbitrage est interdit sauf lorsqu'il résulte d'obligations spécifiées dans les conventions de financement extérieur* ». Le législateur togolais pose ainsi le principe de l'interdiction de l'arbitrage.

Or, en se référant à l'ancienne législation, le recours à l'arbitrage était aisément admis. En effet, il ressortait de l'article 26 de la loi n°2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public que la latitude était laissée aux parties de soumettre leurs différends « *aux juridictions compétentes telles que désignées dans le corps de ces contrats* ». Cette disposition était à compléter avec l'article 130 du décret n°2009/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégation de services publics qui prévoyait que : « *tout différend qui n'aura pas été réglé à l'amiable dans les quinze (15) jours ouvrables suivant la date d'introduction du recours, sera porté, conformément au droit et aux stipulations contractuelles applicables, devant les juridictions ou les instances arbitrales compétentes* ». La latitude était donc clairement laissée aux parties de recourir au mode de règlement des conflits qu'il leur semblait le plus approprié. Le revirement opéré par la loi n° 2021-033 du 31 décembre 2021 paraît donc assez surprenant⁹⁹. Le législateur ouvre tout simplement la voie à la possibilité de recourir à un arbitrage si ledit arbitrage résulte « *d'obligations spécifiées dans les conventions de financement extérieur* ». À cet égard d'ailleurs, il est à constater que le législateur togolais n'a pas daigné donner plus de détails sur ce qu'il faut entendre par « *convention de financement extérieur* »¹⁰⁰.

Sous une forme sensiblement identique, on se souvient en effet qu'en 2015, le Bénin menaçait de se retirer de l'OHADA à la suite d'une condamnation à une amende record de 120

⁹⁷ L'article 26 de la loi n°2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public laissait la latitude aux parties de soumettre leurs différends « *aux juridictions compétentes telles que désignées dans le corps de ces contrats* ». Cette disposition était à compléter avec l'article 130 du décret n°2009/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégation des de services publics qui prévoyait que : « *tout différend qui n'aura pas été réglé à l'amiable dans les quinze (15) jours ouvrables suivant la date d'introduction du recours, sera porté, conformément au droit et aux stipulations contractuelles applicables, devant les juridictions ou les instances arbitrales compétentes* ».

⁹⁸ Article 10 du traité de l'OHADA : « *les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les États Parties nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure* ».

⁹⁹ GBADOE-DECKON (A), AMENYINU (T.S.), « La restriction du recours à l'arbitrage dans la nouvelle réglementation de la commande publique au Togo », *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁰ A la vérité, l'Autorité contractante ne pourra pas opposer le droit national pour se soustraire au recours à l'arbitrage dans le cadre d'un marché public conclu à l'aide d'un financement externe. A contrario, l'arbitrage demeure donc interdit seulement dans les contrats de marchés publics conclus sur le territoire togolais faisant appel à des fonds locaux.

milliards de FCFA par la CCJA¹⁰¹. L'Etat béninois avait qualifié publiquement la décision rendue par la CCJA de « *condamnation arbitraire* » et de « *non-événement pour le Gouvernement et le peuple béninois* ». Ainsi a-t-on pu parler de « *juridiction corrompue* » qui demande « *d'indemniser Monsieur Patrice Talon alors que les faits le prouvent à souhait (...) sans le concours d'aucun expert et dans un simulacre d'écoute de la partie béninoise* »¹⁰². Faisant fi de la sentence définitive rendue par le tribunal arbitral, pourtant revêtue de l'exéquatur, le gouvernement du Président BONI, avait engagé une nouvelle procédure d'appel d'offres international et « *la SGS SA a été déclarée attributaire définitif du marché relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme de certification des valeurs en douane (PCV) et subséquemment (...) à l'élaboration des procédures nécessaires au bon fonctionnement des services, le développement et la mise à jour des fichiers nécessaires sur les dispositions relatives à l'application de la valeur transactionnelle* »¹⁰³. Paradoxalement, même si au final le marché attribué à la SGS a été annulé par le juge administratif béninois, c'est bien la sentence définitive du 15 octobre 2015 rendue par le tribunal arbitral, revêtue de l'exéquatur et présentée à l'État béninois qui a fortement influencé son l'argumentaire¹⁰⁴. Pourtant, même si ce point de vue présuppose l'admission de l'arbitrage dans les marchés publics, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un sujet complexe, marqué par une ouverture progressive mais qui reste encadrée¹⁰⁵.

B- La limitation du recours à l'arbitrage

L'interdiction de recourir à l'arbitrage¹⁰⁶ découle « *des principes généraux de droit public* »¹⁰⁷. Or, à cet égard, même si un certain nombre d'exceptions à ce principe viennent progressivement le remettre en cause¹⁰⁸, le droit OHADA n'a pas vocation à étendre ses effets sur

¹⁰¹ CCJA, Arrêt N°103/2015 - Affaire : *Société Benin Control SA c/ Etat du Bénin*.

¹⁰² Communiqué du conseil des ministres du vendredi 23 octobre 2015.

¹⁰³ TPI de Cotonou, Première Chambre Administrative, 13 février 2017, *État Béninois C/ La Société Générale de Surveillance (SGS)*.

¹⁰⁴ La sentence définitive du 15 octobre 2015 rendue par le tribunal arbitral, revêtue de l'exéquatur et présentée à l'État béninois laisse subodorer le versement de 129 milliards de FCFA à Bénin Control à titre de manque à gagner si le contrat de certification des valeurs en douane lui était définitivement retiré. Comme on le voit, la nullité du contrat du 5 décembre 2014 était un enjeu crucial pour l'État béninois, déterminé à ne pas payer l'amende record infligé par la CCJA.

¹⁰⁵ GAUDEMET (Y.), « L'arbitrage de droit public : l'exemple du droit marocain, une comparaison utile », *Revue du droit public*, n° 3, 2014, pp. 635-642.

¹⁰⁶ Une interdiction rattachée aux articles 83 et 1004 du Code de procédure civile, d'où résultait l'exclusion de tout compromis dans les affaires communicables au ministère public, parmi lesquelles figuraient les causes concernant les personnes publiques.

¹⁰⁷ C.E., avis, 6 mars 1986.

¹⁰⁸ En 1990, Roland DRAGO, affirmait que « tôt au tard, les marchés publics, (...) relèveront du juge ordinaire ou encore mieux de l'arbitrage sous réserve du contrôle parlementaire ». Cité par SAMB (S.), *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone. Contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 28 novembre 2015, p. 656.

le droit des marchés publics (1) dont le contentieux relève, par nature, de la compétence du juge administratif (2).

1- L'exclusion des marchés publics du champ d'application de l'OHADA

Le droit communautaire procède des traités internationaux et, comme tel, a vocation à « prescrire ou à interdire certains comportements »¹⁰⁹ aux États parties. Il va sans dire que les États sont liés par les conventions auxquelles ils adhèrent. En l'espèce, l'article 4 aliéna E du traité constitutif révisé de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) du 29 janvier 2003 dispose en des termes suffisamment précis que les objectifs de ladite organisation sont, entre autres, d'harmoniser « dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des États membres ». Sur ce fondement, les directives n° 04/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public et n° 05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public découlent des principes et objectifs du traité révisé du 29 janvier 2003 en ce sens qu'elles participent à la consolidation de l'hétérogénéité des mécanismes de contrôle et de régulation des marchés publics et des délégations de service public.

Dans ce contexte, une innovation majeure s'est opérée dans le contentieux des marchés publics en droit ivoirien, en particulier avec l'apparition du recours administratif facultatif sous l'effet des directives communautaires entourant les marchés publics et des délégations de services publics dans l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). En effet, la critique la plus pertinente menée à l'encontre des conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir (REP)¹¹⁰ en droit ivoirien se cristallise autour du recours administratif préalable (RAP)¹¹¹ qui précède l'introduction du recours contentieux. En effet, des données statistiques conduisent à voir dans l'exigence du RAP, « le principal écueil d'accès au prétoire »¹¹² du juge administratif ivoirien. Déjà en 1982, « il a été calculé que le défaut du RAP fondait 62% des arrêts d'irrecevabilité. Ceux-ci constituaient plus de la moitié des décisions de la Chambre

¹⁰⁹ Kelsen (H.), *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1996, p. 175 ; Virally (M.), *La pensée juridique*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », réimpr. 1998, p. 39 ; Amselek (P.), « Le droit, technique de direction publique des conduites humaines », *Droits*, 1989, n° 10, p. 7-10, spéc. p. 10.

¹¹⁰ Le recours pour excès de pouvoir (REP) est une action en justice devant le juge administratif permettant à toute personne d'obtenir l'annulation d'une décision administrative illégale (arrêté, décret, refus, etc.)

¹¹¹ Le recours administratif est celui par lequel les "administrés" demandent à l'administration elle-même de revenir sur sa décision. Ce faisant, deux types de recours administratifs leur sont consacrés : le recours gracieux, adressé à l'autorité qui a pris et signé la décision ; le recours hiérarchique adressé à l'autorité hiérarchiquement supérieure à celle qui a pris la décision. Cf. Salami (I.D.), *Droit administratif*, 2^e édition, Cotonou, CeDAT, 2021, p. 409.

¹¹² Kobo (P.-C.), « Le recours administratif préalable (RAP), une condition de recevabilité absurde du recours d'excès de pouvoir (REP) », *Revue Ivoirienne de Droit*, n° 38, 2007, p. 62.

Administrative »¹¹³. Toutefois, s'il convient de noter que les marchés publics jouent « *un rôle essentiel dans la fourniture de biens et de services publics et sont cruciaux pour le développement car ils créent des possibilités d'emploi et d'activités commerciales pour les entreprises et alimentent les échanges nationaux et internationaux* »¹¹⁴, la nécessité d'introduire des réformes appropriées qui tiennent compte des meilleures pratiques en la matière s'est avérée indispensable pour le renforcement des capacités dans la zone UEMOA.

Cet état d'esprit se reflète dans la directive n° 05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public qui harmonise dans l'espace UEMOA l'exigence du RAP dans le contentieux de l'annulation. En effet, il apparaît clairement que l'article 12 de la directive précitée met clairement en évidence le caractère facultatif du recours préalable dans le contentieux de la légalité. Il s'agit incontestablement d'une avancée majeure car le RAP est le fruit d'une ancienne pratique du droit administratif français qui faisait de tout Ministre, un juge de droit commun et de l'audace du Conseil d'Etat qui a mis fin à cette pratique en se reconnaissant désormais attributaire d'une compétence générale¹¹⁵.

C'est d'ailleurs sur ce fondement que l'administration a conservé quelques vestiges de la période du Ministre-juge qui lui permettent de reconsidérer sa décision initiale, même s'il ne fait l'ombre d'aucun doute que depuis l'arrêt Cadot, on est passé d'un système de justice retenue à un réel système de justice déléguée¹¹⁶. Il faut cependant l'avouer, le RAP permet de désengorger le contentieux en évitant aux parties un procès long et coûteux. Il s'agit donc d'une donnée non négligeable dans la compréhension de son caractère obligatoire à la saisine du juge¹¹⁷. Pour autant la directive de l'UEMOA ne généralise pas le recours facultatif à l'ensemble des décisions administratives entachées d'illégalité mais concerne uniquement les organismes intervenant dans la sphère économique au sens des directives de l'UEMOA précitées. De plus, pour des raisons essentiellement historiques, économiques et politiques, l'administration publique en Afrique et

¹¹³ En l'an 2000, sur 15 recours d'excès de pouvoir qu'a eu à connaître la Chambre Administrative, 5 arrêts d'irrecevabilité dont 2 imputables au recours administratif préalable ont été enregistrés. En 2001, sur 45 REP, 7 arrêts d'irrecevabilité dont 4 imputables au RAP. En 2003, sur 16 REP, les statistiques du secrétariat de la Chambre Administrative, mentionnent 8 arrêts d'irrecevabilité dont 2 imputables au RAP. En 2004, sur 17 REP, il y a eu 6 arrêts d'irrecevabilité dont 3 générés par le RAP. En 2005, sur 34 décisions de REP, 21 concluaient à l'irrecevabilité dont 10 imputables au RAP. Cf. KOCO (P.-C.), « Le recours administratif préalable (RAP), une condition de recevabilité absurde du recours d'excès de pouvoir (REP) », *op. cit.*, p. 65 ;

¹¹⁴ OMC, Élaboration de la politique en matière de marchés publics, 2014. Mis en ligne. URL : https://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gp_gpa_f.htm (consulté le 11-05-2026)

¹¹⁵ CE, 13 décembre 1889, *Cadot*.

¹¹⁶ Plus généralement, par cette décision, le Conseil d'État a affirmé qu'il était compétent pour connaître de tout recours en annulation dirigé contre une décision administrative, sauf si un texte en dispose autrement de façon expresse. Cette décision marquait l'aboutissement d'un processus historique de renforcement constant de la juridiction administrative.

¹¹⁷ CSCA, 15 décembre 1969, *Ibrahim Tiene*.

l'administration ivoirienne en particulier sont dépeintes comme des administrations réfractaires à tout dialogue avec les administrés¹¹⁸.

À ce titre, les soumissionnaires doivent très souvent se contenter de suivre les décisions unilatérales de l'administration sans une réelle volonté de les reconsidérer. Dans de telles conditions, le recours obligatoire pourrait s'avérer contre-productif voir pratiquement inutile¹¹⁹ pour « *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* »¹²⁰. Enfin, pour que le recours contentieux soit recevable, il faut absolument que la saisine du juge administratif ait elle-même été formée avant l'expiration du délai de recours contentieux. Or, sur ce point, rappelons que le délai habituellement de 2 mois à compter du lendemain de la notification au demandeur ou de sa publication de la décision expresse prise par l'administration¹²¹ a été également affecté par le droit communautaire qui a considérablement raccourci les délais contentieux¹²². Ainsi conçu, le droit OHADA n'a nullement vocation à s'appliquer aux marchés publics car ses principes et objectifs sont à l'opposé de la satisfaction de l'intérêt général dont le juge administratif en est le garant naturel.

2- La juridiction administrative, juge naturel des marchés publics

Le marché public est avant tout un contrat administratif¹²³, c'est-à-dire, « *un acte juridique issu de l'accord de volonté entre deux ou plusieurs personnes, et qui va régir les seules relations de ces personnes, en créant entre elles des droits et obligations réciproques dont les uns sont la*

¹¹⁸ CAMERON (R.), « L'administration publique en Afrique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, no. 4, 2010, pp. 637-643.

¹¹⁹ KOBO (P.-C.), « Le recours administratif préalable (RAP), une condition de recevabilité absurde du recours d'excès de pouvoir (REP) », *op. cit.*, p. 65 et s.

¹²⁰ Cf. Préambule du Traite constitutif de l'UEMOA révisé le 29 janvier 2003.

¹²¹ En principe, les règles de délais du recours sont d'ordre public. De sorte que le juge est tenu à leur respect pour déclarer le recours irrecevable soit qu'il est prématuré (CSCA, 1er avril 1964, N'SAN Yapi Celestin c/ PTT ; CSCA, 21 février 1990, (NIANGO Séka Vincent et autres c/ Ministère de la Fonction Publique), soit qu'il est tardif (CSCA, 22 juillet 1981, ASSAMOI Niamien ; CSCA, 26 mars 2000, ADJAKOU Gérard).

¹²² Dans cette perspective, l'article 10 de la directive n° 05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public, les Etats membres se sont engagés « à prendre les mesures nécessaires permettant aux soumissionnaires s'estimant injustement évincés des procédures soumises aux dispositions de la Directive N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public, d'introduire un recours effectif préalable à l'encontre des procédures et décisions rendues à l'occasion de la procédure de passation et leur causant préjudice, devant le représentant de l'autorité contractante. La décision de ce dernier peut être contestée devant son autorité hiérarchique (...) Ce recours doit être exercé dans les cinq (5) jours ouvrables de la publication de la décision d'attribution du marché ou de la délégation de service public, de l'avis d'appel d'offres, ou de la communication du dossier d'appel d'offres (...) Il a pour effet de suspendre la procédure d'attribution jusqu'à la décision définitive de l'autorité contractante, hiérarchique ou de l'Autorité de Recours non juridictionnels ».

¹²³ BIAKAN (J.), *Droit des marchés publics au Cameroun*, L'Harmattan, 2011, p. 43.

contrepartie de l'autre »¹²⁴. Si l'administration dispose donc du pouvoir de recourir à la technique contractuelle, le caractère administratif d'un contrat permet de le distinguer des contrats privés de l'administration, dont le contentieux est porté devant le juge judiciaire même s'il renferme des clauses exorbitantes de droit commun¹²⁵. S'il est communément admis que c'est le législateur qui a qualifié un certain nombre de contrats d'administratif comme les marchés de travaux publics, les contrats d'occupation du domaine public, les ventes domaniales de l'État, les contrats d'emprunt public, ou encore les contrats relatifs à l'exécution des travaux publics, dans les autres cas, il revient à la jurisprudence de qualifier ces contrats¹²⁶. Elle se fonde alors sur deux séries de critères cumulatifs¹²⁷. Il faut de plus relever que la juridiction administrative est née d'une longue évolution du système de contrôle de l'administration, depuis l'affirmation en 1790, du principe dit de séparation des autorités administratives et judiciaires. Si l'on envisage les activités d'intérêt général dont l'administration a la charge au profit des administrés, on s'aperçoit qu'elle peut mettre en œuvre des prérogatives de puissance publique dont elle est investie et se comporter selon les modes de gestion publique.

En revanche, elle peut aussi agir, comme le ferait un particulier, dans le cadre de la gestion privée qui emporte l'application des règles de droit privé¹²⁸. Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires ne signifie donc pas une soustraction systématique de l'administration à la compétence des tribunaux judiciaires, bien au contraire, le Doyen Vedel y voit une variante de l'interprétation à la française de la séparation des pouvoirs qui « *figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel (...) relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif* »¹²⁹. A cet égard, il est important de souligner qu'il revient en premier lieu au législateur de fixer les compétences d'attributions de chaque tribunal, en précisant le cas échéant, les affaires qui leur seront expressément confiées. Toutefois, en l'absence d'une volonté clairement exprimée par le législateur, le critère matériel utilisé pour qualifier qu'une affaire relève de la

¹²⁴ KOBO (P.-C.), *Droit administratif général*, 2^e édition, ABC, mars 2005, p. 136.

¹²⁵ Les contrats conclus entre deux personnes publiques sont en principe des contrats administratifs, sauf si par leur objet, ils font naître entre les parties, des rapports de droit privé (T.C., 21 mars 1983, *UAP*, *AJDA*, 1983, p. 356.)

¹²⁶ KOKOROKO (D.K.), *Les grands thèmes du droit administratif*, 3^{ème} édition, les Presses du MEPS, 2025, pp. 103-106.

¹²⁷ BOURDON (P.), *Les indispensables du droit public*, Ellipses, 2021, pp. 245-247.

¹²⁸ KOBO (P.-C.), *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁹ v. Cons. Const., 23 janvier 1987, n° 86-224, études G. Vedel, DC, RFDA, 1990, p. 698.

compétence des juridictions administratives ou judiciaires¹³⁰, n'étant pas toujours fiable et précis, la compétence du tribunal se fera au cas par cas suivant les faits à l'origine du contentieux. Le cas échéant, il reviendra au tribunal des conflits de résoudre les conflits de compétences entre les juridictions administratives et judiciaires.

Page | 28

On conviendra assez aisément ici que l'article 818 du Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes du Bénin est sans ambiguïté sur la compétence des juridictions statuant en matière administrative « *pour connaître du contentieux de tous les actes émanant de toutes les autorités administratives de son ressorts* ». Dans le même temps, les actes de l'administration étant exécutés dans les conditions de droit privé et le plus souvent selon le régime de droit public, l'article 818 se veut encore plus précis en soulignant les contentieux relevant de la compétence du juge administratif, il s'agit entre autres, des « *recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions des autorités administratives ; les recours en interprétation des actes des mêmes autorités sur renvoi des autorités judiciaires ; tous litiges de plein contentieux mettant en cause une personne morale de droit public sauf exceptions prévues par la loi ; les réclamations des particuliers contre les dommages causés par le fait personnel des entrepreneurs concessionnaires et régisseurs de l'administration ; le contentieux fiscal* ». On découvre ainsi que le juge administratif béninois fonde sa compétence, dans son jugement opposant l'État Béninois à la Société Générale de Surveillance (SGS)¹³¹, sur le fait que le contrat du 5 décembre 2014 attribuant le marché public à la SGS est « *un acte de l'autorité administrative, un contrat administratif en raison de ce que l'une des parties est une personne morale de droit public, en l'occurrence l'État* ».

Or l'article 818 ne consacre que l'élément organique du critère d'indentification du contrat administratif (la présence d'une personne publique), reste le critère matériel (l'objet du contrat et le contenu du contrat) qui est désespérément absent. Il en résulte alors, une autre justification tirée de la relation du contrat avec le service public puisque visiblement « *ce contrat est relatif à l'exécution d'un service public à savoir la certification des valeurs en douane, laquelle est une activité régaliennne de l'État* ». Il s'en suit évidemment que « *le contentieux d'un tel contrat de droit public relève de la compétence du juge administratif* » plus précisément « *de la compétence du Tribunal de première instance de première classe de Cotonou statuant en matière administrative* ».

¹³⁰ La juridiction a un caractère administratif si les questions qu'elle a pour mission de trancher relèvent du droit administratif, elle a un caractère judiciaire si ces questions relèvent du droit privé.

¹³¹ TPI de Cotonou, Première Chambre Administrative, 13 février 2017, *État Béninois C/ La Société Générale de Surveillance (SGS)*.

Tel est également le cas au Togo où la nature administrative du contrat a servi de fondement à la compétence de la chambre administrative de la cour d'appel conformément à l'article 28 de la loi n° 78-35 du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire. En effet, l'article 28 attribue expressément compétence à la juridiction administrative pour connaître de « *toute action tendant à faire déclarer débitrice l'État et ses démembrements en raison des marchés conclus par eux, des travaux qu'ils ont ordonnés ou tous actes ayant causé préjudice, tous litiges portant sur les avantages pécuniaires ou statutaires reconnus aux fonctionnaires et agents de diverses administrations* ». Dans cette posture, on s'aperçoit que la juridiction administrative constitue l'instance de référence en la matière¹³².

Conclusion

En définitive, on retiendra que si le droit OHADA a pour objectif de stimuler « *la création d'un environnement juridique favorable à l'entreprise* »¹³³ dans un contexte de mondialisation et d'ouverture des économies Etats à la concurrence, elle tend de ce fait à interagir avec les acheteurs publics. C'est précisément le cas lorsque l'OHADA appréhende l'administration comme une unité économique au sein du marché. En effet, lorsqu'elle se livre à des activités de production, de distribution et de consommation de richesse, l'application du droit communautaire devient automatique¹³⁴.

Dans le même sens, quand l'article 1er de l'Acte uniforme du 15 décembre 2010 portant sur le droit commercial général (AUDSCGIE) intègre dans son champ d'application « *tout commerçant, personne physique ou morale y compris toutes sociétés commerciales dans lesquelles un Etat ou toute autre personne de droit public est associé (...)* », il a pour effet de rendre très attractives lesdites dispositions pour les investisseurs dans la mesure où elles introduisent des souplesses de gestion que les règles exorbitantes du droit administratif n'auraient pas facilitées¹³⁵. Sur ce point, il semble bien que les preuves ne manquent pas, en particulier au niveau processuel, pour établir que le droit OHADA bouleverse un tant soit peu les attributions classiques du juge administratif dans le contentieux des marchés publics. En toile de fond, la possibilité, sous réserve

¹³² DIALLO (M.Y.), « Le juge de l'administration et la régulation des marchés publics au Sénégal », *Afrilex*, pp. 1-35. Mis en ligne en mai 2015. URL : <https://afrilex.u-bordeaux.fr/2015/05/23/le-juge-de-ladministration-et-la-regulation-des-marches-publics-au-senegal/> (consulté, le 21-05-2026)

¹³³ v. MBOUP (M.), *Contribution à l'étude des aspects juridiques et financiers des politiques d'ajustement structurel en Afrique : l'exemple du Sénégal*, Thèse, Université Jean Moulin, 2002, p. 181 ; Préambule Traité OHADA.

¹³⁴ KEBE (A.A.D.), « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Afrilex*, p. 7. Mis en ligne en mai 2015. URL : https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Le_declin_de_l_exorbitance_du_droit_administratif_senegalais.pdf (consulté, le 21-05-2026)

¹³⁵ *Ibid.*, p. 6.

de certaines dispositions particulières prévues dans le droit OHADA, du dessaisissement du juge administratif au profit de l'arbitrage. Au Sénégal par exemple, l'article 1 du Code des marchés publics évoque cette possibilité pour les parties contractantes de recourir à l'arbitrage, conformément au droit OHADA¹³⁶.

Toutefois, les prérogatives de l'administration comme force d'exécution de la volonté générale, ne saurait s'accommoder de l'asservissement de l'OHADA dont le dispositif est ancré dans le droit privé. En conséquence, la résilience des marchés publics au contact de l'OHADA est amplement justifiée en raison de la compétence du juge administratif en tant que le juge naturel des marchés publics et ce, pour plusieurs raisons juridiques¹³⁷ et historiques fondamentales¹³⁸. Dès lors, si l'articulation entre le droit de l'OHADA et le droit des marchés publics révèle une coexistence complexe mais complémentaire, le contentieux des marchés publics conserve pour lui-même une spécificité stricte liée à la nature juridique de la commande publique¹³⁹.

¹³⁶ Cf. Décret n° 2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés de la République du Sénégal.

¹³⁷ La loi qualifie par principe les marchés publics de contrats administratifs.

¹³⁸ MOQUET-ANGER (M.-L.), « Les juges du contrat administratif - Propos introductifs », *Revue Juridique de l'Ouest*, n° 3, 2014, pp. 11-17

¹³⁹ GUEZOU (O.), *Traité de contentieux de la commande publique*, Le Moniteur, 2023, pp. 37-242.

**Administrative Mediation and Good Local Governance in Cameroon:
Evaluating the Role of the Public Independent Conciliator within the Special
Status of the North-West and South-West Regions**

La médiation administrative et la bonne gouvernance locale au Cameroun : Évaluation du rôle du
Public Independent Conciliator dans le cadre du statut spécial des régions du Nord-Ouest et du
Sud-Ouest

By:

NJINDEM Turbonise

PhD Candidate in Public Law in the Faculty of Law and Political Science
University of Dschang / Cameroon

Abstract:

The establishment of the Public Independent Conciliator (PIC) under the Special Status granted to the North-West and South-West Regions represents one of the significant institutional innovations introduced by Cameroon's decentralization reforms. Conceived as a mechanism of administrative mediation, the institution seeks to facilitate the amicable settlement of disputes between citizens, and regional and local authorities, while promoting accountability, transparency, and citizen-oriented administration. This article critically examines the extent to which the PIC contributes to good local governance in the North-West and South-West Regions. Using a doctrinal and analytical legal methodology, supported by comparative references to ombudsman institutions, the study evaluates both the governance contributions and the institutional limitations of the PIC. It argues that although the institution has strengthened administrative accountability, transparency, citizen protection, and participatory governance, its effectiveness remains constrained by the non-binding character of its recommendations, normative ambiguities, limited institutional autonomy, and weak implementation mechanisms. The article concludes that strengthening the legal authority, institutional independence, and monitoring capacity of the PIC is essential for transforming it into an effective regulator of decentralized governance capable of consolidating good local governance within the Special Status framework of the North-West and South-West Regions.

Keywords: Administrative Mediation; Public Independent Conciliator; Good Local Governance; Decentralization; Special Status; North-West; South-West; Regions ; Cameroon.

Résumé :

Institué dans le cadre du Statut spécial reconnu aux Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, le Public Independent Conciliator (PIC) constitue l'une des innovations institutionnelles majeures issues de la réforme de la décentralisation au Cameroun. Conçu comme un mécanisme de médiation administrative, il a pour mission de favoriser le règlement amiable des différends entre les citoyens et les collectivités territoriales décentralisées, tout en renforçant la transparence, la responsabilité administrative et la protection des administrés. Le présent article analyse de manière critique la contribution effective de cette institution à la promotion de la bonne gouvernance locale dans les régions du Sud-Ouest et du Nord-Ouest. À partir d'une méthode juridique doctrinale et analytique, enrichie d'une approche comparative des institutions de type médiateur ou ombudsman, l'étude met en évidence les apports du PIC en matière de prévention de la mauvaise administration, de transparence administrative, de participation citoyenne et de règlement non contentieux des litiges administratifs. Elle démontre toutefois que l'efficacité de cette institution demeure limitée par le caractère non contraignant de ses recommandations, certaines ambiguïtés normatives, une autonomie institutionnelle insuffisante ainsi que des mécanismes de suivi peu développés. L'article conclut que le renforcement d'autorité juridique, de l'indépendance institutionnelle et de capacité de surveillance du PIC est essentiel pour la transformer en un régulateur efficace de gouvernance décentralisée capable de consolider la bonne gouvernance locale dans le cadre de statut spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

Mots-clés : Médiation Administrative ; Public Independent Conciliator ; Bonne Gouvernance Locale ; Décentralisation ; Statut Spécial ; Nord-Ouest ; Sud-Ouest ; Régions ; Cameroun.

Introduction

The growing prominence of mediation within the public administration reflects broader transformations in governance theory and practice. Since the late twentieth century, international organizations, governments, and legal scholars have increasingly advocated the development of alternative dispute-resolution mechanisms capable of complementing traditional judicial remedies¹. Such mechanisms are often presented as instruments of good governance because they facilitate access to justice, promote administrative accountability, and enhance the protection of individual rights, while reducing the costs and delays associated with judicial proceedings. In many democratic systems, ombudsman institutions, public protectors, mediators, and conciliators have consequently become essential components of modern administrative governance.

Page | 33

The connection between administrative mediation and good governance is particularly significant in decentralized political systems. Decentralization entails the transfer of administrative and political responsibilities from central authorities to local or regional entities in order to bring public decision-making closer to citizens². Within the Cameroonian context, decentralization refers to the devolution by the state of special powers and appropriate resources to local authorities.³ Beyond its institutional dimension, decentralization is expected to improve accountability, encourage citizen participation, strengthen transparency, and increase the responsiveness of public authorities to local needs⁴. Nevertheless, the effectiveness of decentralized governance does not only depend on the existence of decentralized institutions, but also on the availability of mechanisms capable of regulating relations between citizens and local administrations. In this regard, administrative mediation has become an increasingly valuable tool for ensuring that decentralized authorities exercise their powers in conformity with the principles of legality, fairness, transparency, and respect for citizens' rights.

The Cameroonian decentralization⁵ process has undergone significant transformations in recent years. Following constitutional reforms and successive legislative developments, decentralization has progressively become a central component of the country's administrative organization.⁶ The adoption of Law No. 2019/024 of 24 December 2019 instituting the General

¹ Read CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société classics », 2017, 328 pp.

² United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development*, 1997.

³ Article 5 (1) of the General Code of Regional and Local Authorities

⁴ World Bank, *Governance and Development*, 1992

⁵ OWONA (J.), *La décentralisation Camerounaise*, Yaoundé, L'Harmattan, 2011, 170 pp.

⁶ See Law No 96/06 of 18 January 1996 to amend the Constitution of 2 June 1972; the 22 July 2004 decentralization laws on the orientation of decentralization, on rules applicable to councils and on rules applicable to regions; the 2009 laws on the financial regime of regional and local authorities and on local tax system; as well as the 2019 General Code of Regional and Local Authorities

Code of Regional and Local Authorities marked a decisive stage in this evolution, by consolidating the legal framework governing regional and local authorities, and introducing innovative institutional arrangements designed to improve local governance⁷. Among the most notable innovations of this reform is the granting of Special Status to the North-West and South-West Regions, based on their language specificity and historical heritage⁸, as a solution to the Anglophone crisis.

Within this special status framework, the legislator established the office of the Public Independent Conciliator (PIC). The institution was conceived as a mechanism intended to facilitate dialogue between citizens and decentralized authorities; receive complaints concerning the functioning of regional and local public services; and contribute to the amicable settlement of administrative disputes; defend and protect citizens' rights and freedoms; and promote good local governance⁹. The general legal framework of the PIC is further determined by decree of the President of the Republic¹⁰. The Public Independent Conciliator thus embodies an attempt to strengthen citizen protection while simultaneously improving the quality, transparency, and accountability of public administration in the two Anglophone regions¹¹. The institution became effectively operational in 2021 with the appointment of pioneer PIC¹².

From a theoretical perspective, the institution can be situated within a broader international trend toward the development of ombudsman-type institutions. Comparative experiences demonstrate that administrative mediators frequently perform functions extending beyond the resolution of individual disputes. They often contribute to identifying systemic administrative deficiencies, promoting good administrative practices, enhancing institutional accountability, and fostering a culture of respect for citizens' rights within the public administration.

The scientific interest of this study lies precisely in this tension between normative ambition and institutional effectiveness. While existing scholarship on Cameroonian decentralization has devoted considerable attention to local autonomy, regional governance, and the Special Status of the North-West and South-West Regions, relatively limited attention has been given to the governance implications of administrative mediation and the specific role played by

⁷ Read ALIYOU (S.), « La réforme du droit des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », *Revue Africaine et Malgache de Recherches Scientifiques*, No.2, Juliet 2020, pp. 122-148.

⁸ Articles 3, 327 to 371 of the General Code of Regional and Local Authorities

⁹ Article 367 of the General Code of Regional and Local Authorities

¹⁰ Decree No 2020/773 of 24 December 2024 to lay down conditions for discharge of the duties of the Public Independent Conciliator in the North-West and South-West Regions

¹¹ Article 4 of the 2020/773 Decree

¹² Decree No 2021/342 of 10 June 2021 to appoint Public Independent Conciliators in the North-West and South-West Regions

the Public Independent Conciliator¹³. Yet the institution occupies a unique position at the intersection of administrative law, decentralization, alternative dispute resolution, and governance studies. Examining its contribution therefore offers an opportunity to enrich contemporary debates concerning the effectiveness of non-judicial accountability mechanisms in decentralized administrative systems. Against this background, the central question addressed in this article is the following: *To what extent does the Public Independent Conciliator, as a mechanism of administrative mediation established under the Special Status of the North-West and South-West Regions of Cameroon, effectively contribute to good local governance?*

The study proceeds from the hypothesis that the Public Independent Conciliator constitutes an innovative governance mechanism capable of promoting good local governance within the Special Status framework. Nevertheless, its effectiveness remains substantially limited. To verify this hypothesis, the analysis first examines the contribution of the Public Independent Conciliator to the promotion of good local governance through administrative mediation in the North-West and South-West Regions (I), before evaluating the legal and institutions limits affecting its effectiveness and prospects (II).

I- THE CONTRIBUTION OF THE PUBLIC INDEPENDENT CONCILIATOR TO GOOD LOCAL GOVERNANCE THROUGH ADMINISTRATIVE MEDIATION IN THE NORTH-WEST AND SOUTH-WEST REGIONS

The emergence of administrative mediation within contemporary systems of public governance reflects a profound transformation in the conception of administrative accountability. Whereas traditional administrative law relied principally on hierarchical control, administrative supervision, and judicial review to ensure legality and administrative discipline, modern governance increasingly incorporates non-jurisdictional mechanisms designed to promote dialogue, responsiveness, transparency, and citizen participation¹⁴. Within this evolving framework, the Public Independent Conciliator (PIC), established under the Special Status of the North-West and South-West Regions, represents an important innovation of the law of regional

¹³ See TIDO BATIO (R.), "The New Institution of the Public Independent Conciliator in the North-West and South-west Regions: Reflection on the Effectiveness and Relevance of an Innovation in the Law of Decentralized Territorial Authorities in Cameroon", *African Journal of Law and Politics*, Vol.3, No.2, 2022, pp.189-211; KALTOUMA (Y.) & NTSAMA (F.M.), « L'apport du Public Independent Conciliator dans le règlement non-juridictionnel des litiges en droit administratif au Cameroun », *International Multilingual Journal of Science and Technology*, Vol. 9, Issue 8, August 2024, pp. 7543-7562 ; MONTY (J.A.), « Le Public Independent Conciliator : Une composante administrative au service du droit (positif) et de l'administration régionale du Nord-Ouest et Sud-Ouest (Cameroun) », *Les Cahiers CEDIMES*, Vol. 20, No. 4, 2025, pp. 82-94.

¹⁴ Read CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, op.cit., 328 pp.

and local authorities¹⁵. The institution does not merely seek to resolve disputes between citizens and decentralized authorities, but also to improve the quality of governance through preventive oversight, administrative accountability, and the promotion of transparent administrative conduct. Its contribution to good local governance can therefore be understood through its role in reinforcing accountability and transparency (A), as well as protecting citizens and consolidating participatory local governance (B).

A- Reinforcing Accountability and Transparency through Administrative Mediation

The role of the Public Independent Conciliator in reinforcing accountability and transparency through administrative mediation cannot be undermined. In fact, the Public Independent Conciliator has established itself as a prominent actor of accountability and transparency in the North-West and South-West Regions. Here, the Public Independent Conciliator significantly contributes to preventing maladministration (1), and promoting transparency and administrative responsiveness in regional and local administration (2).

1- Preventing Maladministration through the Oversight Function of the Public Independent Conciliator

The concept of maladministration occupies a central place in contemporary administrative governance. Although the notion lacks a universally accepted legal definition, it generally refers to administrative conduct that falls below accepted standards of legality, fairness, efficiency, impartiality, or good administrative practice. It encompasses not only unlawful actions but also delays, negligence, abuse of discretion, discrimination, procedural unfairness, lack of responsiveness, and administrative arbitrariness. The significance of maladministration in governance discourse derives from the recognition that many administrative failures affecting citizens do not necessarily amount to strict illegality capable of judicial sanction. As the European Ombudsman has consistently emphasized, maladministration may occur whenever a public authority fails to act in accordance with principles of good administration, even where no formal legal violation is established¹⁶. Administrative mediation institutions were therefore developed precisely to address governance deficiencies that conventional judicial mechanisms often fail to remedy.

¹⁵ ALIYOU (S.), « Le statut spécial des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest au Cameroun », *Revue Africaine de Droit Public*, Vol. XI, No.26, p. 85.

¹⁶ MCCLELLAN (G.B.), “The Role of the Ombudsman”, *University of Miami Law Review*, Vol.23, No.2, 1969, pp. 463-475; HARIJANTI (S.D.) & WIBOWO (R.A.), “Ombuds and Maladministration: The Case of Indonesia and the Netherlands”, *Edward Elgar Publishing*, 2026, pp. 255-271 ; SAMPARA (S.), “Maladministration in the Context of the Public Service”, *Journal of Humanity*, Vol.2, No.1, 2014, pp. 113-120 ; MARSHALL (M.A.) & REIF (L.C.), “The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution”, *Alberta Law Review*, 1995, pp. 215-239.

Within the framework of Cameroon's decentralized territorial administration, the risks of maladministration are particularly significant. Decentralization transfers important administrative competences and resources to regional and local authorities, thereby multiplying points of interaction between citizens and decentralized authorities. While decentralization aims to improve responsiveness and proximity; promote development, democracy, and good governance at the local level¹⁷, it may also generate new forms of administrative dysfunction, including procedural irregularities, bureaucratic delays, opacity in decision-making, and abuses of administrative discretion.

The establishment of the PIC under the special status regime of the North-West and South-West regions, by the General Code of Regional and Local Authorities constitutes an attempt to address these governance challenges through preventive and corrective oversight. The institution receives complaints submitted by users of regional and local public services concerning the functioning of decentralized authorities. By examining these complaints and engaging with the authorities concerned, the PIC contributes to identifying and correcting administrative shortcomings before they escalate into more serious conflicts or litigation.

Unlike courts, which intervene only after disputes have matured into legal controversies, the PIC performs a preventive function, aside its regulatory function. Hence, the PIC plays a vital role in the non-jurisdictional settlement of disputes¹⁸. This preventive dimension constitutes one of the institution's most significant contributions to good local governance. Through the examination of complaints, the PIC is capable of uncovering recurrent administrative deficiencies that may otherwise remain hidden from public scrutiny. Complaints relating to delays in service delivery, failures to provide information, procedural irregularities, unequal treatment of citizens, or abuses of administrative authority often reveal broader structural weaknesses within the public administration. The PIC recommendations do not only resolve individual grievances, but also encourage institutional learning and administrative improvement. This function aligns closely with contemporary theories of administrative accountability. Accountability requires that public officials justify their decisions, explain their conduct, and accept responsibility for administrative performance. Administrative mediation contributes to this objective by creating a mechanism through which citizens may challenge administrative conduct without resorting immediately to

¹⁷ Article 5 of the GCRLA

¹⁸ See KALTOUMA (Y.) et NTSAMA (F.M.), « L'apport du Public Independent Conciliator dans le règlement non-juridictionnel des litiges en droit administratif au Cameroun », op.cit., pp. 7543-7562.

litigation. The PIC thus acts as an intermediary institution linking citizens to administrative authorities, and facilitating the exercise of public scrutiny over administrative action¹⁹.

Furthermore, the PIC's activities may indirectly reinforce public confidence in regional and local administrations. Citizens are more likely to trust decentralized administrative authorities when they perceive the existence of accessible mechanisms like the PIC, capable of addressing grievances and correcting administrative failures. Trust constitutes a fundamental component of good governance because it facilitates cooperation between citizens and public authorities, while enhancing the legitimacy of administrative institutions.

The preventive oversight function of the PIC therefore contributes significantly to the realization of accountable governance within the North-West and South-West Regions. Thus, the institution nevertheless serves as an important mechanism for identifying maladministration, encouraging administrative correction, and promoting adherence to standards of good administration in the North-West and South-West regions.

2- Promoting Transparency and Administrative Responsiveness in Regional and Local Administration

Transparency constitutes one of the most fundamental principles of contemporary governance. International organizations, governance scholars, and public administration practitioners generally regard transparency as an indispensable condition for good governance²⁰. Transparency refers to the availability, accessibility, and comprehensibility of information concerning governmental activities, decisions, and procedures. Administrative transparency enables citizens to understand how decisions are made, how public resources are utilized, and how administrative authorities exercise their powers. Transparency presupposes making the administration less opaque, dispelling the obscurity that surrounds it, and lifting the veil that conceals it²¹. Without transparency, accountability mechanisms like the PIC become ineffective because citizens lack the information necessary to evaluate administrative performance. Transparency has now become an integral part of constraints imposed on the public administration. This principle, traditionally regarded as a moral obligation, has gradually acquired legal force²². It

¹⁹ Article 4 of Decree No 2020/773 of 24 December 2020 to lay down conditions for discharge of the duties of the Public Independent Conciliator in the North-West and South-West Regions

²⁰ World Bank, *Governance and Development*, 1992

²¹ CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, 5^e éd., coll. « Thémis », Paris, PUF, 2013, p. 546.

²² DONIER (V.), « Les lois du service public : entre tradition et modernité », RFDA, 2006, p. 1225.

is an organizational paradigm founded on opening the internal decision-making processes of public institutions to third parties²³.

The primary manifestation of the principle of transparency lies in the requirement to state reasons for administrative acts²⁴. Decentralization brings decision-making closer to citizens²⁵, but proximity alone does not guarantee transparency. Local authorities may remain opaque, inaccessible, or unresponsive if adequate accountability mechanisms are absent. Administrative mediation institutions therefore play a crucial role in facilitating communication between citizens and public authorities. PIC performs this function by acting as an intermediary between citizens and decentralized authorities. Citizens frequently encounter difficulties when attempting to obtain information regarding administrative decisions affecting their rights and interests. Bureaucratic complexity, procedural opacity, and administrative reluctance to disclose information may create barriers to effective citizen engagement. By receiving complaints and requesting explanations from administrative authorities, the PIC contributes to reducing these barriers and improving administrative openness²⁶. The institution's mediation activities encourage regional and local authorities in the North-West and South-West Regions to provide clearer explanations for their decisions and actions. In short, administrative transparency is ensured by the publication or notification of an administrative act²⁷.

Transparency is closely linked to administrative responsiveness. Responsiveness refers to the capacity of public authorities to react promptly and appropriately to citizens' needs, concerns, and complaints. A responsive administration is characterized by accessibility, efficiency, attentiveness, and willingness to engage constructively with citizens. The PIC promotes responsiveness by providing citizens with a channel through which grievances can be communicated to public authorities²⁸. In many instances, administrative disputes arise not because authorities act unlawfully, but because they fail to communicate effectively or respond adequately

²³ FLORINI (A.), "The end of secrecy", *Foreign Policy*, Vol. III, 1998, pp. 50-63

²⁴ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « L'obligation de motiver certaines décisions administratives au Cameroun », *Juris Périodique*, No. 31, juillet-septembre 1997, pp. 60-66.

²⁵ NACH MBACK (C.), *Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamiques comparées de processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne*, Paris, Karthala-PDM, 2003, 528 pp ; TCHOUNBIA ELANG (R.), *Démocratie et décentraliser : La gouvernance locale*, Yaoundé, Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, 2004, 263 pp ; NGAFFO (N.), « Décentralisation et démocratie dans le code général des collectivités territoriales décentralisées », *Revue Africaine et Malgache de Recherches Scientifiques*, No.1, Janvier 2022, pp. 1-34.

²⁶ Article 11 to 15 of the 2020/773 Decree

²⁷ ENGOUTOU (J-L.), « Le droit à une bonne administration : Etude à partir des cas des Etats d'Afrique francophone et anglophone », *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 4, 2022, p. 924.

²⁸ Article 4 of the 2020/773 Decree

to citizens' concerns. Administrative mediation addresses this problem by facilitating dialogue and encouraging administrative authorities to engage directly with complainants²⁹.

The promotion of transparency and responsiveness also enhances democratic legitimacy. Governance institutions do not only derive legitimacy from legal authority, but also from their ability to respond effectively to public expectations. Citizens are more likely to regard administrative authorities as legitimate when decision-making processes are transparent and when grievances receive fair consideration.

Page | 40

B- Citizen Protection and strengthening Participatory Local Governance

Traditionally, administrative law focused primarily on the legality of administrative action and the hierarchical supervision of public authorities. However, governance is not only assessed in terms of legal compliance, but also according to its capacity to guarantee citizen protection, encourage participation, and strengthen trust between public authorities and society. Administrative mediation responds directly to these concerns by creating institutional mechanisms capable of facilitating dialogue, resolving disputes amicably, and ensuring that citizens remain at the centre of administrative action. Within the framework of the Special Status granted to the North-West and South-West Regions of Cameroon, the PIC occupies a strategic position in this process³⁰. Beyond its role as an oversight institution, it serves as a mechanism for citizen protection and participatory governance. Through the reception of complaints, the mediation of disputes, and the facilitation of communication between citizens and decentralized authorities, the institution contributes to the development of a more inclusive and citizen-oriented model of local governance. Its contribution may therefore be examined through two complementary dimensions: its role in the amicable settlement of administrative disputes (1), and its contribution to citizen participation and democratic governance (2).

1- Administrative Mediation as a Mechanism for the Amicable Settlement of Administrative Disputes

One of the most significant contributions of the PIC to good local governance lies in its capacity to facilitate the amicable settlement of disputes arising between citizens, and regional and council administrations³¹. This function corresponds to a growing international tendency to promote alternative dispute-resolution mechanisms as complementary instruments to judicial review. The development of administrative mediation is largely explained by the limitations of

²⁹ Article 14 of the 2020/773 Decree

³⁰ KALTOUMA (Y.) et NTSAMA (F.M.), « L'apport du Public Independent Conciliator dans le règlement non-juridictionnel des litiges en droit administratif au Cameroun », op.cit., pp. 7543-7562.

³¹ Article 4 (1) of the 2020/773 Decree

traditional judicial remedies. Although judicial review remains an essential guarantee of legality and the rule of law, court proceedings are often costly, complex, technical, and time-consuming. Many administrative grievances experienced by citizens do not necessarily require formal litigation. In numerous cases, disputes arise from misunderstandings, communication failures, procedural irregularities, delays, or administrative negligence rather than deliberate illegality. Resorting immediately to judicial proceedings may therefore be disproportionate and may further aggravate tensions between citizens and public authorities. Administrative mediation offers an alternative approach³². Rather than focusing on adjudication and sanction, mediation emphasizes dialogue and mutual understanding. The objective is not to determine a winner and a loser, but to identify solutions acceptable to all parties, while preserving constructive relationships between citizens and administrative authorities.

Within this framework, the PIC functions as an intermediary institution capable of reducing the adversarial nature of administrative disputes³³. By receiving complaints from citizens and engaging directly with the authorities concerned, the PIC creates opportunities for communication that might otherwise not exist. Citizens are provided with an accessible mechanism through which they can express grievances and seek redress without immediately resorting to formal litigation³⁴.

The accessibility of mediation constitutes one of its principal advantages. Unlike judicial proceedings, which often require legal expertise and financial resources, conciliatory procedures are generally characterized by simplicity, flexibility, and informality. Referral to the PIC is naturally distinguished from referral to a judge by its relative simplicity, its humanism, and the absence of excessive formalism³⁵. The referral to the judge on the other hand, is subject to rigorous regulations and costly procedures that make access difficult, and failure to comply with them leads to inadmissibility of the application³⁶. Accessibility to the PIC enhances the practical protection of citizens' rights, and contributes to the democratization of administrative justice in the North-West and South-West regions.

Moreover, the PIC contributes to what administrative law scholars often describe as the "humanization" of administrative relations. Traditional administrative procedures frequently

³² SERPENTIER LINARES (S.) et KOVACHICH (H.), *La médiation administrative : Nouveau mode de résolution des litiges*, Paris, Territorial éditions, 2024, 285 pp.

³³ Article 15 of the 2020/773 Decree

³⁴ Article 11 (1 & 2) of the 2020/773 Decree

³⁵ TIDO BATIO (R.), "The New Institution of the Public Independent Conciliator in the North-West and South-West Regions: Reflection on the Effectiveness and Relevance of an Innovation in the Law of Decentralized Territorial Authorities in Cameroon", op.cit., p. 201.

³⁶ *Ibid*

create an imbalance between citizens and public authorities. Public administrations possess superior resources, technical expertise, and institutional authority, which may discourage citizens from asserting their rights. Mediation seeks to reduce this imbalance by introducing a neutral intermediary capable of facilitating communication and ensuring that citizens' concerns are adequately considered. This humanization of administrative relations has important governance implications. Good governance requires not only efficient administration, but also respect for human dignity, procedural fairness, and citizen expectations³⁷. When citizens perceive that their concerns are heard and taken seriously, they are more likely to trust public institutions and cooperate with administrative authorities. Administrative mediation therefore contributes not merely to dispute resolution, but also to the strengthening of institutional legitimacy.

The contribution of mediation to social peace should likewise not be underestimated. Administrative disputes often generate frustration, distrust, and social tensions, particularly when citizens perceive administrative decisions as arbitrary or unfair. By facilitating amicable settlements, the PIC helps prevent the escalation of conflicts and promotes harmonious relations between citizens, and regional and local administrations, within the North-West and South-West Regions, where efforts to strengthen confidence in public institutions remain central to broader governance objectives³⁸. Furthermore, mediation contributes to administrative efficiency. Judicial proceedings consume significant institutional resources and may result in prolonged uncertainty. By resolving disputes at an earlier stage, the PIC helps reduce administrative burdens and encourages more efficient public service delivery³⁹. In this respect, administrative mediation benefits not only citizens, but also decentralized authorities themselves.

2- Promotion of Citizen Participation and Democratic Governance under the Special Status Framework

Beyond dispute resolution, the PIC contributes significantly to the promotion of citizen participation, and democratic governance within the Special Status framework of the North-West and South-West regions. Citizen participation occupies a central position in contemporary theories of governance. International organizations, including the United Nations Development Programme (UNDP), consistently identify participation as one of the fundamental pillars of good governance⁴⁰. Participation ensures that citizens are not merely passive recipients of public services, but active stakeholders in public decision-making processes. Through participation,

³⁷ United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development*, 1997.

³⁸ Article 4 (1) of the 2020/773 Decree

³⁹ Article 4 (2) of the 2020/773 Decree

⁴⁰ United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development*, 1997.

citizens contribute to the formulation, implementation, and evaluation of public policies affecting their communities.

The logic of decentralization itself is closely linked to participation or democracy⁴¹. One of the principal objectives of decentralization is to bring governance closer to citizens, thereby facilitating greater public involvement in governance. Local governance is expected to be more responsive because decision-makers operate in closer proximity to the populations they serve.⁴² However, proximity alone does not automatically generate participation. Effective participation requires institutional mechanisms through which citizens can communicate concerns, express grievances, and influence administrative behavior.

The PIC provides such a mechanism. By receiving complaints and concerns from citizens, the institution creates an important channel of communication between the population and decentralized authorities. Citizens who may otherwise lack access to decision-makers are given an opportunity to express their concerns through a recognized institutional framework. Hence, the PIC contributes to the circulation of information, the identification of governance deficiencies, and the articulation of citizen expectations. Here, citizens gain confidence that their concerns are capable of influencing administrative action.

The participatory dimension of the PIC is particularly important within the context of the Special Status framework. The creation of specific governance institutions for the North-West and South-West Regions reflects an effort to accommodate historical and socio-cultural specificities within Cameroon's decentralized system⁴³. Effective participation is therefore essential to ensuring that governance remains responsive to the needs and aspirations of local populations⁴⁴. This is because it is the local people who know the nature of their problems and may know the best way of overcoming such problems⁴⁵. Such participation within the framework of decentralization further helps in community empowerment and sustainable development⁴⁶.

⁴¹ TCHOUMBIA ELANG (R.), *Démocratiser et décentraliser : La gouvernance locale*, Yaoundé, Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, 2004, 263 pp ; TSANGA (R.), *Décentralisation territoriale et démocratie au Cameroun*, Mémoire de Master en droit public, FSJP/Université de Dschang, année académique 2017-2018, 149 pp.

⁴² NGAFFO (N.), « Décentralisation et démocratie dans le code général des collectivités territoriales décentralisées », op.cit., pp. 1-34.

⁴³ Article 62 (2) of the 1996 Cameroon Constitution; Articles 3, 327 to 371 of the General Code of Regional and Local Authorities

⁴⁴ NJUNGOH FOZAO (P.), "Decentralization and Household Prosperity in Cameroon", *The African Research Consortium*, 2025, pp. 1-47.

⁴⁵ BONGAJUM (S.N.), "Impulse of Decentralization to Citizen's Participation in the Local Development of Bamenda, Cameroon", *Saudi Journal of Humanities and Social Sciences*, 2021, p. 128

⁴⁶ NDZIFON KIMENGSI (J.), AKHERE GWAN (S.), "Reflections on Decentralization, Community Empowerment and Sustainable Development in Cameroon", *International Journal of Emerging Trends in Social Sciences*, Vol.1,

The PIC further contributes to democratic legitimacy. Legitimacy does not only depend on legal authority, but also upon public acceptance and confidence. Institutions perceived as inaccessible, unresponsive, or indifferent to citizens' concerns often suffer from declining legitimacy. Conversely, institutions that facilitate participation and dialogue are more likely to enjoy public trust and support. The promotion of inclusiveness constitutes another important aspect of the PIC's governance role. Inclusive governance requires that all categories of citizens, including marginalized and vulnerable groups, possess opportunities to engage with public institutions. Mediation mechanisms frequently provide more accessible avenues of participation than formal judicial or political processes. As a result, the PIC contributes to reducing barriers to civic engagement and improving access to administrative justice in the English speaking regions.

Moreover, participatory governance contributes to the quality of public decision-making. Citizens often possess valuable information regarding local needs, priorities, and challenges. Mechanisms that facilitate citizen feedback enable public authorities to make more informed decisions and improve the effectiveness of public policies. In Cameroon, citizen participation in council and regional actions has been consolidated by law⁴⁷. The purpose of the legal reinforcement of citizen participation in council and regional actions is to ensure sustainable local development, since the main aim of decentralization is the promotion of local development in its diverse forms⁴⁸. Thus, territorial decentralization and local development are closely related⁴⁹. Through the complaints and concerns brought before it, the PIC may identify recurring administrative problems and communicate these issues to competent authorities, thereby contributing indirectly to policy improvement. By facilitating communication, encouraging citizen engagement, promoting inclusiveness, and strengthening accountability, the institution contributes to the consolidation of participatory local governance within the Special Status framework⁵⁰.

No. 2, 2017, pp. 53-60 ; ARREY (W.H.), "Fast-Tracking Decentralization for Sustainable Development and Peace in Cameroon: Lessons from the Past and Current Implications", *Public Policy and International Affairs Academic Journal*, Vol.4, Issue 2, April-June 2022, pp. 22-39.

⁴⁷ Articles 40, 41, 150, 182, 386 (4), and 416 (2) of the General Code of Regional and Local Authorities

⁴⁸ Article 55 (2) of the 1996 Cameroon Constitution; Articles 3 and 17 of the General Code of Regional and Local Authorities

⁴⁹ ALIYOU (S.), « Décentralisation territoriale et développement au Cameroun », *Annales de FSJP/Université de Dschang*, tome 20, 2018, pp. 275-294.s

⁵⁰ Articles 4 (1), 11 to 15 of the 2020/773 Decree

II- LIMITED EFFECTIVENESS AND PROSPECTS OF THE PUBLIC INDEPENDENT CONCILIATOR AS A GOVERNANCE INSTITUTION WITHIN THE SPECIAL STATUS FRAMEWORK OF THE NORTH-WEST AND SOUTH-WEST REGIONS

Page | 45

The effectiveness of the PIC in the promotion of good local governance within the North-West and South-West regions is limited by a good number of factors. These limits further diminish the transformative governance impact of the institution, thereby encouraging regional and local authorities of these two regions to become inefficient actors of good governance. Some of these limits affect most ombudsman and mediation institutions⁵¹. Here, we shall outline the limits affecting the effectiveness of the Public Independent Conciliator (A), before looking at prospects of the institution as an instrument of good local governance (B).

A- Legal and Institutional Limits Affecting the Effectiveness of the Public Independent Conciliator

The establishment of the PIC under the Special Status regime of the North-West and South-West regions constitutes one of the recent institutional innovations⁵² introduced by the Cameroonian legislator within the broader framework of territorial decentralization⁵³. Conceived as an instrument of administrative mediation and citizen protection, the institution seeks to facilitate dialogue between users and decentralized authorities, while promoting good governance.

However, the effectiveness of mediation institutions does not depend merely on their existence, but also on the legal and institutional environment within which they operate. Governance literature consistently demonstrates that institutions entrusted with accountability functions require clear legal mandates, operational autonomy, sufficient resources, and effective implementation mechanisms, if they are to influence administrative behavior meaningfully⁵⁴. In the case of the PIC, several structural constraints limit the realization of its governance mission. These constraints emanate both from the legal nature of its powers (1), and from the institutional architecture within which it operates (2).

⁵¹ Such as the Swedish Ombudsman, the French Defender of Rights (Successor of the Mediator of the Republic), the British Parliamentary and Health Service Ombudsman, the Spanish Defensor Del Pueblo, the South-African Public Protector, and so on.

⁵² Aside the Regional Assembly and the Regional Executive Council, which are the two organs of the special status regions of North-West and South-West

⁵³ By Law No. 2019/024 of 24 December 2019 instituting the General Code of Regional and Local Authorities

⁵⁴ United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development*, New York, 1997.

1- The Weak Binding Force of the Public Independent Conciliator's Recommendations

One of the principal limitations affecting the effectiveness of the PIC concerns the legal character of its recommendations. First and foremost, the PIC may not intervene in a dispute that has initially been referred to the judge⁵⁵. As a result, the PIC can only be effective if the judge has not yet been seized of the case at hand⁵⁶. This therefore constitutes an operational weakness of the institution, since citizens are deprived of making recourse to it at any time, in order to have their rights and freedoms protected. Unlike courts, the PIC does not possess decision-making powers capable of producing binding legal effects. Its interventions generally culminate in recommendations (proposals, or advisory opinions) addressed to the relevant authorities, which lack binding legal force⁵⁷. As such, the effectiveness of its interventions depends largely on voluntary compliance by decentralized authorities and the willingness to cooperate. This implies that the PIC must be tactful and courteous in its interactions with public authorities⁵⁸. This characteristic places the institution within the category of non-coercive accountability mechanisms. Such mechanisms seek to influence administrative conduct through persuasion, dialogue, publicity, expertise, and moral authority rather than through legally enforceable sanctions.

From a theoretical perspective, this approach corresponds to the broader emergence of what legal scholars frequently describe as "soft law"⁵⁹. Soft-law instruments influence administrative behavior without creating legally binding obligations⁶⁰. Their effectiveness therefore depends largely on institutional legitimacy, voluntary compliance, and the willingness of administrative actors to cooperate⁶¹. The PIC operates precisely within this normative logic. Its recommendations are intended to encourage administrative authorities to correct maladministration, improve service delivery, respect procedural fairness, and comply with standards of good governance. However,

⁵⁵ Article 11 (3) of the 2020/773 Decree

⁵⁶ TIDO BATIO (R.), "The New Institution of the Public Independent Conciliator in the North-West and South-West Regions: Reflection on the Effectiveness and Relevance of an Innovation in the Law of Decentralized Territorial Authorities in Cameroon", *op.cit.*, p. 205.

⁵⁷ Article 14 and 15 of the 2020/773 Decree

⁵⁸ TIDO BATIO (R.), *op.cit.*, p. 211.

⁵⁹ DINAH (L.S.), "Soft Law", *Routledge Press*, 2008, pp. 1-29

⁶⁰ ELIANTONIO (M.) & KORKEA-AHO (E.), "Soft Law and Courts: Saviors or Saboteurs of the Rule of (Soft) Law?", *Research Handwork on Soft Law*, 2023, pp. 191-207

⁶¹ Conseil d'Etat, *Le droit souple*, Etude annuelle, 2013.

the institution lacks the legal authority to compel implementation by regional and local authorities⁶².

This limitation creates a fundamental paradox. While the PIC may identify administrative irregularities and propose appropriate corrective measures, the actual realization of these measures depends almost entirely on the goodwill of the decentralized administrative authorities concerned. Consequently, the effectiveness of the institution becomes contingent on factors external to its own authority. The problem becomes particularly visible in contexts characterized by bureaucratic inertia or administrative resistance. Public authorities may simply choose not to implement recommendations that they consider inconvenient, politically sensitive, or administratively burdensome. In such situations, the PIC possesses limited means of compelling compliance.

The absence of coercive powers may also reduce the preventive impact of the institution. Accountability mechanisms do not only perform corrective functions, but also deterrent functions. Administrative actors are generally more likely to respect legal standards when violations expose them to meaningful consequences. Where such consequences are absent, the incentive structure favoring compliance may be weakened. Comparative experience confirms this observation. Numerous ombudsman institutions across Europe, Africa, and Latin America have encountered difficulties resulting from the non-binding character of their recommendations. Although these institutions often enjoy considerable public trust, their effectiveness frequently depends on supplementary mechanisms designed to encourage implementation. These may include reporting obligations, parliamentary oversight, judicial review procedures, or statutory duties requiring public authorities to respond formally to recommendations.

The French “Défenseur des droits”, for example, relies significantly on institutional prestige, public reporting, and political accountability rather than coercive sanctions. Similarly, the South African Public Protector derives much of its effectiveness from the constitutional status of the institution, and the legal consequences attached to failures to cooperate with its investigations. The Cameroonian PIC lacks most of these supplementary guarantees. Consequently, PIC’s capacity to transform recommendations into concrete administrative reforms within the North-West and South-West regions where it operates remains uncertain.

Furthermore, the effectiveness of mediation depends on perceptions of institutional authority. Citizens who submit complaints do not merely expect the identification of administrative wrongdoing, but also the correction of that wrongdoing. Persistent failures to implement

⁶² KITIO (E.), « Le Cameroun met en place un public independent conciliator dans la partie Anglophone du pays », *Bulletin Ersuma de Pratique Professionnelle*, Vol.7, No. 35, 2020, p. 18.

recommendations may therefore undermine public confidence in the institution itself. The issue is particularly important within the context of the special status of the North-West and South-West regions, where the PIC seeks to strengthen trust between citizens and decentralized institutions⁶³. An accountability mechanism incapable of ensuring effective implementation risks generating frustration rather than confidence. The PIC's authority therefore remains largely moral rather than legal⁶⁴. While moral authority can undoubtedly influence administrative behavior, its effectiveness depends on administrative culture, institutional maturity, and broader political environment. In the absence of complementary enforcement mechanisms, persuasion alone may prove insufficient to guarantee compliance with standards of good governance. Consequently, the weak binding force of recommendations constitutes one of the most significant legal constraints affecting the governance role of the PIC. The institution can identify maladministration and formulate solutions, but it cannot ensure that those solutions are implemented⁶⁵.

2- Institutional and Normative Challenges of the Public Independent Conciliator within the Special Status Governance Architecture

Beyond the limitations associated with persuasive authority, the effectiveness of the PIC is also affected by a series of institutional and normative challenges arising from its position within Cameroon's decentralized governance framework.

A first challenge concerns the relative novelty of the institution within the national administrative system. The PIC was introduced as part of the broader reforms accompanying the Special Status granted to the North-West and South-West Regions under the General Code of Regional and Local Authorities⁶⁶. As a result, the institution operates within a legal environment that remains in a process of consolidation and practical adaptation. Institutional effectiveness generally requires legal clarity. Oversight bodies must possess clearly defined mandates specifying their jurisdiction, powers, responsibilities, and relationships with other institutions. Ambiguities in these areas can generate uncertainty regarding institutional competence and reduce operational effectiveness. In the case of the PIC, questions may arise regarding the precise scope of its intervention, particularly in relation to other accountability institutions operating within the Cameroonian administrative system. The existence of multiple oversight mechanisms creates risks of overlapping, duplication, and jurisdictional uncertainty. The challenge is not unique to Cameroon. Comparative governance literature frequently emphasizes that institutional

⁶³ Article 367 of the General Code of Regional and Local Authorities

⁶⁴ Article 370 of the General Code of Regional and Local Authorities

⁶⁵ Article 14 (3 & 4) of the 2020/773 Decree

⁶⁶ Articles 367 to 371 of the General Code of Regional and Local Authorities

proliferation can undermine administrative accountability when responsibilities become fragmented among numerous actors⁶⁷. Citizens may struggle to identify the appropriate institution to which complaints should be addressed, while administrative authorities may exploit institutional complexity to avoid responsibility. As such, the PIC coexists with courts and supervisory authorities.

Coordination difficulties constitute another important challenge. Effective governance increasingly depends on cooperation among diverse institutions rather than isolated action. Administrative mediation can only function effectively when oversight bodies, decentralized authorities, supervisory administrations, and judicial institutions interact constructively. However, institutional coordination is often difficult to achieve in practice. Information-sharing mechanisms may be weak, procedural responsibilities may be unclear, and institutional cultures may differ significantly. Such difficulties can reduce the capacity of PIC to address governance problems comprehensively.

Resource constraints further affect institutional effectiveness. Accountability institutions require adequate human, material, technical and financial resources if they are to perform their functions effectively. Investigating complaints, conducting inquiries, preparing reports, engaging with stakeholders, and monitoring implementation all require substantial institutional capacity. PIC suffers from resource constraints⁶⁸. Resource limitations may therefore reduce the ability of the PIC to accomplish its mission comprehensively. The institution may encounter difficulties processing complaints efficiently, conducting detailed investigations, or undertaking broader governance initiatives. This constitutes a chronic limit to the independence of the PIC as an instrument of good local governance in the special status regions of North-West and South-West.

Accessibility also constitutes a significant challenge of the PIC. The effectiveness of citizen protection mechanisms depends on their capacity to reach out to the populations they are intended to serve. Geographical constraints, limited public awareness, linguistic barriers, and administrative complexities may reduce access to the PIC. Accountability mechanisms derive much of their influence from public confidence and administrative respect. The perception of political dependence, operational weakness, or institutional inefficiency may undermine the authority of the PIC, and reduce the effectiveness of its interventions⁶⁹.

⁶⁷ ZHYVKO (M.), DOMBROVSKA (A.) & KIBLYK (D.), “The Role of Ombudsman Institutions in Administrative Accountability: A Comparative Perspective”, *Public Administration and Law Review*, No.1, Issue 21, 2025, pp. 87-98.

⁶⁸ Article 16 to 21 of the General Code of Regional and Local Authorities

⁶⁹ Articles 5 & 16 to 21 of the 2020/773 Decree

The political context of the PIC equally constitutes another limit. It is worthy of note to know that the PIC operating within the Special Status of the North-West and South-West regions was created partly in response to the Anglophone crisis⁷⁰. As such, the persistence of the socio-political crisis in the North-West and South-West regions significantly affects citizens' willingness to effectively seize and use the institution, in order to have their rights and freedoms protected. Besides, the legitimacy of the PIC is questionable among a population skeptical of centrally-appointed bodies. Hence, this is arguably the single most important contextual factor that weakens the PIC's real-world effectiveness.

Within the context of asymmetric decentralization, these challenges assume particular significance. The Special Status framework seeks simultaneously to accommodate regional specificities and preserve national administrative coherence⁷¹. Institutions operating within this framework must therefore navigate complex relationships involving regional and local authorities, state supervisory authorities, and citizens. The PIC consequently occupies a strategically important, but institutionally delicate position. Its effectiveness does not only depend on the quality of its interventions, but also on the coherence of the broader governance environment within which it operates.

B- Strengthening the Public Independent Conciliator as an Effective Instrument of Good Local Governance under the Special Status Framework

Strengthening the governance role of the PIC requires reforms in two complementary directions. First, the institution's independence and normative authority must be reinforced, in order to enhance its capacity to influence administrative conduct (1). Second, monitoring, coordination, and implementation mechanisms must be modernized to ensure that mediation outcomes translate into tangible improvements in governance practices (2).

1- Reinforcing Institutional Independence and Normative Authority

Institutional independence constitutes one of the fundamental conditions for the effectiveness of mediation authorities. Whether in the form of ombudsman institutions, public protectors, defenders of rights, or administrative mediators, oversight bodies can only fulfill their

⁷⁰ The Anglophone crisis broke out since 2016 for remote and immediate reasons. The Major National Dialogue was held in 2019 in order to amicably resolve the Anglophone crisis. The Major National Dialogue ended with the adoption of several resolutions, among which was the reform of the law of territorial decentralization, with the adoption of law No 2019/024 of 24 December 2019 to institute the General Code of Regional and Local Authorities. One of the main innovations of the said Code is the granting of special status to the North-West and South-West regions. The creation of the Public Independent Conciliator constitutes a relevant aspect of this special status, aside from the organizational and functional specificities of the North-West and South-West regions.

⁷¹ Articles 2 and 3 of the General Code of Regional and Local Authorities

mission effectively if they enjoy sufficient autonomy vis-à-vis the authorities whose actions they are expected to scrutinize. The importance of independence derives from the very nature of accountability. Citizens are unlikely to trust institutions perceived as dependent on political or administrative actors. Similarly, recommendations directed toward correcting maladministration carry greater legitimacy when they emanate from institutions capable of acting impartially and objectively.

In the context of the PIC, strengthening institutional independence should therefore constitute a central reform objective (most especially its financial autonomy). Although the General Code of Regional and Local Authorities and the 2020/773 Decree to lay down conditions for discharge of the duties of the PIC in the North-West and South-West Regions recognize the institution as an independent administrative mediation authority⁷², the effectiveness of this mission largely depends on guarantees protecting the PIC from political influence and administrative interference. Such guarantees may take several forms. A first requirement concerns the clarification and strengthening of statutory protections relating to appointment, tenure, and removal procedures. Comparative experience demonstrates that accountability institutions are generally more effective when their leadership enjoys security of tenure and protection against arbitrary dismissal. The formal guarantees of the administrative autonomy of the PIC have been relatively laid down by regulation⁷³. These safeguards help ensure that investigations and recommendations are guided by legal considerations rather than political expediency. A second dimension of independence concerns financial autonomy. Oversight institutions cannot function effectively if their operational resources remain entirely dependent upon the goodwill of political authorities. Adequate and predictable funding therefore constitutes an essential condition for institutional effectiveness. Without sufficient financial resources, the PIC may encounter difficulties conducting investigations, organizing outreach activities, processing complaints, and monitoring implementation of recommendations.⁷⁴

Beyond independence, the normative authority of the PIC must also be strengthened. Normative authority refers to the capacity of an institution to influence behavior through the legitimacy, credibility, and legal significance of its interventions. Though the PIC simply has the

⁷² Article 367 (2 & 3) of the General Code of Regional and Local Authorities; Articles 2 to 4 of the 2020/773 Decree to lay down conditions for discharge of the duties of the Public Independent Conciliator in the North-West and South-West Regions

⁷³ See Articles 5 to 10 and 16 to 17 of the 2020/773 Decree

⁷⁴ See Articles 18 to 21 of the 2020/773 Decree, as regards the limited financial resources of the Public Independent Conciliator

power to make recommendations and proposals, its effectiveness depends on the personality of the PIC himself, and the receptiveness of the council or regional administration⁷⁵. The effectiveness of the institution's recommendations could be enhanced through the introduction of stronger legal obligations, requiring administrative authorities to engage with its findings.

Page | 52

One possible reform would involve establishing a statutory obligation requiring public authorities to respond formally to recommendations within a specified timeframe. Such a mechanism would not necessarily transform recommendations into binding decisions, but it would reinforce administrative accountability by preventing recommendations from being ignored without justification.⁷⁶ A related reform could involve requiring administrative authorities to provide written explanations whenever they decline to implement recommendations. The obligation to justify non-compliance would enhance transparency and facilitate public scrutiny of administrative decision-making. The experience of the French "Défenseur des droits" is particularly instructive. Although many of its recommendations are not formally binding, the institution derives significant influence from its visibility, credibility, and capacity to draw public attention to administrative shortcomings⁷⁷. Similarly, the South African Public Protector has demonstrated how institutional prestige and constitutional recognition can transform recommendations into powerful governance instruments even in the absence of traditional coercive powers.⁷⁸

The PIC could further strengthen its normative authority by developing specialized expertise in areas particularly relevant to decentralized governance, including public service delivery, administrative ethics, citizen participation, transparency, and local accountability. Institutions possessing recognized expertise are generally more successful in influencing administrative behavior because their recommendations are perceived as technically credible and professionally grounded⁷⁹.

Another important avenue for reform concerns the amelioration of access to administrative information. Effective oversight requires access to relevant documentation, records, and administrative data. Without such access, investigations may become superficial and

⁷⁵ HAQUET (R.), « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes, Réflexion sur un objet et sa légitimité », *RDP*, 2008, p. 393.

⁷⁶ Conseil d'Etat, *Le droit souple*, Etude annuelle, 2013

⁷⁷ International Ombudsman Institute, *Standards and Reports*

⁷⁸ Constitutional Court of South Africa, *The case of Economic Freedom Fighters vs. Speaker of the National Assembly and others*, 2016

⁷⁹ Here, the Office of the Public Independent Conciliator could organize more capacity building workshops and trainings to enrich the professional and technical expertise of its human personnel and staff. This is because most of the human personnel of the Office of the Public Independent Conciliator are not decentralization experts.

recommendations may lack evidentiary support. Strengthening legal guarantees regarding access to information would therefore enhance the quality and credibility of conciliatory intervention.⁸⁰

2- Modernizing Monitoring, Follow-up, and Governance Coordination Mechanisms

While institutional independence and normative authority are essential, they are insufficient on their own to guarantee effectiveness. Accountability institutions must also possess mechanisms enabling them to monitor implementation, evaluate outcomes, and coordinate their activities with other actors involved in governance oversight.

One of the principal weaknesses affecting many mediation institutions lies in the absence of effective follow-up procedures. Recommendations may be issued, investigations completed, and reports published without any systematic assessment of whether corrective measures have actually been implemented. Such situations significantly reduce the practical impact of accountability mechanisms⁸¹. The PIC would therefore benefit from the establishment of formal follow-up procedures designed to track the implementation of recommendations. Decentralized administrative authorities receiving recommendations should be required to communicate the measures adopted in response. Periodic reviews could then assess the effectiveness of these measures and identify remaining governance challenges.

Monitoring mechanisms are particularly important for the effective operationalization of the PIC, because they transform accountability from a one-time intervention into an ongoing process. Rather than focusing exclusively on individual complaints, the institution would be able to identify recurring patterns of maladministration and formulate broader recommendations aimed at systemic reform. The development of performance indicators could further strengthen monitoring activities. Such indicators might include the number of complaints received, investigation completion rates, implementation rates for recommendations, citizen satisfaction levels, and improvements in administrative responsiveness. Quantitative and qualitative indicators would provide valuable information regarding institutional performance and governance outcomes.

The modernization of complaint-handling procedures is equally necessary for the effective functioning of the PIC. Contemporary governance increasingly relies on digital technologies to improve accessibility, efficiency, and transparency⁸². The establishment of electronic complaint

⁸⁰ Article 15 (1 & 2) of the 2020/773 Decree

⁸¹ United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development*, 1997

⁸² TAME Tong (S.) et BELINGA MEKA (P.Y.), « Digitalisation et performance des administrations publiques au Cameroun », *Nkafu Policy Institute*, Octobre 2022, pp. 1-4 ; LUTSENKO (K.), “Digitalisation of Public Administration : Challenges and Prospects”, *Health Leadership and Quality Life*, 2024, pp. 1-9 ; DALLA AZIMI (M.)

platforms, online tracking systems, and digital communication channels could significantly enhance the accessibility of the institution. Digitalization offers several advantages. Citizens would be able to submit complaints more easily, monitor the progress of investigations, and access information regarding institutional activities. Administrative efficiency would improve through faster communication and better record management. Moreover, digital tools could facilitate data collection and analysis, thereby strengthening institutional learning.

Coordination with other governance institutions also requires attention. The PIC operates within a broader accountability ecosystem that includes administrative authorities, courts, supervisory bodies, anti-corruption institutions, and civil society organizations. Effective governance therefore depends on cooperation rather than institutional isolation. The establishment of formal cooperation frameworks could facilitate information sharing and reduce institutional fragmentation. Joint initiatives addressing recurrent governance problems could improve coherence and prevent duplication of efforts. Comparative experiences highlight the importance of such coordination. Ombudsman institutions in several jurisdictions have developed cooperative relationships with courts, human rights institutions, anti-corruption agencies, and parliamentary committees. These partnerships enhance institutional effectiveness by creating complementary accountability networks⁸³. Since the PIC operates primarily within the North-West and South-West Regions, constructive engagement with regional institutions is essential for achieving governance improvements. Cooperation should not compromise independence; rather, it should facilitate dialogue aimed at identifying and resolving governance challenges.

More Public awareness campaigns constitute another important component of modernization of the PIC. An administrative mediation institution cannot protect citizens who are unaware of its existence. Frequent educational initiatives, outreach programs, community engagement activities, and media campaigns could therefore strengthen accessibility and increase citizen participation.

The modernization of governance coordination mechanisms would ultimately contribute to transforming the PIC from a reactive complaint-handling institution into a proactive governance actor capable of promoting systemic improvements in administrative practice. Through strengthened monitoring, enhanced reporting obligations, improved coordination, and digital innovation, the institution would be better positioned to fulfill its mission of promoting good local

& OUMAROU (G.), « La digitalisation et son rôle dans la modernisation de l'administration publique au Niger », *Revue Internationale du Chercheur*, Vol 5, No.2, pp. 463-48

⁸³ World Bank, *Governance and Development*, 1992

governance within the Special Status framework of the North-West and South-West Regions of Cameroon.

Conclusion

The analysis undertaken in this article demonstrates that the PIC, a major legislative institutional innovation introduced under the Special Status of the North-West and South-West Regions⁸⁴, and further reinforced by regulation⁸⁵, as a response to the Anglophone crisis, in order to strengthen administrative mediation and improve the quality of decentralized governance. By promoting the amicable resolution of disputes, enhancing administrative accountability, encouraging transparency, and facilitating dialogue between citizens and regional and local authorities, the institution contributes meaningfully to the promotion of good local governance.

Nevertheless, the governance potential of the PIC remains only partially realized. The predominantly persuasive character of its recommendations, normative ambiguities surrounding certain aspects of its mandate, institutional coordination challenges, and the absence of robust implementation and monitoring mechanisms considerably limit its practical effectiveness. Consequently, the institution continues to operate more as a facilitator of administrative dialogue than as a fully effective regulator of local governance. Ultimately, a strengthened PIC would represent not merely an instrument of administrative mediation, but a genuine pillar of good local governance in the North-West and South-West Regions.

⁸⁴ Articles 367 to 371 of Law No 2019/024 of 24 December 2019 to institute the General Code of Regional and Local Authorities

⁸⁵ Decree No 2020/773 of 24 December 2020 to lay down conditions for discharge of the duties of the Public Independent Conciliator in the North-West and South-West Regions; Decree No 2021/342 of 10 June 2021 to appoint Public Independent Conciliators in the North-West and South-West Regions

La dépendance du régulateur à l'égard des opérateurs régulés au Cameroun

The regulator's dependence on regulated operators in Cameroon

Par :

ESSONG Jean Pierre Durand

Doctorant Université de Douala (Cameroun)

Enseignant- Moniteur à la FSJP Université d'Ebolowa (Cameroun)

Page | 56

Résumé :

La dépendance du régulateur vis-à-vis des opérateurs au Cameroun démontre que l'autonomie proclamée par les lois camerounaises n'est qu'un affichage. En effet, un constat de dépendance a été fait selon lequel, malgré l'autonomie du régulateur, il est confronté à des réalités le rendant vulnérable face aux opérateurs. Ainsi, il se fait capter par l'opérateur. Ce travail a permis de démontrer les raisons pour lesquelles le régulateur est dépendant des opérateurs qui limitent son autonomie.

Abstract :

The regulator's dependence on operators in Cameroon demonstrates that the autonomy proclaimed by cameroonian law is merely a facade. Indeed, it has been observed that, despite its formal autonomy, the regulator faces realities that render it vulnerable to the operators, leading to its capture by them. This study has it possible to identify the reasons why the regulator remains dependent on operators, thereby limiting its autonomy.



Introduction

La création des agences de régulation au Cameroun¹ répondait à une exigence double à savoir assurer l'ouverture à la concurrence des marchés de réseaux et garantir une régulation impartiale, technique et indépendante des acteurs en présence. Elle constitue une innovation fondamentale du droit administratif camerounais². L'innovation tient essentiellement aux attributions inhabituelles qui leurs sont assignées pour un établissement public³. Les agences de régulation édictent des normes applicables à tous les opérateurs du secteur, émettent des avis simples, avis conformes ou des recommandations à l'autorité de tutelle sur initiative ou sur demande, contrôlent le respect des règles juridiques. Véritables instances quasi-juridictionnelles, elles connaissent des différends entre opérateurs du secteur des marchés⁴. Elles sont dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière instituées par la loi n°2017/010 portant statut général des établissements publics. Néanmoins, l'autonomie formelle proclamée par cette loi s'accroche à une réalité peu visible mais structurante qui va vers une certaine dépendance des établissements publics, en occurrence les agences de régulation sur les opérateurs régulés.

Page | 58

En effet, la libéralisation des secteurs de réseaux ayant transféré une partie substantielle du pouvoir économique à des opérateurs privés, des filiales souvent multinationales se sont prononcées. On assiste aujourd'hui à une multitude d'opérateurs privés sur le marché des industries de réseau au Cameroun⁵. En outre, les opérateurs régulés poursuivent un objectif unique : maximiser leur position et leur rente sur le marché des industries de réseau. A cette fin, ils déploient des stratégies visant à rendre le régulateur dépendant sur plusieurs plans. Cette dépendance structurelle réduit l'autonomie fonctionnelle de l'agence et la transforme, de fait, en gestionnaire des intérêts de l'opérateur plutôt qu'en arbitre de l'intérêt général. Par ailleurs, le secteur régulé se structure autour de deux catégories d'opérateurs : d'une part les opérateurs publics, héritiers du monopole historique et d'autre part les opérateurs privés, entrés sur le marché dans le cadre du processus de libéralisation. Cette dualité renforce l'hétérogénéité des intérêts en

¹ Les agences de régulation au Cameroun foisonnent dans le paysage institutionnel camerounais depuis les années 90. Sur ce voir. Fouda (G.-J.), « Les organismes publics de régulation et de gouvernance en droit public camerounais : Du foisonnement des autorités administratives indépendantes et des établissements publics administratifs », in *Revue de droit administratif*, n°1, 1er semestre 2012, pp.183-196.

² Pekassa Ndam (G.-M.), « Les établissements publics indépendants : une innovation fondamentale du droit administratif camerounais », in *Revue africaine des sciences juridiques*, vol 2, n°1, 2001, pp.153-178.

³ Engoutou (J.-L.), « Le régime financier des organismes de régulation au Cameroun », in *Revue Africaine de Finances Publiques*, sous la direction de Pekassa Ndam Gérard Martin, n°6, 2019, p.95.

⁴ *Ibid.*

⁵ L'on peut en citer quelques exemples tels que : Orange Cameroon, MTN Cameroon, Creolink Communication, Vision 4, Techno Mobile...

présence et complexifie la mission d'impartialité du régulateur qui le rend dépendant de l'opérateur. D'où l'intérêt de l'étude du sujet.

Le terme dépendance est dérivé du verbe latin *dependere* qui signifie « être suspendu à, prendre de »⁶, « se rattacher à, dériver de »⁷. La dépendance renvoie ainsi à l'existence de liens entre les personnes ou des choses⁸. La notion de dépendance irrigue selon les branches du droit et selon la doctrine pour renvoyer à des réalités différentes. Ainsi parle-t-on du droit du travail qui renvoie à la protection d'une personne ou d'une catégorie de personnes dans ses rapports avec d'autres⁹. Il s'agit opportunément d'un salarié vis-à-vis de la personne qui l'emploie¹⁰. L'on parle également du droit de la concurrence qui fait référence au droit économique, c'est-à-dire la dépendance économique¹¹. Gérard CORNU la définit comme une « *pratique anticoncurrentielle consistant pour une entreprise à soumettre son partenaire obligé à des conditions commerciales injustifiées ou à rompre les relations commerciales (...)* »¹².

Selon la doctrine, la notion de dépendance est définie comme une « *relation de subordination, de solidarité ou de causalité* »¹³. Pour ce qui est de la subordination, elle renvoie aux notions de « *de soumission, de préposition, d'allégeance, d'assujettissement, de besoin, de nécessité et se rapporte donc à la puissance, au pouvoir, à l'autorité ou à l'influence* »¹⁴. Quant à la relation de solidarité, la doctrine définit la dépendance en rapport avec le lien « *organique, fonctionnel ou formel avec un ensemble, à une inclusion, à une intégration et se rapporte donc à la notion d'accessoire* ». Elle fait référence au code civil français¹⁵. Pour ce qui est de la causalité, la dépendance renvoie à l'idée de condition ou de détermination¹⁶. La dépendance est également perçue selon Mathieu LE BESCOND comme une faiblesse¹⁷. Au sens de la présente étude, la définition la dépendance est retenue comme une relation de subordination entendue au sens large :

⁶ Définition au sens propre.

⁷ Définition au sens figuré.

⁸ Le Bescond de Coatpont (M.), *La dépendance des distributeurs*, thèse soutenue à l'Université de Lille, 2015, p.14.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Guinchard (S.), & Debard (T.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, 21^e édition, 2014, p.318.

¹¹ Réme-Harnay (P.), « Dépendance économique dans les relations de sous-traitance : quels critères ? Le cas des chauffeurs-livreurs de la messagerie », in *Droit et société*, éditions Lextenso, n°104, 2020, p.4.

¹² Cornu (G.), *Vocabulaire Juridique*, Paris, 10^e édition, 2014, pp.328-329.

¹³ *Le Trésor de la Langue Française informatisé* (<http://atilf.atilf.fr/>, consulté le 12/09/2014), « dépendance », tiré de Le Bescond de Coatpont (M.), *La dépendance des distributeurs*, op.cit, p.14.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Dans ce sens, voir. Article 644 et ancien article 538, listant des « *des dépendances du domaine public* » et article 1372 disposant que « *lorsque volontairement on gère l'affaire d'autrui, soit que le propriétaire connaisse la gestion, soit qu'il l'ignore, celui qui gère contracte l'engagement tacite de continuer la gestion qu'il a commencée, et de l'achever jusqu'à ce que le propriétaire soit en état d'y pourvoir lui-même ; il doit se charger également de toutes les dépendances de cette même affaire* ».

¹⁶ Le Bescond de Coatpont (M.), op.cit.

¹⁷ *Ibid.*

tout rapport de subordination, préposition, allégeance, assujettissement, besoin, nécessité, puissance, pouvoir, autorité ou influence. La définition retenue s'impose dès lors que la dépendance du régulateur vis-à-vis des opérateurs ne se réduit ni à l'assujettissement ni au seul pouvoir. Elle procède d'un faisceau de rapports : besoin d'accès aux données, autorité technique, influence de marché. Seule une acceptation large permet d'en rendre compte.

En ce qui concerne le régulateur, il va dans le sens des organismes de régulation. Ceux-ci sont nés aux Etats-Unis à la fin du 19^{ème} siècle¹⁸ et ce sont progressivement dissipés en Europe¹⁹ puis en Afrique. Le Cameroun, à l'instar de nombreux Etats s'est inscrit dans la création d'organisme de régulation. L'on distingue aujourd'hui des organismes rattachés à la gouvernance politique et économique de ceux intervenant dans le domaine de l'audiovisuel²⁰. Ils sont donc des institutions administratives spécialisées, dotées d'une mission de supervision, d'encadrement et de correction des dysfonctionnements d'un secteur d'activité généralement ouvert à la concurrence. Au sens de la loi nationale camerounaise, les organismes de régulation sont des organismes publics dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, chargés des missions de régulation, de contrôle et de suivi des activités économiques d'intérêt général pour le compte de l'Etat²¹. Cette définition est celle qui retient l'attention de ce travail.

L'opérateur quant à lui est défini au sens littéraire comme une personne chargée de la commande d'une machine²². Cette définition ne cadre pas avec notre étude. Sous l'angle du droit, on parle d'opérateur économique. Le droit communautaire lie expressément cette notion à celle d'entreprise²³. L'on distingue des opérateurs publics aux opérateurs privés, ce qui déjà a été susmentionné. Sophie NICINSKI définit un opérateur public comme « *une structure bénéficiant une autonomie, ayant une activité économique et soumis à une influence prépondérante d'une personne publique* »²⁴. Il s'agit là des entreprises publiques de l'Etat. L'Etat camerounais en compte plusieurs entreprises constituées sous la forme de Sociétés Anonymes (SA) et fonctionnent conformément aux dispositions de l'Acte Uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique²⁵. Opérateur privé s'entend alors comme une personne physique ou morale de droit privé étant cocontractant de l'Etat ou d'un établissement

¹⁸ Davies (H), « L'expérience américaine des " independent regulatory agencies" », in *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, 1988, cité par Pekassa Ndam (G.-M.), *op.cit.*, p.155.

¹⁹ Engoutou (J.-L.), « Le régime financier des organismes de régulation au Cameroun », *op.cit.*, p.88.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Voir article 4 de la loi portant statut général des établissements publics ; les lois des différents secteurs des industries de réseau notamment les communications électroniques, l'électricité, l'aviation civile...

²² Cerquiglini (B.) & Ollé (J.-M.), *Dictionnaire universel*, Paris, 5^e édition, 2008, p.894.

²³ Nicinski (S.), *Droit public des affaires*, Paris, Montchrestien-Lextenso editions, 2009, p.471.

²⁴ *Ibid.* p.271.

²⁵ Article 10 de la loi n°2017011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.

public dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé²⁶, offrant des prestations, des travaux ou des biens sur le marché. Selon les différents secteurs d'activité au Cameroun, l'opérateur est défini comme une personne morale ou physique exploitant une activité selon le secteur déterminé ouvert au public pour la satisfaction de l'intérêt général²⁷. Cette définition sera retenue dans le cadre de ce travail.

Page | 61

Dans le cadre de cette étude sur la dépendance du régulateur à l'égard de l'opérateur régulé au Cameroun, seuls les secteurs des industries de réseau tels que les communications électroniques, l'électricité, les transports, la poste... feront l'objet de notre attention. Ce choix s'explique pour le fait que si la loi consacre l'autonomie organique, fonctionnelle et financière du régulateur, la pratique sectorielle révèle que le poids économique des opérateurs publics héritiers du monopole historique et l'ascendant technique et financier des opérateurs privés, détenteurs de l'investissement et de l'expertise, neutralisent cette autonomie au regard même de la pratique et des dispositions textuelles. D'où la question suivante dans quelle mesure le régulateur est-il dépendant de l'opérateur au Cameroun ? Cette question revient à vouloir évaluer le degré d'impartialité et l'effectivité du contrôle du pouvoir du régulateur camerounais vis-à-vis de l'opérateur. Par ailleurs, comme hypothèse, la dépendance s'exprime dans une mesure de captivité de l'opérateur.

La question ainsi posée revêt un intérêt particulier. En effet, bien des travaux²⁸ ont déjà été menés sur les organismes de régulation, la question sur la dépendance reste peu explorée. C'est précisément ce manque que la présente étude se propose de combler.

Indépendamment de l'issue de l'hypothèse, la présente étude retiendra la démarche juridique comme grille d'analyse, ainsi que la méthode comparative. Pour ce qui est de la méthode juridique, il s'agit de manière générale, de procéder à une analyse qui se rattache à l'esprit et à la lettre du texte. Cette méthode est appelée méthode exégétique ou encore l'« école de l'exégèse »²⁹. Par conséquent, la dépendance du régulateur à l'égard des opérateurs régulés sera étudiée à l'aune

²⁶ Article 5 (j) de la loi n°2023/008 du 25 juillet 2023 fixant le régime général des contrats de partenariat public-privé.

²⁷ Article 5 alinéa 31 de la loi régissant les communications électroniques.

²⁸ On peut néanmoins citer Pekassa Ndam (G.-M.), « Les établissements publics indépendants : une innovation fondamentale du droit administratif camerounais », *op.cit.* pp.153-178, Monembou (C.), « Les personnes publiques spécialisées en droit camerounais », pp.223-263, Engoutou (J.-L.), « Le régime financier des organismes de régulation au Cameroun », *op.cit.* pp.87-120, Fouda (G.-J.), « Les organismes publics de régulation et de gouvernance en droit public camerounais : Du foisonnement des autorités administratives indépendantes et des établissements publics administratifs », *Revue de droit administratif*, n°1, 1er semestre 2012, pp.183-196, Lele (A.-F.), *Les agences de régulation au Cameroun*, Master en Administration publique des fonctionnaires internationaux, ENA, 2004-2005, 90 pages, Sandio Kamga (A.-H.), *L'établissement public en droit camerounais*, Thèse doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2014, 399 pages.

²⁹ Terre (F.), *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 6^e éd, 2003, p.435.

des dispositions normatives régissant la régulation sectorielle des agences de régulation au Cameroun qui constitue d'ailleurs le cadre géographique par excellence de la présente étude. En outre, l'on fera recours au droit étranger notamment la France et de certains pays africains. Pour la méthode comparative, l'étude de la dépendance du régulateur à l'égard des opérateurs régulés permet de dépasser les spécificités locales pour identifier des régularités structurelles communes à plusieurs systèmes. Quoi qu'il en soit, notre étude s'oriente vers deux grandes idées, la première présente la dépendance institutionnelle (I) et la deuxième montre la dépendance fonctionnelle (II).

I- LA DEPENDANCE INSTITUTIONNELLE

La dépendance institutionnelle tient à deux facteurs. Elle procède premièrement d'une architecture institutionnelle inféodante (A) et deuxièmement d'une insuffisance d'un encadrement juridique de pantouflage entre le régulateur et les opérateurs régulés (B).

A- Une architecture institutionnelle inféodante

L'influence des opérateurs sur le régulateur au Cameroun révèle une architecture inféodante à double titre. D'une part, l'on évoque la double casquette de l'Etat (1) et d'autre part la confusion des élites administratives.

1- La double casquette de l'Etat

Le contexte camerounais présente une singularité selon laquelle l'Etat est à la fois régulateur par l'entremise des agences créées par des décrets, et opérateur par l'entremise des sociétés à capital public qu'il contrôle. Il est donc un Etat actionnaire³⁰. Un actionnaire est « *personne physique ou morale qui, en investissant du capital dans une entreprise, en détient une part, acquiert un droit de regard et parfois de décision, et peut recevoir des dividendes* »³¹. L'Etat actionnaire s'entend donc comme la puissance publique qui investit dans le capital social d'établissements publics ou d'entreprises privées afin, en théorie, de défendre et soutenir des intérêts stratégiques pour le pays³².

Selon la doctrine, le terme Etat-actionnaire utilisé découle de trois facteurs. Le premier facteur est la prise de conscience du fait que l'Etat a vraiment un rôle spécifique d'actionnaire : il est lié à la raison d'être de l'actionnariat qui est la création de valeur économique et se distingue de ses missions de puissance publique en matière de stratégie et de régulation des activités économiques. Le deuxième critère réside dans le fait que l'Etat est de plus en plus souvent

³⁰ Delion (A.), « De l'Etat régulateur à l'Etat actionnaire », in *Revue française d'administration publique*, édition institut national du service public, n°124, 2007 pp.537-572.

³¹ Voir Direction Générale des Participations de l'Etat et de la Décentralisation de la république béninoise, *Stratégie actionnariale de l'Etat*, 2018, p.6.

³² Voir Direction Générale des Participations de l'Etat et de la Décentralisation de la république béninoise, *Stratégie actionnariale de l'Etat*, op.cit.

effectivement actionnaire des entreprises du secteur public, car, pour des raisons multiples, il s'agit de plus en plus de sociétés, soit dès leur création, soit à la suite d'un changement de statut. Le troisième quant à lui est que l'Etat recourt désormais couramment aux mécanismes de l'actionnariat pour prendre ou garder le contrôle exclusif ou conjoint d'une société, au sens fort du droit commercial, ou au moins pour participer activement à sa direction, sans posséder la majorité du capital, dès lors que sa participation lui permet d'exercer sur elle une influence suffisante³³. La République béninoise parle également d'entité actionnaire. Pour elle c'est l'organe institutionnel qui incarne l'Etat actionnaire. En d'autres termes, c'est l'organe de l'Etat chargé d'exercer la fonction actionnariale ou d'exercer les droits d'actionnaire de l'Etat au sein des entreprises publiques. Elle peut désigner un organisme unique, un organisme de coordination ou un ministère chargé d'exercer la fonction actionnariale de l'Etat³⁴. Au Bénin, l'entité incarnant l'Etat actionnaire est la Direction Générale des Participations de l'Etat et de la Dénationalisation (DGPED) du Ministère de l'Economie et des Finances.

De manière générale, l'objectif d'un actionnaire est d'accroître la valeur de son patrimoine, et tout au moins la préserver³⁵. L'accroissement de ce patrimoine peut se décliner en trois axes. Le premier est la rentabilité et la valorisation financière ainsi que la valorisation du capital, c'est-à-dire obtenir un retour sur investissement sous forme de dividendes prélevés sur les bénéfices de la société, et augmenter la valeur des actions au fil du temps pour réaliser une plus-value intéressante lors de la revente des titres. Le deuxième est le pouvoir et la gouvernance qui passe par une orientation stratégique pour les choix du patrimoine, et un contrôle de gestion du patrimoine à travers des dirigeants qui le gèrent dans l'intérêt des actionnaires et valider les grandes décisions financières. Le troisième axe pourrait être la pérennité et l'éthique c'est-à-dire la croissance à long terme. De fait, il faut inciter le patrimoine à se développer de manière durable plutôt que de chercher uniquement des gains à court terme. On appelle encore cela la « *croissance rentable* »³⁶. Tel peut être l'objectif visé par l'opérateur public camerounais.

Au regard des secteurs d'activité au Cameroun, l'Etat est actionnaire ou propriétaire de chaque entreprise dont il existe une agence de régulation. Nous en citerons juste quelques-unes. Pour le secteur des communications électroniques, la société Cameroon Telecommunication (CAMTEL) appartient entièrement à l'Etat. Pour le secteur de l'électricité, la Société

³³ Delion (A.), « De l'Etat régulateur à l'Etat actionnaire », *op.cit.*, p.537.

³⁴ Voir Direction Générale des Participations de l'Etat et de la Décentralisation de la République béninoise, *Stratégie actionnariale de l'Etat*, *op.cit.*, p.7.

³⁵ Institut Montaigne, *L'impossible Etat actionnaire ?*, janvier 2017, p. 9

³⁶ Michel (D.-E.), « Rôle et nature de l'actionnariat dans la vie des entreprises », in *revue Projet, comprendre pour agir*, 2001, p.4.

Camerounaise d'Electricité (SOCADEL) appartient à l'Etat. La société Aéroport du Cameroun (ADC) appartient majoritairement à l'Etat dans le secteur de l'aviation civile. Dès lors, l'Etat peut exercer une forte pression sur le régulateur des industries de réseau en cumulant ses rôles d'actionnaire historique et de puissance publique. Il peut utiliser son influence par le pouvoir de nomination pour orienter les décisions stratégiques des secteurs d'activité uniquement pour ses intérêts. Il est à préciser que les dirigeants et membres des collèges des agences de régulation sont nommés par l'exécutif. Pour cela, l'Etat peut y placer des personnalités proches de ses orientations politiques ou de vision stratégique d'opérateur public. Pour revenir sur la pression actionnariale, le pouvoir politique étant actionnaire principal ou unique de l'opérateur historique, peut exiger du management en adoptant une stratégie agressive qui place le régulateur devant les faits accomplis, pouvant l'obliger à s'adapter pour ne pas fragiliser le secteur ou pénaliser le consommateur.

Il faut voir en tout cela une multicéphalie³⁷ de l'Etat camerounais dans l'économie. En effet, au vue de tout, l'on voit en l'Etat camerounais un certain nombre de rôles respectifs. Dabord, l'Etat régulateur qui s'oppose au dirigisme économique et produit de la régulation pour assurer la concurrence dans une économie de marché³⁸. Cela passe par exemple par la fixation de normes techniques ou la réglementation des prix. Ensuite, l'Etat gestionnaire des finances publiques qui veille à la bonne allocation des ressources publiques en gérant les dépenses ainsi que les recettes. Enfin, l'Etat client (ou concédant) qui est essentiel pour les secteurs dépendant de la commande publique, comme celui de la défense.

Ces rôles, étant tous concernés, peuvent créer de la confusion. Tel est l'exemple du secteur de l'aviation civile où l'on constate que l'Etat camerounais est régulateur par le biais de la CCAA, actionnaire majoritaire de la société ADC S.A, qui est une société d'économie mixte constituée sous la forme de société anonyme, avec 63% des actions détenues par l'Etat camerounais³⁹ et client en institutionnel car il paie des redevances pour les déplacements officiels de ses délégations, la flotte présidentielle et les opérations de l'armée.

Dans ces multiples rôles, l'Etat peut décider d'augmenter ou de baisser les redevances qui pourront avantager sa société. L'Etat actionnaire de toutes ces sociétés est donc en situation de conflits d'objectifs et d'intérêts. Ce qui limite l'autonomie de la CCAA qui devient dépendant du

³⁷ Yanis (M.), *La doctrine d'intervention de l'Etat actionnaire français depuis 2004*, mémoire soutenu en année universitaire 2022-2023, p.28.

³⁸ L'Etat régulateur a aussi une fonction sociale, voir notamment : Chevallier (J.), « L'Etat régulateur », *op.cit*, pp.473-482.

³⁹ Munungo Nzino (V.-G.), *Le développement durable et l'aviation civile camerounaise : l'implication de la société Aéroports du Cameroun (ADC S.A)*, mémoire online soutenu à l'Université de Yaoundé 2.

régulateur. Egalement, la confusion des élites administratives peut refléter une autre forme de dépendance du régulateur.

2- La confusion des élites administratives

Daniel GAXIE définit la notion d'élites dans deux sens. Le premier sens est commun qui désigne « *l'ensemble de ceux qui sont considérés comme les meilleurs d'un groupe ou d'une catégorie* »⁴⁰. Il revient dans cette définition que les élites existent dans tous les secteurs de la société⁴¹. Le deuxième sens est plus restreint. Ainsi, l'élite est « *l'ensemble des personnes qui occupent les premiers rangs dans la société et, plus précisément l'ensemble de ceux qui exercent des pouvoirs importants : élites politiques, économiques, administratives, médiatiques, intellectuelles* »⁴². Les élites administratives désignent donc les individus qui exercent des postes stratégiques au sein de l'administration, qu'elle soit publique ou privée. Mais dans ce cadre, ce sont toutefois celles de l'administration publique qui nous intéressent, dans la mesure où elles participent directement à la conception et à l'application des politiques publiques.

Des travaux sociologiques ont montré que divers mécanismes sociaux contribuent à l'unification ou au rapprochement des élites spécialisées, notamment économiques, politiques et administratives⁴³. Leurs membres sont issus des mêmes quartiers privilégiés et, parfois, des mêmes familles⁴⁴. Aussi, ils ont fréquenté les mêmes institutions scolaires (écoles privées, lycées de renom, grandes écoles ou universités prestigieuses)⁴⁵. Les membres des différentes élites circulent de l'une à l'autre. Des hauts fonctionnaires «*pantouflent*» dans des grandes sociétés⁴⁶. Ces éléments peuvent constituer un indicateur qui limite la pratique de l'autonomie des agences de régulation dans le secteur des industries de réseau au Cameroun. En réalité, la constitution des élites administratives pourrait participer à une forme de capture du régulateur qui tient moins à une subordination formelle qu'à une imbrication structurelle des trajectoires et des positions. Ces élites sont en effet issues d'un vivier restreint de hauts fonctionnaires, formés dans les mêmes grandes écoles et appartenant aux mêmes corps administratifs. Ce qui homogénéise leurs référentiels d'analyse et leurs représentations du fonctionnement des marchés régulés. Or, ces mêmes individus occupent simultanément ou successivement les fonctions stratégiques de membres des Conseils d'administration et de Directeurs Généraux au sein des sociétés étatiques et des

⁴⁰ Gaxie (D), « La démocratie et les élites », in *revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 161, 2017, p.5.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibidem.*

⁴³ Pinçon (M.) & Pinçon-Charlot (M.), *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La Découverte, 2007, p.59.

⁴⁴ Gaxie (D), « La démocratie et les élites », *op.cit.*, p.13.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Gaxie (D), « La démocratie et les élites », *op.cit.* 15.

établissements publics administratifs, tout en fournissant une partie des cadres dirigeants les agences de régulation.

Il pourrait de ce fait en résulter une proximité structurelle⁴⁷ renforcée par des contacts permanents, des réseaux d'anciens élèves et une circulation accélérée entre le régulateur et l'opérateur public. Cette configuration limite la capacité de l'agence à exercer une contre-expertise autonome, dans la mesure où les décisions de régulation sont prises dans un environnement social et professionnel où les intérêts du régulé et ceux du régulateur se confondent partiellement. L'autonomie juridique des établissements publics en occurrence les agences de régulation se trouve donc affaiblie par une dépendance sociologique et informationnelle qui entrave son indépendance de jugement et favorise une régulation accommodante. Qu'en est-il de la dépendance par le risque de pantouflage ?

Page | 66

B- L'insuffisance d'un encadrement juridique de pantouflage

Le concept pantouflage décrit la pratique du secteur privé consistant à recruter du personnel, des élus et les cadres supérieures du secteur public, c'est-à-dire d'anciens agents publics des hauts fonctionnaires et des dirigeants exécutifs ou politiques.⁴⁸ La législation camerounaise ne définit pas la notion de pantouflage. Toutefois, l'on peut l'identifier à travers certains textes juridiques émis par le législateur. Dès lors, le pantouflage est certes encadré juridiquement, mais il présente des insuffisances à travers les textes (1) et l'absence d'une autorité de contrôle (2).

1- L'insuffisance de l'encadrement textuel du pantouflage

Des indices de pantouflage au Cameroun peuvent être détectés. Il est encadré d'abord par la loi pénale, ensuite le statut général de la fonction publique et enfin les règles sectorielles des organismes de régulation. Toutefois, ces textes montrent certaines limites.

Pour la loi pénale, le code pénal encadre le phénomène de pantouflage en réprimant la prise illégale d'intérêts⁴⁹. Cette norme protège l'intégrité de l'administration publique contre la corruption. Un fonctionnaire ou un agent public ne peut utiliser ses fonctions pour s'enrichir ou favoriser une entreprise privée qu'il doit contrôler. Ainsi, en l'appliquant dans les secteurs des

⁴⁷ Proximité existant entre l'opérateur public régulé et le régulateur. Voir Dezobry (G.), *op.cit.*, p.649.

⁴⁸ Voir parlement européen, « Règles concernant le pantouflage dans l'Union Européenne », *in service de recherche du parlement européen*, 2024, p.1.

⁴⁹ Article 135 alinéa 1 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal au Cameroun. Il dispose que : « est puni d'un emprisonnement de un (01) à cinq (05) ans et d'une amende de deux cent mille (200 000) à deux millions (2 000 000) de francs, tout fonctionnaire ou agent public qui, directement ou indirectement, prend ou reçoit un intérêt : a) dans un acte ou les adjudications à son avis, ou dont il avait la surveillance, le contrôle, l'administration ou la passation ; b) dans les entreprises privées, les coopératives, les sociétés d'économie mixte ou participation financière de l'Etat, les régies, les concessions soumises à sa surveillance ou à son contrôle (...) »

industries de réseau, le code pénal vise directement les cadres des différentes agences et autorités de régulation.

Le décret portant statut de la fonction publique de l'Etat modifiant celui n° 94/199 du 07 octobre 1994 quant à lui garantit la neutralité de l'administration. Au regard de la loi, il y'a une précision du critère de gravité de l'infraction⁵⁰. En effet, un fonctionnaire ne doit jamais être juge et partie lors d'une prise de décision ou d'un contrôle. De même, selon la disposition, une seule ouverture est mentionnée par le texte : « (...) *sauf dérogation spéciale par un texte (...)* ». Cette partie législative signifie que le cumul ou l'exercice d'une activité privée n'est possible que si un autre décret ou loi sectorielle spécifique l'autorise expressément⁵¹. La disposition administrative rappelle que les dirigeants des agences de régulation y sont soumis. Elle fonctionne en binôme avec le code pénal. Le statut général a pour rôle de fixer l'interdiction professionnelle, le code pénal intervient pour punir pénalement le non-respect de cette loi qualifiant de prise illégale d'intérêts.

Pour ce qui est des normes sectorielles, la lutte contre le pantouflage se rapporte au niveau des incompatibilités. Celles-ci se définissent tant sur le domaine constitutionnel que sur le civile. Pour le premier domaine, les incompatibilités se définissent comme « *une interdiction faite par un titulaire d'un mandat politique de cumuler celui-ci avec des fonctions qui pourraient en compromettre l'exercice* »⁵². Dans le cadre des secteurs d'activité des industries de réseaux, la loi portant statut général des établissements publics fixe les incompatibilités des administrateurs des établissements publics au cours de leurs mandats⁵³. Cette loi vise à protéger l'autonomie de la gestion des établissements publics. Le pantouflage existe ici lorsque le président et les membres du Conseil d'Administration d'une agence ou d'une autorité de régulation exercent d'autres fonctions de parlementaire, de magistrat et de conseil constitutionnel. Le même phénomène existe pour le directeur général et son adjoint.

⁵⁰ Article 19 alinéa 1 du décret n°2000/287 du 12 octobre 2000 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'Etat. Il dispose en effet que : « *il est interdit à tout fonctionnaire régi par le présent statut : a) d'avoir dans une entreprise ou dans un secteur soumis à son contrôle direct ou en relation avec lui, par lui-même ou par personne interposée sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de nature à compromettre ou à restreindre son indépendance ; b) d'exercer, à titre personnel, une activité privée lucrative, sauf dérogation spéciale par un texte. (...)* ».

⁵¹ Il s'agit par exemple pour les enseignants du supérieur autorisés à donner des cours dans le privé ou à exercer des activités de consultations.

⁵² Guichard (S.) & Debard (T.), *Lexique des termes juridiques*, op.cit, p.497.

⁵³ Article 59 alinéa 1 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics. Selon l'article, « *les fonctions de président et membre du Conseil d'Administration d'un établissement public sont incompatibles avec celles de parlementaire, de magistrat exerçant auprès d'une juridiction ou de membre du Conseil Constitutionnel* ». Il poursuit en disant que « *les fonctions de membre du gouvernement ou assimilé de parlementaire, de magistrat exerçant auprès d'une juridiction ou de membre du Conseil Constitutionnel sont incompatibles avec celles de Directeur Général ou de Directeur Général adjoint d'un établissement public* ».

Cependant, le constat que l'on fait est que les agents publics et fonctionnaires sont exposés au pantouflage des opérateurs régulés. La simple raison est qu'il n'existe pas de délai de carence. Celle-ci s'entend comme une période légale pendant laquelle un assuré social ne reçoit pas de prestations⁵⁴. Cette réalité n'est pas la même en France. Tout comme la loi pénale camerounaise, celle française ne définit pas le pantouflage mais l'encadre⁵⁵. Elle sanctionne ainsi la prise illégale d'intérêts. L'objectif est d'introduire une friction temporelle et procédurale entre la sortie de l'administration et l'entrée dans l'entreprise régulée. Cet encadrement n'élimine pas le pantouflage, mais il le rend plus visible et plus couteux. Par ailleurs, la loi du 20 avril 2016, codifiée dans le code général de la fonction publique a confié à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique un pouvoir d'avis préalable et contraignant sur les mobilités vers le secteur privé⁵⁶. Un délai de carence de trois ans peut être imposé pour les fonctions les plus sensibles.

Au Cameroun par contre ni le décret portant statut général de la fonction publique de l'Etat, ni le code pénal, ni la loi portant statut des établissements publics ne prévoient de période d'incompatibilité post-mandat. L'encadrement juridique se limite aux incompatibilités applicables aux agents en exercice, laissant vide le champ de la mobilité post-fonction publique. Pour la loi pénale, aucun délai de carence n'est prévu. L'agent peut démissionner ou aller en retraite et être embauché le lendemain. Le droit pénal ne crée donc aucune période de viduité. Pour le statut général de la fonction publique, aucun texte n'impose à un agent qui va en retraite d'attendre quelques années avant de rejoindre une entreprise du secteur qu'il régulait. La retraite met fin à toutes les obligations. L'agent public devient ainsi un citoyen libre. Dès lors, le statut protège l'administration en activité, mais ne protège pas l'administration contre le départ de ses compétences vers le privé. Pour le cas des textes sectoriels, le législateur a prévu des incompatibilités uniquement pour les membres des organes de direction des régulateurs. Or, il devrait penser au fait que les cadres intermédiaires sont les vrais détenteurs du savoir dans

⁵⁴ Cornu (G.), *op.cit.*, p.151.

⁵⁵ Voir article 432-13 du code pénal français qui dispose que : « est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire ou militaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cassation de ces fonctions (...) ».

⁵⁶ Voir article L.124-29 du code général de la fonction publique française.

l'administration interne des agences. En outre, même pour les dirigeants, la loi ne prévoit pas le délai après le mandat.

Il faut donc voir en cela des indices de dépendance du régulateur car les textes des différents secteurs ne s'appliquent pour imposer une période d'incompatibilité après cessation des fonctions comme en France. Leurs agents restent donc soumis aux seules règles d'incompatibilité pendant l'exercice de leurs fonctions, ce qui laisse juridiquement libre la mobilité immédiate vers les opérateurs régulés. En pratique, un cadre peut quitter de l'ART ou de l'ARSEL un vendredi et signer un contrat avec un opérateur le lundi suivant, sans procédure de contrôle préalable. L'absence de période d'incompatibilité temporelle supprime donc la friction qui, comme en France, vise à refroidir le conflit d'intérêts. Tel est le cas de l'absence d'une autorité de contrôle de pantouflage.

Page | 69

2- L'absence d'un encadrement institutionnel de contrôle du pantouflage

Le Cameroun a mis en place des interdictions et des restrictions pour éviter les conflits d'intérêt des fonctionnaires et des agents publics des différents secteurs des agences de régulation. Cependant, en matière d'emploi post-public souvent appelé « *changer de camp* »⁵⁷, il ne s'y est pas attelé. Ainsi, la question relative aux conflits d'intérêts n'est pas totalement réglementée à cause d'un manque sérieux de contrôle institutionnel du pantouflage. Or, en matière de déontologie publique, l'absence d'institution équivaut à l'absence de contrôle et l'absence de contrôle sur le flux d'agents entre le public et le privé conduit mécaniquement à une perte de maîtrise des compétences de l'Etat, en particulier au sein des autorités de régulation. Pourtant, des pays étrangers ont mis en place une institution de contrôle d'emploi post-public afin de lutter contre les conflits d'intérêts.

En France par exemple, tout agent public exerçant des fonctions dans une autorité administrative indépendante doit, trois mois avant son départ vers le secteur privé saisir la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique⁵⁸ (HATVP). Celle-ci n'est pas un simple guichet d'enregistrement. Elle instruit et auditionne⁵⁹, elle rend un avis⁶⁰. Cet avis peut être de comptabilité avec réserves. Dans ce cas, la HATVP impose des conditions à savoir ne pas travailler sur tel dossier, ne pas démarcher tel client, respecter les délais et peut rendre avis d'incompatibilité. Dans cette hypothèse, le départ est bloqué. L'agent ne peut pas rejoindre l'entreprise visée. Cette

⁵⁷ Voir OCDE, « De bonne pratique pour prévenir les conflits d'intérêts », in *Forum mondial sur la gouvernance publique*, Paris, 2009, p.13.

⁵⁸ Article L.124-5 du code général de la fonction publique précitée.

⁵⁹ Article L.124-13 du code précité.

⁶⁰ Article L.124-10 du code précité.

décision s'impose à l'administration et à l'employeur privé. A défaut, le contrat est nul et l'agent comme l'entreprise s'exposent à des sanctions pénales. Plus loin, elle émet un avis sur le délai de carence de trois ans⁶¹ et pendant ces années, l'ancien agent ne peut pas occuper un poste dans une entreprise qu'il a contrôlée ou avec laquelle il a eu des relations professionnelles directes. Ainsi, il faut croire que ce délai n'est pas symbolique, il casse ainsi l'immédiateté du passage. Par ailleurs, il rend le départ moins attractif et il donne au régulateur le temps de se réorganiser.

Cette même logique institutionnelle est observée en Côte d'Ivoire. La loi a créé la Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance⁶² (HABG). Cette loi confie à cet organe une mission de prévention des conflits d'intérêts. Concrètement, tout agent public qui quitte l'administration pour le secteur privé dans un domaine en lien avec ses fonctions antérieures doit faire une déclaration⁶³. La Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance analyse la situation. Elle peut rendre un avis et recommander à l'autorité compétente de prononcer une incompatibilité temporaire⁶⁴. Même si la HABG n'a pas le pouvoir de blocage automatique comme la HATVP⁶⁵, elle a un pouvoir de publicité et de pression morale. Son rapport annuel est transmis au Président de la République et rendu public. L'intérêt du modèle ivoirien est de montrer qu'un organe, même sans pouvoir de sanction directe, peut changer la donne. Il crée une trace, une responsabilité. L'agent public sait qu'il est observé. L'administration quant à elle sait qu'elle doit anticiper. L'opérateur sait qu'il ne peut pas recruter n'importe comment.

Face à ces deux modèles, la situation camerounaise apparaît comme creux. Le Cameroun n'a que des textes épars sans pilote. Par ailleurs, aucune loi ne crée une commission, une autorité, une haute instance. Cette différence institutionnelle entre le Cameroun et les autres pays susmentionnés n'est pas anecdotique. Elle explique pourquoi le régulateur camerounais peut se retrouver structurellement dépendant des opérateurs qu'il est censé contrôler.

Au regard de ce qui précède, le régulateur camerounais dépend de l'opérateur au vue de la dépendance institutionnelle. En effet, les carences juridiques engendrent une subordination quotidienne. La dépendance institutionnelle n'est donc pas seulement un cadre, elle est une réalité où le régulateur peut adopter pendant et après l'exercice de ses fonctions, les intérêts des opérateurs. De ce fait, les textes ne dictent pas l'action du régulateur, mais bien la perspective de

⁶¹ Article L.124-11 du code précité.

⁶² Voir article 4 de l'ordonnance n°2013-660 du 20 septembre 2013 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

⁶³ Article 24 de l'ordonnance précitée.

⁶⁴ Article 4 de l'ordonnance n°2013-660 du 20 septembre 2013, *op.cit.*

⁶⁵ En Côte d'Ivoire, la Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance n'a pas de pouvoir de sanction automatique. Elle joue un rôle consultatif et préventif contrairement à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique en France. Elle ne peut à cet effet ni juger, ni sanctionner les justiciables.

carrière dans le privé et également des données de l'opérateur qui viennent orienter l'ensemble de ses décisions. Ce qui amène à démontrer la dépendance fonctionnelle.

II-LA DEPENDANCE FONCTIONNELLE

Au niveau de la dépendance fonctionnelle, l'assujettissement du régulateur camerounais aux opérateurs se caractérise par la dépendance informationnelle d'une part (A) et par la dépendance financière d'autre part (B).

Page | 71

A- La dépendance informationnelle

La dépendance informationnelle est une forme de limite de l'autonomie des organismes de régulation au Cameroun, elle est un moyen d'influencer les agences de régulation par les opérateurs. Ainsi, le régulateur a besoin des informations relatives aux infrastructures techniques (1) et les informations concernant l'aspect tarifaire (2).

1- La dépendance informationnelle sur les infrastructures techniques

Au regard du droit positif camerounais, un choix politique et juridique est constant à savoir le maintien des infrastructures qualifiées d'essentiels sous le contrôle exclusif des opérateurs adossés à l'Etat⁶⁶. Les lois sectorielles organisent de façon méticuleuse un verrouillage matériel⁶⁷, interdisant aux régulateurs toute velléité d'autonomie technique ou patrimoniale⁶⁸. En effet, dans le secteur des communications électroniques, l'on montre que la colonne vertébrale de l'économie numérique⁶⁹ est constituée par le réseau de transport à large bande, principalement la fibre optique terrestre et les points d'atterrissage des câbles sous-marins⁷⁰. Ce principe est posé par la loi du secteur⁷¹. En disposant que l'établissement et l'exploitation des infrastructures de transport nationales relèvent de la compétence de la souveraineté de l'Etat, la loi crée le support juridique permettant de sanctuariser le monopole de la Cameroon Telecommunication (CAMTEL)⁷². L'ART se trouve ainsi face à un opérateur historique qui détient de par la loi, les clés physiques du backbone national⁷³. Aucun texte ne permet au régulateur de déployer ses propres

⁶⁶ Voir article 45 de la loi n°2010/013 du 21 décembre 2010, article 3 du décret n°2019/263 du 28 mai 2019 portant réorganisation et fonctionnement de la Cameroon Telecommunication, article 5 alinéa 1 du décret portant réorganisation et fonctionnement de la Société Nationale de Transport de l'Electricité.

⁶⁷ Voir article 6 de la loi n°2015/006 du 20 avril 2006 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi 2010/013 du 21 décembre 2010 précitée.

⁶⁸ Il y'a une double tutelle technique et financière soumise aux régulateurs sectoriels. Sur ce voir article 7 de la loi de 2017 portant statut général des établissements publics.

⁶⁹ Allamelou (R.), « La fibre optique, colonne vertébrale du monde numérique », disponible dans LinkedIn, 2025, p.2.

⁷⁰ Agence de Régulation des Télécommunications, « Observatoire annuel 2021 du marché des communications électroniques », 2021, p.49.

⁷¹ Voir article 6 précité de la loi n°2010/013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques.

⁷² Voir article 3 du décret n° 2019/263 du 28 mai 2019 portant réorganisation et fonctionnement de CAMTEL.

⁷³ Agence de Régulation des Télécommunications, « observatoire annuel 2021 du marché des télécommunications », *op.cit.*

infrastructures de commutation ou de routage, pour superviser le trafic de manière autonome. Dès lors, l'Agence est juridiquement confinée dans un rôle de spectateur au regard des textes, d'un réseau dont la matérialité lui échappe entièrement. La détention et l'exploitation de cette infrastructure créent alors une dépendance informationnelle structurelle vis-à-vis du régulateur. L'opérateur historique contrôle la collecte des données réseau, qui limite l'indépendance technique, l'aditabilité et la souveraineté des décisions du régulateur en matière de qualité de tarification. L'opérateur gère des câbles sous-marins des milliers de kilomètres. Ce qui peut justifier le fait que le régulateur n'a pas de visibilité directe en temps réel sur les volumes réels de trafic. Il dépend des rapports fournis par CAMTEL pour vérifier la facturation de l'accès aux autres opérateurs.

En outre, la loi relative à ce secteur dispose que *« les infrastructures des réseaux de communications électroniques ouverts au public établies sur le domaine public, peuvent être utilisées par d'autres opérateurs pour la fourniture au public de tout service de communications électroniques »*⁷⁴. Le partage des infrastructures consiste à l'exploitation commune des sites radioélectriques, pylônes, mats, fourreaux, installation de génie civil entre opérateurs et exploitants de réseaux de communications électroniques⁷⁵. En dehors des opérateurs tels que CAMTEL, Orange Cameroun, MTN Cameroun et Viettel Cameroun, d'autres opérateurs partagent des infrastructures passives en support aux réseaux des communications électroniques. Il s'agit notamment des opérateurs IHS Cameroon et AMN qui assurent le partage des infrastructures depuis 2018⁷⁶. Ces opérateurs fournissent également des informations à l'Agence en matière de données sur le service du partage des infrastructures. L'ART dépend à cet effet de ces opérateurs pour faire un rapport annuel. En 2021, seuls les opérateurs IHS Cameroon et AMN ont donné leurs rapports. La mention de l'Agence était la suivante : *« (...) toutefois, il y'a lieu de rappeler que seules les données des opérateurs IHS Cameroon et AMN seront présentées dans ce segment de marché »*⁷⁷. Or, il existe d'autres opérateurs. Ce qui démontre une dépendance informationnelle.

Le cas est le même dans le secteur de l'électricité. En effet, la loi sectorielle a opéré une distinction conceptuelle entre la production, le transport et la distribution⁷⁸. Cependant, sur le plan infrastructurel de transport qui constitue le nœud d'interconnexion obligatoire entre tous les

⁷⁴ Article 45 de la loi relative aux communications électroniques.

⁷⁵ Agence de Régulation des Télécommunications, « Observatoire annuel 2021 du marché des communications électroniques », *op.cit.*, p.45.

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ Voir article 1 alinéa 2, article 3, article 6 alinéa 1, article 9 alinéa 1 du décret n°2012/2806/PM du 24 septembre 2012 fixant les modalités d'application de la loi n°2011/022 du 14 décembre 2011 régissant le secteur de l'électricité au Cameroun.

producteurs privés et les consommateurs, le régulateur a décrété l'unicité matérielle. En effet, la loi attribue l'exclusivité de la gestion technique et de l'exploitation du réseau de transport d'électricité à un opérateur public unique à savoir la Société Nationale de Transport d'Electricité⁷⁹ (SONATREL). L'agence ARSEL est donc liée par les textes à une architecture de réseau monopolistique. Elle dispose d'aucun pouvoir légal pour autoriser la construction d'infrastructures de transport parallèles. Dès lors, elle est obligée de calquer l'ensemble de ses décisions de régulation techniques sur les capacités, les limites et la configuration physique des lignes de haute et moyenne tension détenues par l'opérateur de transport. Ainsi, en matière d'informations relatives au transport de l'électricité, elle dépend de la SONATREL.

Au-delà des lois sectorielles, la dépendance infrastructurelle technique est consolidée par les actes réglementaires de concession qui transfèrent la maîtrise physique globale du domaine public à des exploitants uniques. Dans le secteur des communications électroniques, en 2020, il y'a eu des faits marquants relatifs aux conventions de concession entre CAMTEL et l'Etat du Cameroun. Des conventions ont octroyé trois licences exclusives à l'opérateur historique, notamment pour le réseau de transport et le réseau fixe⁸⁰. Ces actes contractuels à forte charge réglementaire définissent le périmètre des actifs physiques transférés. Ils stipulent que CAMTEL est le gestionnaire technique unique des installations de transmission stratégiques⁸¹. Pour l'agence de régulation, ces décrets agissent comme une borne de compétence matérielle. Le régulateur ne peut modifier ni contester l'agencement technique décidé par l'opérateur dans le cadre de sa concession, validée au plus haut niveau de l'Etat. Par conséquent, des informations sur l'infrastructure technique proviennent uniquement de CAMTEL.

Dans le domaine de l'aviation civile, la territorialité de l'infrastructure est encore plus prégnante. En effet, la loi régit l'utilisation des plateformes aéronautiques. En application de ce texte, l'Etat a concédé la gestion, l'exploitation et la maintenance technique de l'ensemble des infrastructures aéroportuaires principales du pays à la société Aéroports du Cameroun⁸² (ADC). La Cameroon Civil Aviation Authority (CCAA) en tant que régulateur, est investie d'une mission

⁷⁹Article 23 de la loi régissant le secteur de l'électricité.

⁸⁰ Il s'agit de la signature entre l'Etat du Cameroun et la société CAMTEL le 04 mars 2020 de trois conventions de concession notamment la convention de concession pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques Mobile à couverture nationale ouvert au public ; la convention de concession pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques Fixe à couverture nationale ouvert au public ; la convention de concession pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de Transport des communications électroniques. Voir Agence de Régulation des Télécommunications, « Observatoire annuel 2020 du marché des communications électroniques », 2020, p.9.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² La gestion, l'exploitation et la maintenance technique des infrastructures sont établies par une convention de concession et de cahier des charges entre l'Etat et l'ADC.

de supervision de la sûreté et de la sécurité. Toutefois, la CCAA ne possède en propre aucun mètre carré de piste, aucun terminal, ni aucune situation singulière. L'autorité doit faire appliquer des normes internationales de sécurité au sein d'une enceinte matérielle dont la gestion technique et la maintenance immobilière et mobilière sont attribuées par contrat exclusif à l'opérateur régulé. La compétence du régulateur est donc spatialement et techniquement encapsulée dans l'infrastructure de l'opérateur. Par ailleurs, les informations à propos de ces infrastructures sont données par l'opérateur public à l'autorité de régulation.

Au final, l'on constate que l'Etat, bien qu'il ait choisi attribuer un certain nombre de pouvoir au régulateur, a préféré confier la gestion des infrastructures à ses opérateurs publics. Cet acte amène le régulateur à être dépendant de l'opérateur lorsqu'il s'agit de donner certaines informations relatives aux infrastructures et également sur les tarifs d'interconnexion des différents secteurs.

2- La dépendance informationnelle relative à l'information tarifaire

La dépendance tarifaire est également utile pour le régulateur. En effet, l'une des missions les plus emblématiques et les plus importantes des autorités de régulation sectorielles consiste à déterminer le prix d'accès aux réseaux et aux facilités essentielles afin de permettre aux nouveaux entrants d'exercer leurs activités dans des conditions de concurrence satisfaisantes⁸³. Le régulateur doit disposer des informations pertinentes lui permettant de fixer le prix d'accès à un niveau ni trop élevé, ni trop bas⁸⁴. Dans le secteur des communications électroniques, l'on distingue des prix d'interconnexion voix et SMS ainsi que les prix des services de délai voix et SMS⁸⁵. Dès lors, le régulateur doit être capable d'avoir des informations fiables pour permettre une concurrence loyale dans le marché. De ce fait, le défi est de taille car comme le dit Marcel BOITEUX, « *le seul moyen de tout savoir sur l'entreprise régulée, c'est d'être à sa tête* »⁸⁶. Autrement dit, la réalité complexe d'une entreprise soumise à une forte réglementation est opaque de l'extérieur. En raison des règles strictes, des secrets d'affaires et des enjeux de conformité, la véritable gestion des risques, les décisions stratégiques et la santé financière exacte ne sont pas pleinement comprises que par ceux qui dirigent l'organisation.

⁸³ Dezobry (G.), « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », in *Revue française d'administration publique*, n°143, 2012, p.651.

⁸⁴*Ibid.*

⁸⁵ Agence de Régulation des Télécommunications, « observatoire annuel 2021 du marché des télécommunications », *op.cit.*

⁸⁶ Boiteux (M.), préface de l'ouvrage de Hanssen (J.-P.) et Percebois (J.), *Énergie, économie et politiques*, De Boeck 2010, p. XVIII.

Ainsi, quel que soit la nature juridique de l'opérateur, l'accès du régulateur à une information fiable et exhaustive demeure un défi structurel. Le fait est que l'opérateur maîtrise son terrain, ses technologies et ses coûts réels, tandis que le régulateur ne dispose que des données éclairées. L'opérateur a donc un intérêt stratégique à dissimuler certaines informations pour maximiser ses profits ou sa liberté d'action. L'asymétrie d'information serait alors une cause nouvelle pour l'inefficacité dans le fonctionnement du marché⁸⁷ et devient à cet effet une limite pour le régulateur. Il en est de même pour la dépendance financière.

B- La dépendance financière

La dépendance financière quant à elle est également une forme d'influence des opérateurs régulés. Cette influence se traduit par le phénomène de capture du régulateur dans la mesure où les enjeux économiques des secteurs peuvent parfois limiter l'autonomie des organes de régulation. L'influence émane aussi bien des opérateurs publics (1) que des opérateurs privés (2), que l'on étudiera à la suite de cette recherche.

1- L'influence financière émanant des opérateurs publics

Pour les opérateurs publics, l'on sait que les agences de régulation tirent leurs ressources financières à travers des subventions étatiques. Les textes concernant les secteurs des industries de réseau au Cameroun sont claires pour ce qui en est de ces ressources financières. Si l'on s'en tient uniquement au secteur de l'aviation civile, les ressources financières de l'Autorité Aéronautiques sont constituées par « *les dotations budgétaires que l'Etat met à sa disposition (...)»*⁸⁸. Ces ressources sont les mêmes dans les autres secteurs. Au regard de cette disposition, l'on constate que la subvention d'Etat au régulateur est une forme de capture indirecte. Au Cameroun, les subventions étatiques versées aux budgets des agences de régulation opèrent comme un canal de capture budgétaire indirecte au bénéfice des opérateurs publics. La seule raison est que l'Etat détient dans certaines entreprises soit la totalité des actions, soit il est actionnaire majoritaire. Il y'aura ainsi un conflit d'intérêts structurels car l'Etat est le principal bailleur de la subvention d'équilibre allouée aux agences de régulation par la tutelle financière. Ce double rôle transforme le ministère des finances en principal commun⁸⁹, plaçant ainsi le régulateur dans une position de dépendance stratégique. Concrètement, la subvention devient à cet effet une variable d'ajustement discrétionnaire : le ministère peut en différer le décaissement, en réduire le montant pour une raison

⁸⁷ CHEFFERT (J-M.), « Le commerce électronique : autorégulation et asymétrie de l'information », in *Revue Ubiquité, droit des technologies de l'information*, n°12, 2002, p.38.

⁸⁸ Article 23 alinéa 1 du décret précité sur l'organisation et le fonctionnement de la CCAA.

⁸⁹ Les entreprises publiques et les régulateurs sont soumis à la même tutelle financière. Cela limite l'autonomie du régulateur.

de rationalisation budgétaire, ou en conditionner l'exécution à une concertation préalable avec l'opérateur public. L'effet disciplinaire ne requiert donc aucune instruction formelle. La seule anticipation de ces représailles budgétaires suffit à inciter l'agence de régulation à l'autocensure lorsqu'une décision d'interconnexion (par exemple dans le secteur des communications électroniques) ou de dégroupage ou de sanction pourrait affecter la société CAMTEL. Il s'ensuit ainsi une inversion de l'asymétrie de pouvoir⁹⁰ c'est-à-dire qu'au lieu d'arbitrer de manière impartiale entre les opérateurs publics et privés, le régulateur arbitre entre l'application du droit et sa propre survie financière. Dès lors, la subvention étatique, loin de renforcer l'autonomie, reproduit la subordination du régulateur aux intérêts de l'Etat actionnaire et affaiblit l'effectivité de la régulation sectorielle. Cette subordination est également visible à travers les opérateurs privés qui peuvent influencer le régulateur.

2- L'influence émanant des opérateurs privés

Pour les opérateurs privés, leur puissance économique constitue un levier d'influence direct sur le régulateur camerounais. Dans des secteurs stratégiques comme les communications électroniques, ces opérateurs ne sont pas de simples acteurs nationaux, ce sont des filiales de groupes multinationaux disposant de capacités financières disproportionnées par rapport à celles des agences de régulation. Ils peuvent alors mobiliser des moyens que le régulateur ne peut égaler. Dans le secteur des communications électroniques, les opérateurs concessionnaires de téléphone mobile se font à eux seuls en moyenne plus 400 milliards FCFA de revenus chaque année⁹¹. Limité à ce seul segment, cette donnée illustre déjà l'ampleur de leur puissance financière. Comparé au budget de fonctionnement du régulateur, qui dépend à plus de 80% de redevances assises sur ce chiffre d'affaires, cette asymétrie donne une mesure concrète de la capacité d'influence économique dont disposent ces opérateurs vis-à-vis de l'ART.

De plus, la loi elle-même crée les conditions de capture par l'opérateur privé, en structurant le financement et le fonctionnement des agences de régulation de manière à les rendre dépendantes de leurs opérateurs régulés. Deux raisons nous amènent à l'affirmer. La première est que le législateur, en faisant reposer le budget des agences de régulation sur les redevances assises sur le chiffre d'affaires des opérateurs, a institutionnalisé une relation de dépendance financière directe. Cette architecture juridique ne prévoit aucun mécanisme d'autonomie budgétaire suffisant pour neutraliser l'asymétrie de pouvoir, si bien que le régulateur pourrait se trouver objectivement incité

⁹⁰ Barnaud (P.) & d'Aquino (P.) & Daré (W.) & Fourage (C.) Mathevet (R.) & Trebuil (G.), « Les asymétries de pouvoir dans le processus d'accompagnement », in *La modélisation d'accompagnement : une démarche participative en appui au développement durable*, Paris, éditions Quae, 2011, p.2.

⁹¹ Voir Observatoire du marché des communications électroniques, 2019, p.13.

à éviter toute décision susceptible de compromettre les ressources de ses principaux contributeurs. La deuxième raison provient du fait que la législation nationale en matière de ressources financières donne la possibilité aux agences de régulation de recourir à d'autres ressources financières sans limite. Dans le secteur de l'aviation civile comme dans les autres secteurs, « *les ressources financières de l'Autorité Aéronautique sont constitués par : (...) les dons et legs ; toute autre ressource qui pourrait lui être affectée* »⁹². Au regard de cette disposition, la loi ne précise ni l'identité des donateurs potentiels ni la provenance des fonds. Cette absence de définition crée une zone d'ombre juridique permettant aux opérateurs privés d'apporter des contributions financières directes à l'agence chargée de les réguler. Dès lors, le mécanisme de financement ouvre la voie à une influence contraire à la norme, car l'acceptation de dons et legs en provenance des opérateurs régulés expose l'agence à un risque de dépendance, et affaiblit son autonomie décisionnelle vis-à-vis des acteurs que le régulateur est censé contrôler.

Conclusion

Au terme de cette étude, l'on constate que le régulateur est dépendant de l'opérateur à deux niveaux. Le premier niveau concerne la dépendance institutionnelle. En effet, le régulateur camerounais est exposé à une certaine réalité qui le rend partiellement autonome ou pas du tout car l'Etat étant double acteur régulateur et actionnaire, ne donne pas la possibilité au régulateur d'être totalement autonome. En outre, l'Etat donne la possibilité au régulateur d'être dépendant de l'opérateur par le phénomène de pantouflage. Le législateur a permis aux agents publics ainsi qu'au régulateur de dépendre de l'opérateur après sa retraite pour cause d'absence de délai de carence post-retraite. Or dans les autres pays comme la France, le délai de carence est bien fixé par le législateur. Malheureusement, ce n'est pas le cas au Cameroun.

Le deuxième niveau est relatif à l'indépendance fonctionnelle constituée de la dépendance informationnelle et financière. Pour l'information financière, le régulateur dépendant de l'opérateur, peut être exposé à une asymétrie de l'information⁹³ qui est en effet une forme de dépendance de l'autorité de régulation sectorielle à l'égard de l'opérateur régulé⁹⁴. Aussi, la dépendance financière du régulateur à l'égard des opérateurs publics est de la volonté du législateur par le prisme de la double casquette de l'Etat. Pour le cas des opérateurs privés, le régulateur est dépendant à travers les dons, les legs effectués par eux car ils peuvent influencer le régulateur à travers des sommes colossales.

⁹² Article 23 alinéa 1 du décret portant organisation et fonctionnement de la CCAA précité.

⁹³ Dezobry (G.), « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », in *Revue française d'administration publique*, op.cit, p.651.

⁹⁴ Ibid.

Pour y remédier, plusieurs pistes peuvent être envisagées. Sur le plan financier, il convient de diversifier les sources de financement en dotant les agences de régulation d'un budget autonome inscrit directement au budget de l'Etat, de plafonner la part des redevances versées par les opérateurs et de créer un fonds de régulation alimenté par une taxe sectorielle neutre. Sur le plan institutionnel, il est nécessaire de renforcer le statut des dirigeants et agents par des mandats non révocables, des règles strictes d'incompatibilité et un délai de carence après le départ, tout en institutionnalisant un recrutement fondé sur l'expertise, et la création d'un organe indépendant de contrôle de la transparence des agents publics voulant se joindre aux côtés des opérateurs privés. Sur le plan technique, le développement des capacités internes d'expertise et la mise en place d'observatoires indépendants permettraient de réduire la dépendance aux données fournies par les opérateurs tandis qu'une mutualisation des ressources entre régulateurs sectoriels optimiserait les moyens. Enfin sur le plan du contrôle, le renforcement du contrôle parlementaire et juridictionnel des décisions de régulation, couplé à une obligation accrue de transparence et de la motivation des actes, constituerait une garantie essentielle.

Cette problématique invite donc à une réflexion plus large sur le modèle de régulation au Cameroun et même en Afrique. La comparaison avec des expériences comme celles de la Côte d'Ivoire pourrait permettre d'identifier des bonnes pratiques transposables. A terme, la question se pose de savoir si une convergence vers un financièrement indépendant ne constituerait pas la meilleure garantie contre les risques de dépendance. La crédibilité de la régulation au Cameroun dépendra donc de la volonté politique de transformer l'autonomie légale en une indépendance réelle.

La délégation de la violence à des agents irresponsables comme fondement de la responsabilité pénale internationale pour le déploiement de systèmes d'armes létales autonomes : L'inspiration de la *ratio legis* de la prohibition des enfants soldats

Page | 79

Delegation of violence to irresponsible agents as a basis for international criminal liability for the deployment of lethal autonomous weapons systems: Inspiration from the ratio legis of the child soldier prohibition

Par:

BEKEMEN BANDOKI Loïc Cédric

Doctorant en Droit International Public à l'Université de Douala (Cameroun)
Chercheur au Centre d'Etudes et de recherches en Droit International et Communautaire (CEDIC)
Université de Yaoundé II-Soa

Résumé :

Face au vide d'imputabilité que peut engendrer le recours aux Systèmes d'Armes Létales Autonomes (SALA), le droit pénal international se révèle insuffisant dans ses mécanismes classiques. Les voies d'imputation, qu'elles soient traditionnellement fondées sur les dispositions du Statut de Rome de 1998 ou nouvellement proposées notamment la transposition de certains régimes de responsabilité empruntés au droit civil, se heurtent chacune à des obstacles conjecturels qui en limitent l'effectivité. Le présent article propose une voie alternative et rigoureuse. Il porte non plus sur une extension analogique des incriminations existantes prohibée par le principe « nullum crimen sine lege », mais sur une inspiration juridique tirée de la logique prétorienne sous-jacente à la prohibition des enfants soldats. Cette logique, qui incrimine la délégation de violence et l'instrumentalisation d'un agent irresponsable du fait même de cette délégation, offre un modèle juridique d'une incrimination nouvelle. Compatible avec les exigences du droit pénal international et fondée sur la connaissance de l'incapacité de l'agent déployé, elle nécessite, au-delà d'une interprétation téléologique audacieuse du cadre juridique existant, l'adoption d'un instrument juridique spécifique.

Mots-clés : Systèmes d'Armes Létales Autonomes, responsabilité pénale internationale, prohibition des enfants soldats, agents irresponsables.

Abstract:

*Faced with the accountability gap that the use of Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS) can generate, international criminal law proves insufficient in its traditional mechanisms. The modes of imputation, whether traditionally based on the provisions of the Rome Statute, newly proposed mechanisms such as the transposition of certain liability regimes borrowed from civil law, faces circumstantial obstacles that limit its effectiveness. This article proposes an alternative and rigorous pathway. It focuses no longer on an analogical extension of existing incriminations, prohibited by the principle of “*nullum crimen sine lege*”, but rather on a legal inspiration drawn from the praetorian logic underlying the prohibition of child soldiers. This logic, which incriminates the delegation of violence and the instrumentalization of an agent rendered unaccountable by the very fact of this delegation, offers a new legal model of incrimination. Compatible with the requirements of international criminal law and based on the awareness of the deployed agent’s incapacity, it requires beyond a bold teleological interpretation of the existing legal framework, the adoption of a specific legal instrument.*

Keywords: Lethal Autonomous Weapons Systems, International criminal law, prohibition of child soldiers, agent rendered.

Introduction

« (...) La guerre est l'affaire des hommes. Mais les allemands qui ont menacé des femmes et asphyxié des enfants, ont fait que cette guerre est aussi l'affaire des femmes (...) »¹. Cette assertion de Lucie AUBRAC jadis indiscutable dénonçait la barbarie nazie et le fait que la guerre, traditionnellement perçue comme masculine, est *de facto* une affaire qui implique sur le champ de bataille le genre humain dans son ensemble. Seulement, cette affirmation est aujourd'hui remise en cause par une révolution technologique sans précédent. C'est celle de l'émergence des Systèmes d'Armes Létales Autonomes (SALA), capables de sélectionner et d'engager des cibles sans intervention humaine dans la décision létale². En effet, pour la première fois dans l'histoire des conflits armés, un algorithme peut infliger la mort. Cette disjonction anthropologique notamment la dissociation de l'acte létal de la décision humaine d'ôter la vie, remet en question les fondements mêmes sur lesquels repose jusqu'ici l'édifice du droit pénal international depuis Nuremberg³.

Faut-il le rappeler, ce corpus de règles juridiques émane d'une construction pour le moins anthropocentrique. Il repose sur la certitude que derrière chaque crime de guerre⁴, chaque crime contre l'humanité⁵ ou chaque acte de génocide⁶, se trouve un être humain pleinement responsable, c'est-à-dire capable de délibération, d'intention et de choix moral⁷. Sur la base de ce truisme, l'article 25 du Statut de Rome fonde la responsabilité pénale individuelle⁸. L'article 30, pour sa part, exige un élément intentionnel comme condition absolue de toute imputation pénale⁹. Cette construction normative, façonnée dans les années 1990 et codifiée en 1998, n'avait pas prédit la possibilité que la violence létale puisse un jour être déléguée à une intelligence artificielle dépourvue, à l'heure actuelle, de toute capacité de discernement moral et juridique. Seulement, cette possibilité est dorénavant une réalité. Quelques conflits armés répertoriés en fournissent une

¹ Extrait du discours de Lucie AUBRAC, célèbre résistante française communiste à l'occupation allemande pendant la seconde guerre mondiale, prononcé le 20 avril 1944 lors de l'émission « *honneur et patrie* », diffusée sur les ondes du média anglais BBC.

² CICR, "Autonomous Weapon Systems: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons" *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 2016, pp. 7-9.

³ Le procès des principaux responsables allemands devant le Tribunal Militaire International (TMI) (1945-1946), est le plus connu des procès pour crimes de guerre après la Seconde Guerre mondiale. Ce procès constitua les prémices du droit pénal international moderne, car les individus, depuis lors, peuvent être jugés pour des crimes graves, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, ou des crimes contre la paix, indépendamment de leur statut officiel. Ce procès s'était ouvert officiellement à Nuremberg, en Allemagne, le 20 novembre 1945, six mois et demi seulement, après la capitulation allemande. Pour plus de détails, lire DE FROUVILLE (O.) et CHAUMETTE (A.L.), *Droit pénal international, Sources, incriminations et responsabilités*, Paris, Editions A.Pedone, 2012, 524p.

⁴ Cf. art 8 du Statut de Rome.

⁵ Cf. art 7 du Statut de Rome.

⁶ Cf. art 6 du Statut de Rome ; Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide adopté le 09 décembre 1948, et entrée en vigueur le 12 janvier 1941.

⁷ SCHABAS (W.A.), *An Introduction to the International Criminal Court*, 5th ad., Cambridge University Press, 2017, p.98 et s.

⁸ Cf. art 25 du Statut de Rome.

⁹ Cf. art. 30 du Statut de Rome.

illustration suffisamment saisissante et documentée. En Libye, un groupe d'experts des Nations Unies a établi dans un rapport que le drone turc *Kargu-2*¹⁰ avait en 2020 et de manière autonome, attaqué des combattants sans intervention humaine dans la décision de tir. Bien que le caractère pleinement autonome de l'attaque soit contesté, il s'agit selon le même rapport, du premier cas documenté d'un SALA qui a perpétré des frappes sur des cibles¹¹. À Gaza, le système algorithmique *Lavender*¹² développé par l'armée israélienne, est présenté comme un SALA qui a généré des listes de dizaines de milliers de cibles humaines avec un taux d'erreur reconnu de 10%. Son déploiement aurait malgré cela débouché sur la mort de civils dont la sélection aurait émané d'une décision des algorithmiques validée avant, par un opérateur humain lequel n'aurait servi que de simple tampon¹³. En Ukraine, les drones à courte portée au rang desquels figurait une catégorie de drones dotés de capacités de ciblage semi-autonomes, ont causé selon la Mission de Surveillance des Droits de l'Homme des Nations Unies, la mort de plusieurs victimes civiles¹⁴. Ces exemples triés sur le volet, ne constituent plus de simples scénarios incertains débattus au sein des instances académiques, des cercles de réflexion ou des milieux militaires. Ils présentent désormais le visage contemporain de la guerre.

Face à cela, le droit pénal international révèle ses faiblesses. Le vide d'imputabilité lié aux SALA et identifié par Robert SPARROW dans un article fondateur¹⁵, est une lacune juridique et

¹⁰ Le Kargu-2 est un drone de fabrication turque. Cet engin de 7 kilos vole à 72 kilomètres par heure, a une endurance de trente minutes et un rayon d'action de 5 kilomètres. Il est équipé d'une charge explosive et peut être piloté par un humain ou fonctionner de façon autonome, à l'aide de caméras dotées d'une intelligence artificielle qui repère et identifie les cibles. Lire Le monde, Le spectre de drones de combat autonomes, 2021, disponible en ligne sur [lemonde.fr/big-browser/article/2021/06/03/l-utilisation-de-drones-tueurs-en-libye-reveille-le-spectre-de-robot-de-combats-autonomes](https://www.lemonde.fr/big-browser/article/2021/06/03/l-utilisation-de-drones-tueurs-en-libye-reveille-le-spectre-de-robot-de-combats-autonomes).

¹¹ Groupe d'experts de l'ONU sur la Libye, « Lettre du Panel d'experts au Président du Conseil de sécurité », Rapport, Doc. ONU S/2021/229, 8 mars 2021, p. 63.

¹² Il s'agit d'un programme de ciblage militaire basé sur l'intelligence artificielle, développé par l'armée israélienne (Tsahal), et utilisé à grande échelle lors du conflit à Gaza. Il sert à analyser des volumes massifs de données de renseignement afin d'identifier et de marquer des cibles humaines potentielles. Lire Humanité, « Lavender », l'intelligence artificielle qui dirige les bombardements israéliens à Gaza, 2024, disponible en ligne sur www.humanite.fr/monde/armee-israelienne/lavender-lintelligence-artificielle-qui-dirige-les-bombardements-israeliens-a-gaza.

¹³ +972 Magazine, Lavender: The AI Machine Directing Israel's Bombing Spree in Gaza, 2024, disponible en ligne sur <https://www.972mag.com>; Human Rights Watch, Questions and Answers: Israeli Military's Use of Digital Tools in Gaza, 2024, disponible sur <https://www.hrw.org/news/2024/09/10/questions-and-answers-israeli-militarys-use-of-digital-tools-in-gaza>. Voir également ANDERSIN (E.), « The Use of the 'Lavender' in Gaza and the Law of Targeting : AI-Decision Support Systems and Facial Recognition Technology », *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2025, pp.1-35; NOAH (S.), « The Israel Defense Forces Use of AI in Gaza : A Case of Misplaced Purpose », *Royal United Services Institute (RUSI)*, 2024, disponible en ligne sur <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/israel-defense-forces-use-ai-gaza-case-misplaced-purpose>; FÉREY (A.) et DE ROUCY-ROCHEGONDE (L.), « De l'Ukraine à Gaza : l'intelligence artificielle en guerre », *Politique étrangère*, 2024, pp.39-50; ISMAILOVIC (M.), « Algorithmic targeting: the role of artificial intelligence in Israeli strikes in Gaza and its ethical implications », Note d'analyse, *Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP)*, 2025, disponible en ligne sur <https://www.grip.org>.

¹⁴ Mission de Surveillance des Droits de l'Homme des Nations Unies en Ukraine (HRMMU), Deadly Drones: Civilians at Risk from Short-Range Drones in Frontline Areas of Ukraine 24 February 2022-30 April 2025, 2025, disponible en ligne sur <https://ukraine.ohchr.org/en/Deadly-drones-Civilians-at-risk-from-short-range-drones-in-frontline-areas-of-Ukraine-24-February-2022-30-April-2025>.

¹⁵ SPARROW (R.), « Killer Robots », *Journal of Applied Philosophy*, vol. 24, n° 1, 2007, pp. 62-77.

opérationnelle de plus en plus observée. Si un SALA arrache la vie d'un civil qui répond pénalement ? Ou mieux, à qui attribuer juridiquement un dommage grave lorsque l'acte létal est le résultat d'une interaction complexe entre algorithme, capteurs, apprentissage automatique, programmation, déploiement et supervision humaine, sans qu'un auteur humain unique n'apparaisse de manière univoque ? La question demeure. Elle paraît simple. Sauf que concrètement, elle est d'une complexité juridique pour le moins redoutable, particulièrement en ce qui concerne la démonstration de l'intention de commettre une violation du Droit International Humanitaire (DIH). Pour preuve, les pistes de réponses proposées dans ce sens semblent toutes insuffisantes voire inadéquates.

La première piste instinctivement explorée est évidemment celle du maintien de la responsabilité de la personne humaine qui ordonne, autorise, programme ou supervise l'emploi du SALA. C'est la voie la plus orthodoxe au sens du Statut de Rome. Elle est fondée sur la responsabilité individuelle, notamment la responsabilité du supérieur hiérarchique ou encore la participation criminelle¹⁶. L'idée-maitresse est qu'un système d'arme létal autonome ne saurait effacer l'auteur humain qui a choisi de le mettre en service dans des conditions de risque grave. Seulement, cette option fait face à une limite bien établie en doctrine. En effet, plus le système gagne en autonomie, plus il devient malaisé de prouver l'intention, la connaissance ou le contrôle effectif qu'exige le droit pénal international. Quand le système apprend, reconfigure ses propres paramètres ou prend des décisions dynamiques, la chaîne de cause à effet qui lie la décision humaine initiale au résultat criminel, se fragmente irrémédiablement¹⁷.

S'agissant de la responsabilité du supérieur hiérarchique consacrée par l'article 28, ce mécanisme est, ici, le plus souple de l'arsenal pénal international. Il fonde la responsabilité du supérieur pour les crimes de ses subordonnés, s'il « *savait* » ou « *aurait dû savoir* » qu'ils allaient les perpétrer et s'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour les prévenir ou les réprimer¹⁸. Russell BUCHAN et Nicholas TSAGOURIAS ont défendu, à cet égard, une thèse audacieuse selon laquelle les systèmes d'armes létales autonomes doivent être comparables aux soldats, dès lors qu'ils opèrent au sein d'un système organisé de commandement et de contrôle¹⁹. Cette position n'emporte toutefois pas une adhésion unanime. Alessandra SPADARO à titre d'exemple, y oppose

¹⁶ Cf. les articles 25 et 28 du Statut de Rome.

¹⁷ WEIGEND (T.), « Convicting autonomous weapons? Criminal responsibility of and for AWS under International Law », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 21, n° 5, 2023, p. 1137.

¹⁸ Cf. art 28 du Statut de Rome.

¹⁹ BUCHAN (R.) et TSAGOURIAS (N.), « Autonomous cyber weapons and command responsibility », *International Law Studies*, n° 96, 2020, pp. 645–673.

une objection radicale. Pour la chercheuse, une arme fût-elle dotée d'autonomie de décision, ne peut juridiquement constituer un subordonné faute de relation interpersonnelle²⁰. Cette divergence doctrinale révèle l'incertitude qui affecte encore la matière. L'analogie des SALA aux subordonnés soulève donc des difficultés. Elle reste pour l'heure incertaine. L'arrêt d'appel de la jurisprudence *BEMBA* a d'ailleurs consacré une interprétation resserrée du contrôle effectif²¹. Si le SALA agit avec une autonomie trop poussée ou si le commandant ne peut ni interrompre ni corriger son fonctionnement en temps utile, la condition du pouvoir d'empêcher ou de réprimer devient malaisée à établir²². La temporalité du contrôle est donc fondamentalement différente de celle qui caractérise la relation de commandement classique. Le commandant ne peut exercer en réalité qu'un contrôle *ex ante* sur un système dont le comportement autonome lui échappe une fois mis en service, ce que la jurisprudence *HALILOVIC*²³ n'a pas forcément anticipé. Enfin, l'injonction « *aurait dû savoir* », suppose que les informations sur le risque de violations sont disponibles et accessibles. Les États, contournent systématiquement cette exigence en brandissant la classification « *secret défense* » des évaluations techniques de leurs systèmes d'armes.

L'article 25 du Statut de Rome prévoit également plusieurs formes de participation à un crime international. Il s'agit en substance de la commission directe, la commission par l'intermédiaire d'une autre personne ou commission indirecte, la coaction, la complicité, et la contribution à un crime commis en groupe²⁴. Ce sont des formes ordinaires de la participation criminelle. Son intérêt dogmatique réside dans le fait qu'elle conserve l'architecture du Statut de Rome, sans création d'un régime spécial. Toutefois, appliquée aux systèmes d'armes létales autonomes, chacune de ces formes se mure à des obstacles d'ordre structurel. Elles demeurent identiques à celles des voies précédentes. L'établissement d'un lien subjectif suffisamment précis

²⁰ SPADARO (A.), « A weapon is no subordinate: Autonomous weapon systems and the scope of superior responsibility », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 21, n° 5, 2023, pp. 1119–1136.

²¹ CPI, *le Procureur c. Jean-Pierre BEMBA GOMBO*, arrêt du 08 juin 2018 relatif à l'appel contre le Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut par la Chambre de première instance III. Dans cet arrêt, la Chambre d'appel de la CPI a acquitté, à la majorité, l'ancien Vice-Président congolais Jean-Pierre BEMBA GOMBO des accusations de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. L'auguste Chambre a annulé la condamnation prononcée en première instance en 2016, estimant qu'en tant que commandant à distance, Jean-Pierre BEMBA faisait face à des limitations majeures dans sa capacité à enquêter, réprimer ou empêcher les crimes de ses troupes déployées.

²² BUCHAN (T.) et TSAGOURIAS (N.), *op cit*.

²³ TPIY, *Prosecutor v. Sefer HALILOVIĆ*, Chambre de première instance I, Jugement, IT-01-48-T, 16 novembre 2005. Au cours de ce jugement rendu le 16 novembre 2005, la Chambre de première instance du TPIY avait acquitté M. Sefer HALILOVIĆ du chef d'accusation de meurtre constitutif de violations des lois ou coutumes de la guerre. La Chambre avait conclu que l'accusation n'avait pas prouvé, au-delà de tout doute raisonnable que M. HALILOVIĆ, exerçait un commandement *de jure ou de facto* ou un contrôle réel sur les troupes qui avaient commis les crimes à Grabovica, un village de la Bosnie-Herzégovine. Ce jugement est une référence en matière de droit international du fait de l'analyse stricte de la responsabilité du commandement. Lire BOURGON (S.), « La doctrine de la responsabilité du commandement et la notion de lien de subordination devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *Revue québécoise de droit international*, Hors-Série, 2007, pp. 95-117.

²⁴ Cf. art 25 du Statut de Rome.

entre la personne visée et le résultat criminel, devient hautement problématique lorsque le système procède à un apprentissage autonome²⁵. Autrement dit, la commission directe suppose un lien de cause à effet immédiat entre le comportement du mis en cause et la commission du crime. Mais, l'opacité algorithmique des systèmes d'apprentissage profond le rend, pour ainsi dire, impossible à établir²⁶. La théorie de la « *Organisationsherrschaft*²⁷ », développée et articulée par la Cour Pénale Internationale (CPI) dans l'affaire KATANGA avec pour visée de saisir la responsabilité des auteurs médiatisés²⁸, présuppose la présence d'un être humain. Elle ne peut être étendue à un système d'arme létal entièrement piloté par des algorithmiques sans mettre en péril le principe de légalité criminelle. Parlant de la contribution à un crime commis en groupe, elle exige la preuve d'un dessein commun entre des individus identifiables²⁹, ce qui reste fastidieux à démontrer dans le cadre des SALA. En effet, les acteurs impliqués dans la chaîne de déploiement de tels systèmes d'armes, sont dispersés de part et d'autre entre concepteurs, programmeurs, décideurs politiques et commandants militaires, sans nécessairement partager une intention criminelle commune. Une voie encore plus interprétative tient à la mobilisation avec souplesse, de l'ensemble de ces catégories existantes du Statut de Rome (auteur indirect, coauteur, instigateur, complice, supérieur hiérarchique), dans le cadre de la doctrine de l'entreprise criminelle commune développée par le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) dans l'affaire TADIĆ³⁰. Cette approche

²⁵ WEIGEND (T.), *op. cit.*

²⁶ ARKIN (R.), *Governing Lethal Behavior in Autonomous Robots*, 1st ed, CRC Press, 2017, p. 43 et s.

²⁷ Le terme allemand « *Organisationsherrschaft* », se traduit en français par le concept de maîtrise par l'appareil organisé de pouvoir ou domination au sein d'une organisation. C'est un concept central en droit pénal notamment international, théorisé par le Professeur Claus ROXIN. Il qualifie l'auteur intellectuel d'une infraction (le donneur d'ordre) de véritable auteur, même s'il n'exécute pas l'acte criminel lui-même. Car, il contrôle un appareil hiérarchique fungible, avec des subordonnés interchangeable qui exécutent les ordres.

²⁸ CPI, *Prosecutor v. Germain KATANGA*, Chambre de première instance II, Jugement, ICC-01/04-01/07, 7 mars 2014. La Chambre de première instance de la CPIS, avait déclaré Germain KATANGA coupable, en tant que complice, de quatre chefs de crimes de guerre notamment pour meurtre, attaque contre une population civile, destruction de biens et pillage, et d'un chef de crime contre l'humanité. Lire Fédération International pour les Droits Humains, RDC : Pour la première fois, la CPI ordonne des mesures de réparation symboliques individuelles, 2017, disponible en ligne sur <https://www.fidh.org/fr/themes/justice-internationale/cour-penale-internationale-cpi/rdc-pour-la-premiere-fois-la-cpi-ordonne-des-mesures-de-reparation>.

²⁹ Human Rights Watch, *Losing Humanity: The Case Against Killer Robots*, disponible en ligne sur <https://www.hrw.org/report/2012/11/19/losing-humanity/case-against-killer-robots>.

³⁰ TPIY, *Prosecutor v. Duško TADIĆ*, Chambre d'appel, Arrêt, IT-94-1-A, 15 juillet 1999. La Chambre d'appel du TPIY avait défini l'entreprise criminelle commune comme un socle pour la responsabilité pénale individuelle, prévu à l'article 7, paragraphe 1 du Statut du Tribunal. Ce mode permettrait de poursuivre des membres d'un groupe criminel organisé pour des crimes commis dans le cadre d'un projet ou d'un but commun. Cela étant, elle s'appuie sur le droit international coutumier, et permet d'éviter l'impunité des dirigeants qui ne sont pas les auteurs matériels directs des actes. Le TPIY, dans ce sens, a structuré cette notion en trois catégories distinctes à savoir, la première Catégorie dite « *de base* », où tous les participants partagent la même intention criminelle et poursuivent le même objectif, chacun apportant une contribution à la réalisation du crime. Tous les participants sont donc considérés comme coauteurs ; la deuxième catégorie dite « *systémique* », liée à l'existence d'un système institutionnalisé de mauvais traitements. Pour que la responsabilité soit engagée, l'accusé doit avoir connaissance de la nature de ce système et y participer avec l'intention de concrétiser le plan commun. Enfin la troisième et dernière catégorie dite « *élargie* », qui portait sur la commission d'un crime qui n'était pas initialement prévu dans le plan commun, mais qui constituait une conséquence naturelle et prévisible de la réalisation de ce plan. Si l'auteur matériel commet cette infraction supplémentaire, tous les membres de l'entreprise en sont tenus responsables, dès lors que le crime additionnel était prévisible. Dans l'affaire TADIĆ, cette doctrine a

contribue *a priori* à engager la responsabilité de l'ensemble des membres d'un groupe qui ont partagé un plan criminel commun, même pour les crimes qui dépassent ce plan si leur commission était prévisible. Le but visé est également celui de préserver le principe de légalité tout en évitant une réforme législative d'ampleur⁹. Cette approche mesurée, s'expose toutefois au risque de tordre ces différentes catégories au point de leur faire perdre toute prévisibilité. À terme, le risque est celui de les rendre incompatibles avec les exigences de la légalité criminelle³¹. Aussi, cette approche suppose que le plan criminel soit partagé par des agents humains identifiables, ce qui exclut la machine. Elle exige en outre la preuve d'un dessein commun de commettre des violations du DIH, distinctement de la simple décision partagée de déployer un SALA³². Cette piste est à son tour critiquée pour ses excès interprétatifs³³. Son application à ces systèmes d'armes létales autonomes peut donc amplifier ces excès, au point de rendre l'imputation arbitraire.

La deuxième piste feuilletée est celle de l'obligation d'examen juridique préalable des nouvelles armes posée par l'article 36 du Protocole additionnel I (PAI) aux Conventions de Genève de 1949³⁴, liée à la responsabilité internationale de l'État³⁵. Rebecca CROOTOFF avait en effet plaidé pour la construction d'un régime fondé sur la responsabilité étatique plutôt que sur la responsabilité pénale individuelle. Ce plaidoyer dérive du constat selon lequel l'interdiction des SALA est une option qui semble improbable, alors même qu'ils peuvent engendrer des dommages non intentionnels³⁶. L'art 36 du PAI impose aux États d'évaluer la compatibilité de toute nouvelle arme avec le DIH avant son adoption. C'est le standard de diligence juridiquement pertinent. Toutefois, cette piste connaît une triple limite rédhibitoire dans le contexte pénal³⁷. Tout d'abord,

permis d'engager la responsabilité du mis en cause Dusko *TADIĆ*, non pas comme simple complice, mais comme co-auteur de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, du fait de sa participation active au sein d'un groupe paramilitaire engagé dans une campagne de purge ethnique. Lire à cet effet CLAVERIE (E.) et MAISON (R.), « L' "entreprise criminelle commune" devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie P. Truche. Juger les crimes contre l'humanité vingt ans après le procès Barbie, ENS Editions, 2009, pp.183-205 ; PETIT (J.P.), « Le Procureur c. Zlatko Aleksovski, IT-95-14/1-T Chambre de première instance I bis, Jugement, 25 juin 1999 », *Revue de l'analyse juridique de l'actualité internationale*, 2003.

³¹ WEIGEND (T.), *op. cit.*

³² SASSOLI (M.), *International Humanitarian Law: Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, p. 412 et s.

³³ Lire TPIY, *Prosecutor v. MOMČILO KRAJIŠNIK*, Chambre d'appel, Arrêt, IT-00-39-A, 17 mars 2009. Momčilo KRAJIŠNIK, est un ancien dirigeant des Serbes de Bosnie, et cofondateur du Parti démocratique serbe. Il a été condamné en 2009 à 20 ans de prison par le TPIY pour crimes contre l'humanité à l'instar de persécutions, d'exterminations, d'expulsions et de transferts forcés de civils non serbes, attestant qu'une entreprise criminelle commune avait existé dans le but de chasser les populations non serbes de Bosnie-Herzégovine.

³⁴ Cf. art 36 du Protocole additionnel I du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève de 1949.

³⁵ Cf. les articles 1, 31, 34 et 37 de la Commission du droit international sur le Projet d'Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de 2001.

³⁶ CROOTOFF (R.), « War Torts: Accountability for Autonomous Weapons », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 164, n° 6, 2016, pp. 1347-1402.

³⁷ La faute et la négligence demeurent pertinentes pour analyser le défaut de test, l'absence de supervision ou le déploiement imprudent du système. Toutefois, leur limite réside dans la transposition imparfaite de la négligence au champ pénal international, où la preuve d'un état mental suffisant demeure généralement requise pour les crimes les plus graves. Lire à ce sujet MANN (J-

elle est formulée comme une obligation étatique et non individuelle. Ensuite, elle n'est assortie d'aucune sanction pénale explicite en cas de violation. Enfin, sa mise en œuvre repose sur des procédures nationales classifiées, que les juridictions internationales ne peuvent ni vérifier ni contrôler³⁸.

Page | 87

La troisième et dernière piste empruntée aux traditions civilistes et de droit privé, regroupe la transposition des régimes de responsabilité du fait des choses³⁹, des animaux⁴⁰, la responsabilité du fait des produits défectueux⁴¹, du fait d'autrui et du commettant⁴², des activités dangereuses⁴³, ou encore la responsabilité collective ou distribuée⁴⁴ aux SALA. Cette approche établie, pour la plupart, en droit positif français autour de la notion de garde c'est-à-dire celui qui a la maîtrise

K.), « Autonomous Weapons Systems and the Liability Gap, Part Two: Civil Liability and State Responsibility », *Rethinking SLIC*, 2019, disponible en ligne sur <https://www.rethinkingslic.org/blog/53-autonomous-weapons-systems-and-the-liability-gap-part-two-civil-liability-and-state-responsibility>.

³⁸ SCHMITT (M.N.), « Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: A Reply to the Critics », *Harvard National Security Journal*, vol 4, 2013, pp. 1–37.

³⁹ En droit civil, la responsabilité du fait des choses, est fondée en droit français sur l'article 1242 alinéa 1 du Code civil. Elle offre un premier modèle de rattachement du dommage au gardien du système, c'est-à-dire celui qui en a l'usage, la direction et le contrôle (art. 1242 al (1) du Code civil français (ancien art. 1384 al. 1)). Cette construction demeure cependant d'essence indemnitaire et ne permet pas de qualifier ou de sanctionner pénalement une violation grave du DIH.

⁴⁰ La responsabilité du fait des animaux, consacrée par l'article 1243 du Code civil français, a été envisagée non comme assimilation de l'arme à un animal, mais comme analogie de garde (art. 1243 du Code civil français (ancien art. 1385)). Elle résulte de l'idée selon laquelle le gardien répond des dommages causés par l'être ou l'instrument placé sous sa maîtrise, peu importe la part d'imprévisibilité de son comportement. Sa limite tient à la nature exclusivement civile de ce régime, sans portée directe sur la responsabilité pénale internationale. Voir dans ce sens MANN (J-K.), « Autonomous Weapons Systems and the Liability Gap, Part Two: Civil Liability and State Responsibility », *op cit*.

⁴¹ Cette catégorie autonome, fondée sur la Directive 85/374/CEE du 25 juillet 1985, vise des produits qui présentent un défaut de conception, de fabrication, de présentation ou d'information, et qui le rendent impropre à la sécurité légitimement attendue. Cette piste permet de remonter la chaîne industrielle, en visant les fautes de conception, les négligences de test ou la mise sur le marché d'un système insuffisamment maîtrisé⁴². Dans le contexte des SALA, Miriam BUITEN a analysé les conditions d'application de cette responsabilité aux systèmes d'intelligence artificielle. Elle a souligné la difficulté propre à l'établissement du défaut lorsque le comportement du système résulte d'un apprentissage évolutif. Lire BUITEN (M.C.), « Product liability for defective AI », *European Journal of Law and Economics*, vol. 57, n° 1-2, 2024, pp. 239–273. Sa limite demeure que cette responsabilité, tournée vers la réparation et l'allocation du risque, ne vise nullement à établir une culpabilité pénale internationale. Lire BARFIELD (W.), « Liability for Autonomous and Artificially Intelligent Robots », *Paladyn, Journal of Behavioral Robotics*, vol. 9, n° 1, 2018, pp. 193–203.

⁴² Cette voie cherche à attribuer à l'organisation la charge du dommage causé par la personne qu'elle emploie ou dirige, utile pour penser la responsabilité de l'entreprise, du service public ou de la structure militaire. Voir MANN (J-K.), *op cit*. Sauf que, comme ses devancières, sa limite tient à ce qu'elle suppose un schéma relationnel précis, et demeure orientée vers l'indemnisation plutôt que vers la sanction.

⁴³ Cette voie civiliste renvoie l'emploi d'un SALA à une activité qui présente un risque élevé, et qui justifie un régime de responsabilité objective indépendant de toute faute. Lire encore MANN (J-K.), *op cit*. Séduisante pour contourner la difficulté probatoire de la faute, elle demeure toutefois mal accordée à la logique pénale internationale, et reste elle-aussi, un mécanisme d'indemnisation.

⁴⁴ C'est une piste doctrinale un peu plus récente qui propose de répartir la responsabilité entre l'ensemble des agents qui auront contribué au résultat final (concepteurs, testeurs, décideurs, utilisateurs et institutions). Lire CHENGETA (T.), « Accountability Gap: Autonomous Weapon Systems and Modes of Responsibility in International Law », *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 45, n° 1, 2016, pp. 1–53. Patrick TAYLOR SMITH a proposé l'élaboration la plus aboutie, sur le fondement de critères d'effectivité et d'équité plutôt que de responsabilité morale directe. V.SMITH (P.T.), « Resolving responsibility gaps for lethal autonomous weapon systems », *Frontiers in Big Data*, vol. 5, 2022, pp.1-6. Seulement Cette approche, dotée d'une puissance descriptive certaine pour rendre visible le « problème des nombreuses mains », demeure difficile à traduire en responsabilité pénale internationale individualisée.

d'une chose qui cause un dommage⁴⁵, et en droit de l'Union européenne⁴⁶, présente l'avantage apparent de ne pas exiger la *mens rea*. Mais cette apparente facilité est précisément son défaut récusable. En effet, elle constitue une forme de responsabilité objective, incompatible avec l'exigence d'un élément intentionnel (*mens rea*) codifiée par l'article 30 du Statut de Rome. Introduire une responsabilité objective en droit pénal international par le détournement ou par le truchement de la théorie civiliste, reviendrait à subvertir la charpente fondamentale du Statut de Rome, ce qui est inacceptable pour le moment⁴⁷. Au-delà de ces différentes pistes de solution susmentionnées face au vide de responsabilité, la responsabilité morale des entreprises a été mentionnée. Elle permettrait de qualifier l'attitude éthique des sociétés qui conçoivent, fabriquent, testent ou commercialisent de tels systèmes, alors même que la preuve d'une responsabilité pénale directe demeurerait incertaine⁴⁸. Sa limite est relative à sa nature. Elle ne constitue pas, en elle-même, une catégorie de responsabilité juridique assortie. De même, elle ne revêt ni sanction, ni condamnation pénale, ni réparation civile.

Au regard de ces limites, Paola GEATA et Marta BO, estiment que les régimes classiques de la responsabilité pénale internationale et de la responsabilité internationale de l'État, doivent être maintenues avec rigueur. Faute de quoi, la recherche d'une solution au débat sur le vide de responsabilité devient confuse voire contre-productive⁴⁹. Car, aucune des pistes sus-énumérées n'emporte à elle-seule une solution pleinement envisageable. En effet, chacune se heurte soit au principe de légalité, soit à l'impossibilité de démontrer la *mens rea*, soit alors à l'absence d'ancrage dans le droit positif en vigueur.

Toujours est-il que ces pistes, examinées isolément ou en combinaison, révèlent une lapalissade de structure. Elles ont été conçues pour la majorité, pour saisir la responsabilité d'êtres humains qui agissent dans des chaînes de commandement composées d'êtres humains. Elles peuvent être étirées, adaptées, réinterprétées. Toutefois, elles ne peuvent être fondamentalement refondées sans violer l'obligation de la preuve de la *mens rea* (l'élément intentionnel). Ce vide de responsabilité au sujet des SALA n'est donc pas une insuffisance accidentelle. En réalité, il résulte

⁴⁵ Cf. art 1242 (ancien art. 1384 al. 1) du Code civil français.

⁴⁶ Directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, JOCE L 210 du 7 août 1985.

⁴⁷ SCHABAS (W.A.), *op cit*, p.209.

⁴⁸ Lire dans ce sens CHANGATA (T.), « Accountability gap: Autonomous weapon systems and modes of responsibility in international law », *op cit*; MATTHIAS (A.), « The Responsibility gap: Ascribing responsibility for the actions of learning automata », *Ethics and information Technology*, vol.6, n°3, 2004, pp.175-183.

⁴⁹ GAETA (P.) et BO (M.), « Introduction », *Journal of International Criminal Justice*, vol 21, n°5, 2023, pp.959-963.

d'une inadéquation entre un droit conçu pour le monde d'avant l'autonomisation de la violence, et une réalité technologique qui tend à fondamentalement transformer ce monde.

Face à cette impasse, la tentation d'identifier dans le droit positif existant une incrimination suffisamment proche pour s'en inspirer dans ce contexte, est justifiée. La prohibition du recours aux enfants soldats⁵⁰ telle que consacrée par le Statut de Rome et précisée par la Cour Pénale Internationale (CPI) dans l'affaire *LUBANGA*⁵¹, offre une nouvelle piste de solution à explorer⁵². Dans les deux cas, enfant soldat et SALA, des agents incapables de discernement moral et juridique complet, sont employés comme vecteurs de violence létale par un acteur humain ou étatique. Dans le premier cas, le droit a choisi d'imputer la responsabilité à celui qui orchestre cette délégation. Dans le second cas, la tentation d'une inspiration est donc réelle au sujet des SALA. Cependant, elle doit être encadrée. L'article 22 alinéa 2 du Statut de Rome est sans ambiguïté⁵³. La définition d'un crime doit être strictement construite. Elle ne peut être étendue par analogie⁵⁴. Un argumentaire solide réduirait à néant toute tentative d'application directe de l'incrimination relative aux enfants soldats aux SALA. Une voie différente doit en conséquence être empruntée. Il ne s'agit donc pas de faire une extension analogique de l'incrimination de prohibition des enfants qui n'ont pas l'âge requis pour être des combattants, aux systèmes d'armes létales autonomes. Cette vraisemblance n'est pas envisageable. Il s'agit plutôt d'une inspiration normative déduite de la logique juridique sous-jacente à l'interdiction de la conscription des enfants soldats. La cause en est que les premiers sont des êtres humains qui ont une personnalité juridique. Ils possèdent des droits, ont des obligations et bénéficient d'une protection accordée par maints textes internationaux⁵⁵. Leurs droits fondamentaux peuvent être menacés ou bafoués. Les seconds en

⁵⁰ V. SPARROW (R.), « Killer robots », *op cit.*

⁵¹ CPI, *Prosecutor v. Thomas LUBANGA DYILO*, Chambre de première instance I, Jugement, ICC-01/04-01/06, 14 mars 2012. L'affaire Thomas LUBANGA DYILO est historique. Il s'agit du tout premier procès et de la première condamnation prononcée par la CPI. A la tête d'une milice au moment des faits, M. LUBANGA a été jugé pour des crimes de guerre à l'instar de l'enrôlement, et l'utilisation d'enfants soldats en République démocratique du Congo (RDC).

⁵² REGUEIRO DUBRA (R.), « Autonomes et irresponsables : Une analogie entre les systèmes d'armes létales autonomes et les enfants soldats pour l'engagement de la responsabilité internationale », *Journal du droit transnational*, vol.2, 2025, pp.1-22.

⁵³ Cet article consacre le principe de légalité des délits et des peines, qui dispose que nul ne peut être condamné pénalement qu'en vertu d'un texte pénal antérieur, précis et clair, du latin, *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, c'est-à-dire, « aucun crime, aucune peine, sans loi ». Ce principe trouve notamment ses origines dans le célèbre ouvrage de MONTESQUIEU *De l'esprit des lois* paru en 1748, puis dans l'ouvrage *Des délits et des peines* publié en 1765 par le pénaliste italien Cesare BECCARIA.

⁵⁴ Réseau Francophone de la diffusion du droit, *Interprétation de la règle pénale*, 2014, disponible en ligne sur [https://www.lagbd.org/Interpr%C3%A9tation_de_la_r%C3%A8gle_p%C3%A9nale_\(fr\)](https://www.lagbd.org/Interpr%C3%A9tation_de_la_r%C3%A8gle_p%C3%A9nale_(fr)); MANWONI (G.), « L'interdit de l'analogie en droit pénal de l'Union : entre principe de sauvegarde et exigences d'effectivité », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 4 2020, pp.847-869.

⁵⁵ Lire la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et les différents textes internationaux qui assurent la protection des droits de l'enfant, notamment la Convention relative aux Droits de l'Enfant de 1989 (article 38) et son Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés de 2002 ; le Statut de Rome (article 8) ou encore le Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 (article 77).

revanche, sont des machines qui n'ont pas de personnalité juridique. Cette précision n'est pas rhétorique. Elle est méthodologiquement indispensable.

En effet, l'inspiration normative consiste non pas à appliquer une règle existante à une situation nouvelle, mais à saisir le principe juridique général qui constitue la trame de fond de cette règle. Ici, le fait que déléguer la violence létale à un agent irresponsable engage la responsabilité pénale de celui qui orchestre cette délégation, est utilisée comme fondement pour construire une incrimination nouvelle. Celle-ci est dotée de ses propres éléments constitutifs. Elle est adaptée aux spécificités des systèmes d'armes létaux autonomes. Elle est également compatible avec les exigences du droit pénal international. Cette démarche est méthodologiquement justifiée. Le droit pénal international procède par sédimentation normative.

Ce corpus s'est toujours appuyé sur les acquis jurisprudentiels et conventionnels dans un domaine précis, pour construire de nouvelles règles qui répondent à des réalités que les textes existants ne saisissent pas toujours⁵⁶. Les juridictions internationales ont presque toujours procédé par inspiration normative et non par création *ex nihilo*, encore moins par extension analogique déjà prohibée. Elles ont identifié et développé des principes généraux sous-jacents au droit existant⁵⁷. La même démarche est à implémentée ici sur la question des SALA. Dès lors, une interrogation paraît justifiée. C'est celle de savoir dans quelle mesure la prohibition des enfants soldats sur le champ de bataille, constitue-t-elle une source d'inspiration à partir de laquelle la responsabilité pénale internationale d'un opérateur humain peut être engagée dans le cadre des systèmes d'armes létaux autonomes ?

L'approche proposée consiste à éviter « *des situations d'impunité en criminalisant non pas les actes commis par les systèmes, mais l'acte initial d'introduction de ces machines sur le théâtre des opérations et leur supervision* »⁵⁸. Cette piste de solution est naturellement une contribution *de lege ferenda* et non *de lege lata*. Elle ne décrit pas le droit tel qu'il est, ce serait inexact. Elle décrit le droit tel qu'il devrait l'être pour répondre aux défis posés par l'autonomisation de la violence létale. Au demeurant, la modeste ambition de cet article est celle de contribuer à l'évolution progressive d'un droit international pénal à la hauteur d'une révolution technologique qu'il n'a pas forcément prédit. Il se distingue des travaux existants en proposant une relecture des

⁵⁶ SOLIS (G.D.), *The Law of Armed Conflict: International Humanitarian Law in War*, 3rd ad, Cambridge University Press, 2021, p. 520 et s.

⁵⁷ HEYNS (C.), « Rapport spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires », Doc. ONU A/HRC/23/47, 9 avril 2013.

⁵⁸ REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit*, p.7.

fondements de la responsabilité pénale internationale, à travers le prisme de l'instrumentalisation d'agents dépourvus de discernement moral et juridique.

Dans cet esprit, la méthode juridique sera d'un apport conséquent. Structurée autour de la dogmatique fondée sur l'exégèse systématique ou structuraliste et de la casuistique qui renvoie à l'étude des solutions dégagées par la jurisprudence, cette méthode procède intrinsèquement d'une analyse des textes normatifs et de la jurisprudence. C'est donc une technique qui permet de décrypter le droit à partir de ses sources formelles. Elle vise à dégager le sens d'un texte juridique ou une décision de justice dans son contexte⁵⁹. Aussi, la méthode juridique ou encore le positivisme juridique n'ambitionne pas que cela. Elle va au-delà. En effet, le droit n'a pas que pour source la loi. Il peut également tirer sa matière de la doctrine⁶⁰.

Une fois cela précisé, la prohibition des enfants soldats repose sur un principe juridique général, celui de l'incrimination de la délégation de violence à un agent irresponsable instrumentalisé, dont la logique est directement transposable au déploiement de SALA (I). Sur le fondement de ce principe, les éléments constitutifs d'une incrimination nouvelle pour déploiement de SALA, les conditions de son institutionnalisation et les perspectives de son effectivité dans le cadre du droit pénal international contemporain, sont à déterminer (II).

I- LA PROHIBITION DES ENFANTS SOLDATS COMME MODELE NORMATIF DE L'INCRIMINATION DE LA DELEGATION DE VIOLENCE A UN AGENT IRRESPONSABLE

La prohibition des enfants soldats constitue, dans l'ossature du droit pénal international, bien plus qu'une incrimination qui sert à la protection de l'enfance. Elle consacre un principe juridique d'une portée encore plus générale. C'est celui de l'interdiction de mander la violence létale à un agent qui est incapable d'en assumer la responsabilité morale et juridique. C'est bien cette logique vassale et non la lettre de l'incrimination qui fonde l'inspiration normative (A). Les SALA se caractérisent précisément et de manière encore plus radicale que l'enfant soldat, par une irresponsabilité que le droit pénal international appelle à sanctionner (B).

A- La logique juridique sous-jacente à la prohibition des enfants soldats

La proscription des enfants soldats n'est pas à considérer comme une incrimination de circonstance dictée par la condition de l'enfant en temps de guerre. Elle découle d'une logique

⁵⁹ DELNOY (P.), *Éléments de méthodologie juridique*, coll. de la faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 163-164 cité par KEKE LWIMBI (E), « La protection mythique du droit à un environnement sain dans la stratégie d'assainissement de la Ville de Kinshasa », *Revue Internationale de Droit et Science Politique*, vol. 6, n° 6, 2026, p.129.

⁶⁰ *Idem*.

juridique profonde et structurée, dont la portée s'étend au-delà de son objet apparent. C'est bien cette logique qu'il convient de remettre à jour, en examinant d'abord comment le droit international a progressivement construit cette prohibition, c'est-à-dire de ses fondements conventionnels à sa consécration statutaire, et surtout quelle en est la *ratio legis*⁶¹ déterminante. Ce n'est donc pas la protection de l'enfance en tant que telle qui importe ici, mais plutôt l'incrimination de la députation de violence létale à un agent irresponsable. Il convient donc de dégager les fondements derrière cette logique en examinant successivement la construction juridique de cette prohibition et la *ratio legis* qui l'anime (1). Il sera question par la suite, d'en soustraire les enseignements. La perspicacité est celle de construire un régime de responsabilité adapté aux SALA, par l'analyse des éléments constitutifs du crime d'instrumentalisation des enfants soldats comme modèle d'imputation transposable (2).

1- La construction juridique et sa *ratio legis*

La prohibition du déploiement des enfants soldats sur le champ de bataille est le fruit d'une construction juridique progressive et cohérente. Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant qui concerne l'implication d'enfants dans les conflits armés, adopté en 2000 et entré en vigueur en 2002, interdit le recrutement obligatoire et la participation directe aux hostilités des personnes âgées de moins de dix-huit ans par les forces armées d'un État. Elle impose aux États parties de prendre toutes les mesures possibles, dans ce sens, pour empêcher ce recrutement⁶². Le Statut de Rome à l'article 8, est allé plus loin en érigeant de manière explicite en crime de guerre, le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de quinze ans, soit dans les forces armées nationales, soit dans des groupes armés, ou de les faire participer de manière active aux hostilités⁶³. Ce statut admet donc la présomption d'incapacité juridique du mineur de moins de 15 ans, à approuver son enrôlement volontaire car, il est difficile que cette intentionnalité existe avant cet âge⁶⁴.

La singularité de cette incrimination réside principalement dans sa structure. En effet, elle n'exige pas la preuve que l'enfant recruté ait commis une violation spécifique du DIH comme le précise le statut de Rome. Elle n'exige non plus que son recrutement ait causé un préjudice

⁶¹ Réseau Francophone de la diffusion du droit, *Interprétation de la règle pénale*, 2014, disponible en ligne sur https://www.lagbd.org/Interpr%C3%A9tation_de_la_r%C3%A8gle_p%C3%A9nale (fr).

⁶² Protocole facultatif à la Convention relative aux Droits de l'Enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés de 2002.

⁶³ Cf. Art 8 du Statut de Rome.

⁶⁴ REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit*, p.19; Lire également BARSTAD (K.), « Preventing the recruitment of child soldiers: The ICRC approach », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, no. 4, 2009, pp. 142-149.

résolu à une victime que l'on peut identifier. Ici, c'est l'acte de recrutement lui-même, la décision d'instrumentaliser qui constitue de manière holistique l'élément matériel du crime⁶⁵. L'enfant soldat est donc, en vertu des dispositions juridiques citées en amont, toute personne qui, ne disposant pas encore de l'âge requis est membre d'une force armée qu'elle soit régulière ou irrégulière ou même d'un groupe armé, peu importe la fonction spécifique exercée⁶⁶. La conscription forcée ou obligatoire d'enfants pour leur emploi dans des conflits armés, est ainsi l'une des pires formes de travail des enfants⁶⁷. Toutefois, une certaine fragmentation est observée quant au seuil de recrutement. Les articles 3 et 4 du Protocole facultatif à la Convention relative aux Droits de l'Enfant de 2002 consacrés à la dénonciation d'enfants dans les conflits armés, acceptent le recrutement volontaire de mineurs par les États dans leurs forces armées, mais sous certaines conditions. En revanche, l'article 77 de Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 et l'article 38 de la Convention relative aux Droits de l'Enfant de 1989, admettent le recrutement de mineurs uniquement à partir de 15 ans. Par conséquent, l'implication immédiate aux hostilités de toute personne âgée de moins de cet âge est interdite⁶⁸.

La CPI dans l'affaire *LUBANGA* avait réaffirmé que bien que l'enfant puisse adhérer de manière volontaire au groupe, l'absence de consentement éclairé demeure, du fait de son discernement limité. Cela invalide donc le recrutement en raison de ce que les enfants ignorent et ne peuvent réellement soupeser à juste titre, les conséquences à court, à moyen, et à long terme de

⁶⁵ CPI, *Prosecutor v. Thomas LUBANGA DYILO*, Chambre de première instance I, Jugement, ICC-01/04-01/06, 14 mars 2012.

⁶⁶ REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit.* p.8. Il peut s'agir à titre d'exemples de combattants, de cuisinier, d'un messager, d'un espion, d'une victime d'exploitation sexuelle etc. Cf. art. 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 et l'art. 2 de la Convention n° 182 de l'Organisation Internationale du Travail de 1999.

⁶⁷ *Idem.* Lire aussi article 3 de la Convention n° 182 de l'Organisation Internationale du Travail du 1999.

⁶⁸ *Ibidem.* À titre de rappel, l'article 36 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, exige des États parties de déterminer la licéité de toute nouvelle arme, moyen ou méthode de guerre. L'incorporation progressive de l'intelligence artificielle, rend cette obligation ardue, du fait de la présence d'algorithmes. De même, de grandes quantités de données circulent par couches interconnectées, ce qui rend matériellement impossible la détermination des causes spécifiques pour lesquelles le système pourrait agir d'une façon de telle ou telle autre façon. V. UNIDIR, "The weaponization of increasingly autonomous technologies. Autonomous weapons systems and cyber operations", no 2, Genève, 2014, p. 7. Le manque de prévisibilité du système dû à la vitesse avec laquelle il fonctionne, aux éventuels changements de circonstances, et le problème de la transparence des algorithmes utilisés, constituent autant de risques pour le DIH, à prendre en compte. Lire à cet effet HOLLAND (M.A.), "The Black Box, Unlocked: Predictability and Understandability in Military AI", United Nations Institute for Disarmament, pp.1-36.

leurs actions⁶⁹. Dans cet ordre des choses, l'affaire *Germain KATANGA*⁷⁰ s'est soldée par sa condamnation pour des chefs de crime contre l'humanité et de crimes de guerre, bien que le Procureur n'avait pas réussi à établir l'accusation de recrutement et d'utilisation d'enfants soldats. Les procès de *Dominic ONGWEN*⁷¹ en Ouganda et de *Bosco NTAGANDA*⁷² en République Démocratique du Congo (RDC), ont identiquement réaffirmé le mouvement de répression des recruteurs par la Cour⁷³. D'ailleurs, l'utilisation abusive des mineurs de moins 15 ans et les

⁶⁹ REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit.* p.19 et s; V. également *The Prosecutor v. Thomas LUBANGA DYILO*, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, Trial Chamber I, ICC-01/04-01/06, du 14 mars 2012; NYLUND (B.V.), *Child soldiers and Transnational Justice. Protecting the rights of children involved in armed conflicts*, 1st ed, Intersentia, 2016, p.73 et s; AMBOS (K.), «The first judgment of the International Criminal Court (Prosecutor v. LUBANGA): A comprehensive analysis of the legal issues », *International Criminal Law Review*, vol. 12, 2012, pp. 115-153, spec. pp. 134-136. REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit.* p.19 « Le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone a indiqué lors du procès contre Alex BRIMA, BRIMA KAMARA et SANTIGIE Kanu, que les normes du Droit international coutumier ne sont pas subordonnées à la pratique existante dans un État particulier. Par conséquent, face à l'argument de la défense qui considèrerait arbitraire la limite d'âge de 15 ans pour le recrutement ou l'enrôlement de mineurs au motif que, dans la tradition africaine, la fin de l'enfance est fondée sur la maturité physique plutôt que sur l'âge, le Tribunal a rejeté toute forme de relativisme juridique. Ainsi, l'engagement de la responsabilité pénale individuelle pour le crime de guerre d'utilisation, recrutement ou enrôlement d'enfants soldats est subordonné à la réunion de cinq éléments constitutifs: 1) l'auteur a recruté ou enrôlé une ou plusieurs personnes dans les forces armées nationales ou dans des forces irrégulières ou des groupes armés, ou les a utilisées pour participer activement aux hostilités (actus reus) ; 2) cette ou ces personnes étaient âgées de moins de 15 ans au moment des faits (seuil d'âge); 3) l'auteur savait ou aurait dû savoir que cette ou ces personnes étaient âgées de moins de 15 ans (mens rea); 4) le comportement doit s'inscrire dans le cadre d'un conflit armé international ou non international et est lié à celui-ci (nexus); 5) l'auteur était conscient des circonstances de fait qui établissaient l'existence d'un conflit armé ». Lire *Prosecutor v. Alex TAMBA BRIMA, BRIMA BAZZY Kamara y SANTIGIE BORBOR Kanu*, Trial Chamber II, SCSL-0416-T, du 20 juin 2007 ; SIVAKUMARAN (S), « War crimes before the Special Court for Sierra Leone », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 8, 2010, pp.1009-1034; REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit.* p.20 ; « Ces éléments du crime ont été développés, en premier lieu, par la jurisprudence du Tribunal Spécial pour la Sierra Leone, avec la condamnation de BRIMA, KAMARA ET KANU, même si les premières charges pour ce crime de guerre furent celles présentées contre Sam HINGA Norman, décédé en février 2007. En 2009, la Chambre d'Appel a confirmé les condamnations prononcées contre Issa SESAY, Morris KALLON et Augustine GBAO pour, entre autres chefs d'accusation, le recrutement forcé d'enfants soldats par le Front Révolutionnaire Uni (FRU). Le 26 septembre 2013, elle a fait de même à l'égard de l'ancien chef d'État Charles TAYLOR, condamné à 50 ans de réclusion. Pour sa part, la Cour Pénale Internationale a condamné, le 14 mars 2012, à Thomas LUBANGA Dyilo à 14 ans de réclusion pour le recrutement forcé et l'enrôlement de mineurs de moins de 15 ans pour leur intégration dans les Forces Patriotiques pour la Libération du Congo (FPLC) et leur utilisation pour participer activement aux hostilités de septembre 2002 à août 2003 ». Tribunal Spécial pour la Sierra Leone, *Prosecutor v. Issa HASSAN Sesay, Morris KALLON, Augustine GBAO*, Appeals Chamber, SCSL-04-15-A, du 26 octobre 2009. V. WASCHFERT (G.), « Justice for Child Soldiers? The RUF Trial of the Special Court for Sierra Leone », *International Humanitarian Legal Studies*, vol. 1, 2010, pp. 189-204; Tribunal Spécial pour la Sierra Leone. *Prosecutor v. Charles GHANKAY Taylor*, Judgement, Appeals Chamber, SCSL-03-01-A, du 26 septembre 2013.

⁷⁰ Il s'agit d'une affaire historique liée aux crimes commis durant la guerre d'Ituri en République Démocratique du Congo (RDC). L'accusé, Germain Katanga, ancien chef de la milice de la Force de Résistance Patriotique en Ituri (FRPI), avait ordonné une attaque sanglante le 24 février 2003 dans un village. Plusieurs civils avaient été tués. Il était suspecté d'avoir recruté des mineurs pour exécuter la manœuvre. Le 7 mars 2014, la CPI l'avait déclaré coupable de complicité de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

⁷¹ *The Prosecutor v. Dominic ONGWEN*, Judgement on the appeal of Mr ONGWEN against the decision of Trial Chamber IX of 4 february 2021 entitled "Trial Judgment", ICC-02/04-01/15-2022-Red, du 15 décembre de 2022. Cet ancien commandant ougandais de la brigade « Sinia » au sein de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA), a été condamné par la CPI et purge une peine de 25 ans de prison en Norvège. Il fait également l'objet d'une ordonnance de réparation de 52,4 millions d'euros, confirmée en appel. Il a été reconnu coupable de meurtres, pillages, tortures, de destructions de biens, de crimes sexuels et sexistes, et de conscription d'enfants soldats.

⁷² *The Prosecutor v Bosco NTAGANDA*, Public redacted version of Judgment on the appeals of Mr Bosco NTAGANDA and the Prosecutor against the decision of Trial Chamber VI of 8 July 2019 entitled "Judgment", ICC 01/04/02/06/2666-Red, du 30 mars 2021. Cet ancien Chef de guerre, purge une peine de 30 ans de prison pour des crimes de guerre, et des crimes contre l'humanité. Connu sous le nom de code « Terminator », il a été reconnu coupable d'exactions massives commises en Ituri en RDC entre 2002 et 2003, notamment la conscription d'enfants de moins de 15 ans sur le champ de bataille.

⁷³ REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit.* p.20.

conséquences qui en découlent, sont amplement reconnues et documentées dans la jurisprudence internationale⁷⁴.

En tout état de cause, l'irresponsabilité pénale des mineurs de moins de 15 ans est à l'origine de la condamnation de leur enrôlement ou de leur recrutement, pour prendre part de manière active aux hostilités⁷⁵. Ils sont considérés comme des victimes du crime international initial constitué par leur recrutement au sens de l'article 8 du Statut de Rome. Nonobstant le mutisme des Statuts des Tribunaux Pénaux Internationaux *ad hoc* quant à la détermination de l'âge convenable en vue d'une possible imputabilité pénale, personne jusqu'ici n'a vu sa responsabilité être engagée devant ces tribunaux dans le cadre de la perpétration ou la participation à des crimes internationaux, avant d'avoir l'âge requis⁷⁶. L'article 7 du Statut du Tribunal Spécial pour la Sierra Leone (TSSL) catégorisé comme tribunal hybride, a tout de même constitué la première exception⁷⁷.

La justification du choix d'incriminer le seul acte de recrutement indépendamment de ses conséquences, tient *in concreto* à la *ratio legis* de cette prohibition explicitement dégagée dans l'arrêt *LUBANGA* cité plus haut. La Chambre de première instance de la CPI a considéré que la gravité de ce crime découle simplement de l'instrumentalisation d'un être, dont la capacité de discernement moral et juridique est incomplète et qui est utilisé comme vecteur de la violence létale. L'enfant recruté, ne peut ni consentir librement à sa participation aux hostilités, ni pleinement appréhender les conséquences juridiques de ses actes. Il ne peut non plus exercer le jugement moral requis par le DIH. C'est donc bel et bien cette incapacité intrinsèque de discernement et non pas uniquement la seule jeunesse de l'agent, qui fonde l'incrimination. Dans cet ordre d'idées, une partie de la doctrine a en effet admis que « le vide potentiel de la

⁷⁴ *Ibid*, p.9. En général, l'enfant recruté avec violence notamment par l'enlèvement, la coercition physique, ou même l'assassinat des parents à titre d'exemple, puis entraîné et endoctriné, peut à son tour, de devenir avec le temps, un bourreau. En effet, les enfants soldats vivent des conditions particulièrement atroces et dont l'impact suffisamment plus colossal que celui subi par les autres mineurs en proie aux exactions de la guerre. V. Assemblée générale du Conseil des Nations-Unies, « Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur les enfants dans les conflits armés », Nations-Unies, 2025, pp.1-45. Les conditions de vie réservées à ces gamins, jettent la lumière sur l'atmosphère dégradante dans laquelle ces personnes ont grandi car, ils sont souvent utilisés comme des gardes du corps, des esclaves sexuels, des transporteurs, des cuisiniers ou des domestiques etc. Lire *The case of The Prosecutor v. Dominic ONGWEN*, *op cit*. En plus d'être utilisés pour participer activement aux hostilités, ces mineurs étaient souvent détenus et maintenus captifs via des méthodes cruelles, dont le but était de s'assurer de leur obéissance, et les empêcher de s'enfuir. Lire *The case of The Prosecutor v. Thomas LUBANGA Dyilo*, *op cit*. V. également HASONA (Y.) et KHATIB (I.), « Prosecuting child soldiers in the Arab world : Between the state, society, and retributive and restorative justice », *Contemporary Justice Review*, vol. 25, no.5, 2022, pp. 1-22.

⁷⁵ *Ibidem*, p.10.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ *Ibidem*, « Cette indulgence n'a toutefois pas été appliquée par les Chambres Spéciales pour crimes graves de Timor-Leste, qui ont condamné en 2002 un enfant soldat qui avait 14 ans lors de son arrestation pour des crimes contre l'humanité perpétrés alors qu'il n'avait que 12 ans ». Pour plus de détails lire *Deputy General Prosecutor for Serious Crimes v. X*, Final Judgement, Affaire No. 4/2002, du 12 décembre 2002 ; AKAKPO (L.), « Procureur c. X : Les enseignements à tirer de la poursuite des enfants soldats pour crimes contre l'humanité », *Revue Générale de Droit*, vol. 42, no1, 2012, pp. 9-56.

responsabilité pénale individuelle des mineurs peut être pallié par l'interdiction claire de leur enrôlement ou recrutement à un âge précoce⁷⁸». Cette *ratio legis*, est d'une importance décisive dans le cadre des SALA. Elle sert à démontrer que la réprobation des enfants soldats n'est pas une incrimination *sui generis* uniquement liée à la protection de l'enfance. C'est l'expression d'un principe plus général. L'utilisation d'une entité intrinsèquement incapable d'exercer le discernement juridique sur le champ de bataille, est susceptible de constituer une violation du droit pénal international. La responsabilité de cette transgression doit intégralement incomber à celui qui l'orchestre. Qu'en est-il des éléments constitutifs du crime de guerre de conscription des enfants soldats ?

2- Les éléments constitutifs du crime comme modèle d'imputation

La dissociation des éléments constitutifs du crime de conscription de mineurs âgés de moins de 15 ans lors d'un conflit armé tel qu'il ressort de la jurisprudence *LUBANGA*, dévoile une combinaison d'imputation possiblement transposable au déploiement de SALA. L'élément matériel (l'*actus reus*), résulte de l'acte de recrutement ou de déploiement notamment la décision d'intégrer l'enfant dans les rangs des combattants ou de le faire participer aux hostilités⁷⁹. Cet acte se matérialise concrètement par des manœuvres observables telles que l'enrôlement formel, le déploiement effectif ou la participation aux opérations. La preuve d'une violation spécifique du DIH par l'enfant recruté n'est donc pas exigée. Dans la même lancée, l'élément intentionnel (*mens rea*) résulte de la connaissance de l'âge de l'enfant recruté ou alors par la négligence arbitraire quant à cet âge⁸⁰. La CPI a précisé dans la même affaire qu'ici, la *mens rea* ne requiert pas la démonstration d'une intention de violer le DIH. Il suffit que l'accusé « ait su », ou « aurait dû savoir » que l'entité recrutée ne répondait pas au standard de discernement sommé. Cette mosaïque, notamment l'élément matériel dégagé de l'acte de délégation et l'élément intentionnel étalé par la connaissance de l'incapacité de l'agent, est précisément celle qui peut inspirer la construction juridique d'une incrimination relative au déploiement de SALA.

L'arrêt *LUBANGA* offre, dans ce sens, plusieurs leçons à tirer relativement à l'élaboration d'un régime de responsabilité sur les SALA⁸¹. Au premier abord, la CPI a confirmé que la

⁷⁸ LIU (H.Y.), « Refining responsibility: Differentiating two types of responsibility issues raised by autonomous weapons systems », in BHUTA (N.C.) et al, *Autonomous weapons systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 324-344.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

responsabilité pénale de la personne à l'origine de l'enrôlement des enfants est pleine et entière pour utilisation d'agents irresponsables, sans atténuation possible du fait de l'intervention de l'agent dans l'exécution matérielle du crime. M.LUBANGA avait été reconnu coupable non pas seulement à cause des crimes spécifiques commis par les enfants soldats sous son commandement, mais aussi pour le fait d'avoir pris la décision de les recruter et de les utiliser. Au second abord, la juridiction internationale a considéré que la prévisibilité des violations qui résultent de déploiement d'agents irresponsables dans un contexte de conflit armé, suffit à caractériser l'élément intentionnel. Il n'est donc pas nécessaire de prouver qu'il y'avait une intention directe de commettre ou de permettre ces violations⁸². Au troisième et dernier abord, la Cour a affirmé que le niveau de contrôle exercé sur l'agent irresponsable est sans incidence sur la responsabilité du recruteur et utilisateur. En effet, même un contrôle approximatif ou discontinu suffirait à engager cette responsabilité, du moment où la décision de délégation a été prise en connaissance de l'incapacité de l'agent⁸³. Ces trois leçons sont des pilastres juridiques à partir desquels une incrimination pour déploiement de SALA peut être élaborée. Mais avant, il importe d'appréhender dans quelle mesure les SALA sont agents irresponsables.

B- Les SALA comme agents irresponsables au sens du droit pénal international

Ce raisonnement une fois accommodé aux SALA, la responsabilité va incomber à l'agent humain qui a instruit son déploiement dès lors que le système atteint sa pleine autonomie⁸⁴. Toutefois, si la notion d'agent irresponsable consacrée par la prohibition des enfants soldats constitue le pivot conceptuel de cette démonstration, faut-il encore prouver que les SALA remplissent pleinement les critères d'agents irresponsables. L'irresponsabilité constitutionnelle et définitive des systèmes d'armes létales autonomes, fruit, non d'une incapacité transitoire mais d'une impossibilité constitutive de discernement moral et juridique, requiert en effet une réponse

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Idem*. Il y a lieu de rappeler que l'article 36 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève exige aux États parties l'obligation de déterminer la licéité de toute nouvelle arme, moyen ou méthode de guerre, afin que leur emploi soit conforme au Droit international Humanitaire. L'incorporation de l'intelligence artificielle, rend pénible la vérification de la conformité des algorithmes avec le Droit international. En effet, l'utilisation de réseaux neuronaux rend impossible le test, la vérification et la validation du fonctionnement du système dans toutes les circonstances. Ils sont alimentés par de grandes quantités de données qui circulent par couches interconnectées, ce qui rend matériellement difficile voire impossible de déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles le système agit d'une façon déterminée. Lire UNIDIR, "The weaponization of increasingly autonomous technologies. Autonomous weapons systems and cyber operations", no2, Genève, 2014, p. 7. Ainsi le manque de prévisibilité du système, provoqué par la vitesse à laquelle il fonctionne ; les possibles changements de circonstances sur le terrain ; et l'absence de transparence des algorithmes utilisés, constituent des facteurs de risque de violation du Droit International Humanitaire. Il existe donc de véritables risques de comportements indésirables et de création autonome de nouveaux modèles de comportement qui peuvent échapper au contrôle de l'agent humain. Lire HOLLAND (M.A.), "The Black Box, Unlocked: Predictability and Understandability in Military AI", *United Nations Institute for Disarmament*, pp.1-36.

juridique au moins aussi exigeante que celle retenue pour l'agent humain irresponsable (1). Néanmoins, les mécanismes classiques du droit pénal international une fois confrontés à cette irresponsabilité radicale, révèlent précisément et par contraste avec le traitement juridique de l'enfant soldat, une anomalie qui rend indispensable la construction d'un cadre normatif nouveau (2).

1- La notion d'agent irresponsable et son application aux SALA

Le droit pénal international consacre plusieurs cas de figures d'agents dont l'irresponsabilité partielle ou totale, est juridiquement reconnue. L'enfant, dont l'irresponsabilité est fondée sur l'incomplétude ou l'insuffisance de son développement moral et cognitif, est un exemple. La même logique est perceptible derrière la reconnaissance d'une irresponsabilité fondée sur des troubles mentaux graves. L'article 31 du Statut de Rome dispose dans cette visée, qu'une personne ne peut pas être pénalement responsable lorsqu'au moment du comportement mis en cause, elle souffrait d'une maladie ou d'une déficience mentale qui a détruit ou altéré sa capacité de discerner le caractère délictueux ou la nature de ses agissements⁸⁵. Ce qui est commun à ces deux cas de figures d'irresponsabilité est bel et bien l'incapacité de discernement. Autrement dit, c'est l'impossibilité de former un jugement moral et juridique sur la nature et les conséquences de ses actes. C'est donc cette incapacité et non son état biologique, qui constitue le fondement juridique de son l'irresponsabilité.

Les SALA quant à eux, ne deviendront jamais des adultes même si l'on envisage progressivement l'émergence d'une intelligence artificielle herculéenne dotée d'une autonomie presque parfaite⁸⁶. Ils sont intrinsèquement irresponsables. Une partie de la doctrine⁸⁷ décrit les SALA comme des agents artificiels plus ou moins moraux qui, même si dépourvus de responsabilité légale, sont en tout état de cause moralement responsables de leurs actions controversées. Seulement, pour qu'une machine puisse harponner des décisions éthiques, elle doit

⁸⁵ Cf. Article 31 Statut de Rome. Cette disposition énumère les motifs d'exonération de la responsabilité pénale. Il détermine également les circonstances dans lesquelles, une personne ne peut être tenue pour responsable des crimes qui relèvent de la compétence de la Cour. Parmi les cinq motifs principaux prévus, figure la maladie ou déficience mentale, c'est-à-dire toute personne atteinte d'un mal ou d'un dérèglement mental, qui a amoindri voire annihilé, sa capacité à cerner la nature de ses actes, ou à les maîtriser.

⁸⁶ REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit*, p.12.

⁸⁷ Lire MILLER (K.W.), et al., « This ethical trap is for roboticists, not robots: On the issue of artificial agent ethical decision-making », *Science and Engineering Ethics*, vol. 23, 2017, pp. 389-401; WAGNER (B.), « Liable, but not in control ? Ensuring meaningful human agency in automated decision-making systems », *Policy and Internet*, vol. 11, no. 1, 2019, pp. 104-122.; WALLACH (W.) et ALLEN (C.), « Framing robot arms control », *Ethics and Information Technology*, vol. 15, 2013, pp. 125-135.

renfermer des intentions et une autonomie identiques à celles des êtres humains⁸⁸. En voie de conséquence, le comportement du système reste le résultat d'un choix de programmation tant qu'il n'a pas la possibilité de mettre à jour les valeurs qui lui ont été originellement léguées et de former un jugement moral autonome, ce qui est un idéal à atteindre. Même si cette capacité est acquise, il faudra encore obtenir et sélectionner les données que le système pourra utiliser pour prendre des jugements moraux. Il faudra également une méthode pour les implémenter, en décidant en même temps des limites de son évaluation pour la prise d'une décision morale utile. Là encore, c'est une perspective suffisamment complexe, fastidieuse, voire irréalisable⁸⁹.

En tout cas, les SALA présentent une irresponsabilité juridique encore plus ancrée que celle de l'enfant soldat ou de l'agent atteint de troubles mentaux. Ils ne délibèrent pas. Ils ne ressentent pas. En réalité, ils ne peuvent pas former un véritable jugement moral. Leur décision létale n'est pas le produit d'une volonté, mais celui d'un calcul algorithmique déterministe⁹⁰. Cette irresponsabilité n'est pas accidentelle. Elle découle de sa nature. Aucun traitement, aucune éducation, aucune thérapie, ne peut contribuer à la surmonter. Le CICR a, pour ainsi dire, entériné ce truisme en affirmant que les systèmes autonomes sont incapables d'exercer le jugement humain à maturité, indispensable pour le respect des principes fondamentaux du DIH à savoir les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution⁹¹. Comme souligné plus haut, cette incapacité ne résulte pas d'une limitation technique provisoire appelée à être surmontée. Elle est consubstantielle à la nature même d'un processus décisionnel algorithmique, qui traite des données et applique des règles sans toutefois accéder à la compréhension morale de leurs implications. Ronald ARKIN, pourtant favorable au développement et à l'expansion de robots militaires dotés de contraintes éthiques programmées, a reconnu que toutes ces contraintes ne garantissent pas un véritable discernement moral. Il s'agit tout simplement des approximations algorithmiques de règles juridiques, qui demeurent incapables de saisir la complexité des situations de combat réelles⁹². Vraisemblablement, il y a d'affirmer que l'inspiration de la *ratio legis* tirée de la condamnation des enfants soldats, expose en réalité une incongruité liée aux insuffisances des mécanismes existants dans le cadre des SALA.

⁸⁸ REGUEIRO DUBRA (R.), *op cit*, p.12.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ CICR, « Autonomous Weapon Systems: Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons », *op cit*.

⁹¹ *Idem*.

⁹² ARKIN (R.), *op cit*, p. 211 et s.

2- Les insuffisances des mécanismes existants révélées par la comparaison avec l'enfant soldat

La divergence entre le traitement juridique de l'enfant soldat et l'absence de traitement équivalent pour les SALA, tourne les projecteurs sur une nécessité du droit international contemporain. L'enfant soldat dont l'irresponsabilité peut être partielle et transitoire et qui peut, dans certaines circonstances, voir sa responsabilité être engagée pour les actes commis comme l'illustre douloureusement l'affaire *ONGWEN*⁹³, bénéficie d'un régime d'imputation clairement établi. Le déploiement d'un SALA, de qui l'irresponsabilité est totale et définitive, ne conduit pour l'heure à aucun régime d'imputation. La remise en question de cet état de choses procède d'une logique rationnelle palpable. Si l'intégrité du DIH contre les conséquences de l'irresponsabilité partielle d'un agent humain est assurée, *a fortiori* il est judicieux le protéger contre les effets de l'irresponsabilité totale d'un agent algorithmique.

Page | 100

À titre de rappel, s'inspirer du cas des enfants soldats ne consiste pas à appliquer par analogie les incriminations y relatives aux SALA, ce qui le cas échéant, serait prohibé par l'article 22 du Statut de Rome. Il s'agit plutôt comme susmentionné, d'avoir recours à la logique juridique derrière ces incriminations. C'est-à-dire, le fait que déléguer la violence létale à un agent irresponsable engage la responsabilité pénale de celui qui en est l'auteur, pour construire une incrimination nouvelle dotée de ses propres éléments constitutifs, et adaptée aux spécificités des systèmes d'armes létales autonomes⁹⁴.

II-LA CONSTRUCTION D'UN REGIME DE RESPONSABILITE PENALE INTERNATIONALE INSPIRE DE LA PROHIBITION DES ENFANTS SOLDATS

Si l'on accepte que les SALA sont des agents irresponsables et que la logique juridique sujette à la prohibition des enfants soldats offre par conséquent le modèle normatif d'une réponse pénale accommodée, il ne reste qu'à construire concrètement le régime de responsabilité que cette inspiration exige. Cette construction suppose d'identifier au préalable et avec précision les éléments constitutifs de l'incrimination proposée (A), pour examiner par la suite les conditions dans lesquelles ce régime peut être institutionnalisé (B).

⁹³ CPI, *Prosecutor v. Dominic ONGWEN*, *op cit*.

⁹⁴ SASSOLI (M.), *International Humanitarian Law: Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*, *op cit*, p. 416 et s.

A- Les éléments constitutifs d'une incrimination pour déploiement des SALA

La structuration de l'incrimination proposée obéit à l'agencement binaire classique du droit pénal international. Celle-ci exige, pour toute imputation, la preuve cumulative d'un élément matériel et d'un élément intentionnel. S'inspirant de la logique sous-jacente à l'arrêt *LUBANGA* qui engage la responsabilité pénale du seul fait de l'acte d'instrumentalisation d'un agent irresponsable, l'élément matériel de l'incrimination proposée est constitué de l'acte de déploiement d'un SALA dans des conditions qui laissent envisager son incapacité à satisfaire aux exigences fondamentales du DIH (1). Toutefois, cet élément matériel ne suffit pas à lui tout seul pour fonder une responsabilité pénale. Elle nécessite également la démonstration concomitante d'une *mens rea* adéquate laquelle, loin de requérir ici l'intention de violer le DIH, s'articule autour de la seule connaissance réelle ou présumée, de l'incapacité du système déployé (2).

1- L'acte de déploiement en connaissance d'irresponsabilité comme élément matériel

En se focalisant sur la construction du crime d'utilisation d'enfants soldats, l'élément matériel de l'incrimination proposée s'arc-boute sur l'acte de déploiement d'un SALA dans un environnement opérationnel. Cet acte de déploiement peut être structuré en plusieurs comportements distincts et observables notamment l'autorisation formelle d'engagement du système, la définition des paramètres opérationnels et des règles d'engagement, la détermination de la zone et des conditions de déploiement, ou encore le maintien du système en activité⁹⁵.

Comme l'incrimination du déploiement d'enfants soldats, la consommation de l'infraction ne tient pas à la preuve d'une violation spécifique du DIH commise par le SALA. L'acte de déploiement en soi effectué dans des conditions d'irresponsabilité, constitue l'intégralité de l'élément matériel de l'incrimination⁹⁶. Cette approche présente l'avantage capital de court-circuiter les difficultés liées à l'opacité algorithmique. En effet, il ne sera plus nécessaire de reconstituer à tout prix le processus décisionnel qui a conduit à une offensive spécifique pour engager la responsabilité pénale.

L'incrimination proposée vise tout déploiement de SALA indistinctement. Elle n'est pas uniquement circonscrite aux déploiements opérés dans des conditions où l'incapacité du système

⁹⁵ SOLIS (G.D.), *The Law of Armed Conflict: International Humanitarian Law in War*, 1st ad, Cambridge University Press, 2010, p. 520 et s.

⁹⁶ SHARKEY (N.), « Grounds for Discrimination: Autonomous Robot Weapons », *RUSI Defence Systems*, vol. 11, n° 2, 2008, pp. 86-89.

à respecter les obligations fondamentaux du DIH, est établie ou raisonnablement probable. Pour cause, ce sont des systèmes somme toute imprévisibles qui peuvent être sujets à des cyber-attaques. Nonobstant cet état de choses, le standard d'irresponsabilité peut être opérationnalisé à travers plusieurs manquements. À titre d'exemples, on peut énumérer l'absence d'évaluation juridique préalable du système conformément à l'article 36 du PAI, les résultats d'évaluations techniques qui présentent les limites du système dans des environnements complexes à forte présence civile, les données d'opérations antérieures qui exposent un taux élevé de frappes sur des objectifs non militaires violant ainsi les standards de proportionnalité admissibles, ou encore, des alertes formulées par les services juridiques militaires mais ignorés par les décideurs⁹⁷. Pour Christof HEYNS, Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations-Unies (ONU), le standard minimal de légalité d'un SALA doit requérir la capacité du système à faire une distinction fiable entre civils et combattants, à apprécier la proportionnalité d'une attaque et à prendre les précautions nécessaires⁹⁸. Pour autant, cela ne fait pas des SALA des entités juridiquement et moralement responsables de leurs choix. Quid de l'élément intentionnel ?

2- L'élément intentionnel : la connaissance de l'incapacité comme *mens rea* suffisante

L'élément intentionnel est le point le plus délicat de la construction juridique proposée. Le droit pénal international exige pour la plupart des crimes, la preuve soit de l'intention de commettre le crime, soit de la connaissance que le comportement aura pour conséquence lors des événements, la réalisation l'élément matériel proscrit⁹⁹.

Appliqué au déploiement de SALA, l'élément intentionnel semble presque impossible à établir. En effet, il est difficile de croire qu'un commandant peut déployer délibérément un SALA avec l'intention de violer le DIH. Mais l'élément connaissance, c'est à dire savoir que le comportement peut déboucher au cours des événements sur des violations, est, lui, opérationnel. S'appuyant sur la connaissance de l'âge de l'enfant recruté dans la jurisprudence *LUBANGA*, la *mens rea* appropriée pour l'incrimination proposée est celle de la connaissance de l'éventuelle incapacité du système déployé, à satisfaire pleinement aux exigences fondamentales du DIH. Cette connaissance peut être directe à la suite des évaluations techniques ou juridiques préalables dont le mis en cause avait connaissance. Elle peut également être présumée dans le cas où l'accusé

⁹⁷ HEYNS (C.), *op cit.*

⁹⁸ *Ibid*, p.78.

⁹⁹ Cf. art 30 du Statut de Rome.

« aurait dû savoir ou avoir » cette connaissance au regard des fonctions et des informations disponibles, surtout que le système reste par-dessus tout imprévisible¹⁰⁰. La démonstration de la *mens rea* dans le contexte des SALA peut donc être déduite à partir d'un ensemble d'obligations procédurales à respecter. La violation de ces obligations va exposer la connaissance réelle ou présumée de l'incapacité du système. Il ne s'agit donc pas d'une incrimination « *per se* » fondée sur la nature de l'arme. Il est encore trop tôt pour conclure d'une telle possibilité. Il s'agit plutôt d'un régime « *comportemental* » que l'imprévisibilité des SALA impose, et qui est fondé sur des obligations procédurales de diligence renforcée

Dans ce sens, l'obligation d'examen préalable de l'article 36 du PAI prescrit une évaluation rigoureuse de la compatibilité du système avec le DIH. Ainsi, un décideur qui déploie un SALA sans avoir effectué cet examen, ou qui a ignoré les conclusions négatives sur leur déploiement notamment son caractère imprévisible, fournit par ce comportement même la preuve de sa *mens rea*¹⁰¹. De même, la documentation des paramètres d'engagement, les évaluations techniques et les données de fonctionnement, devraient en principe constituer des conditions de légalité du déploiement. La destruction ou la dissimulation de ces documents peut, dans cette vue de l'esprit, constituer une entrave à la justice pénale internationale sur le fondement de l'article 70¹⁰² du Statut de Rome. Cela peut également déboucher sur la présomption défavorable à l'accusé¹⁰³. Pour finir, face aux situations où les données techniques sur les capacités du système sont classifiées, l'obligation de les communiquer aux juridictions internationales compétentes doit être imposée aux États sous peine d'engagement de leur responsabilité internationale, parallèlement à la responsabilité pénale individuelle de leurs agents¹⁰⁴. Tout cela ne peut être possible que grâce à des conditions d'effectivité précises et de perspectives d'évolution normative.

¹⁰⁰ CPI, *Prosecutor v. Thomas LUBANGA DYILO*, *op cit*.

¹⁰¹ LAWAND (K.) et al, "A Guide to the Legal Review of New Weapons Means and Methods of Warfare, measures to implement article 36 of additional protocol I of 1977, *CICR*, 2006, pp.1-34.

¹⁰² L'article 70 du Statut de Rome, donne à la CPI la compétence pour sanctionner certaines infractions commises intentionnellement, et qui portent atteinte à l'intégrité de ses procédures. Il s'agit en substance du faux témoignage d'une personne s'étant engagée à dire la vérité ; de la production de preuves fausses ou falsifiées en connaissance de cause ; de la subornation de témoin, des manœuvres pour empêcher un témoignage libre, des représailles contre un témoin, ainsi que de la destruction ou la dissimulation de preuves ; de l'intimidation, la corruption ou l'exercice de contraintes sur un membre ou agent de la Cour ; de l'acceptation de pots-de-vin par un fonctionnaire de la Cour, et de la corruption d'un fonctionnaire de la Cour liée à ses fonctions.

¹⁰³ Cf. art 70 du Statut de Rome.

¹⁰⁴ CRAWFORD (J.), *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2002, p. 81.

B- Les conditions d'effectivité et les perspectives d'évolution normative

La verticalité de l'incrimination proposée ne dépend pas uniquement de la rigueur de ses éléments constitutifs. Elle est fortement liée aux conditions dans lesquelles, elle peut être effectivement implémentée dans le cadre du droit international contemporain. À cet égard, si la précision téléologique des dispositions juridiques existantes du Statut de Rome offre une première voie d'ancrage normatif, ses limites intrinsèques révèlent l'impérieuse nécessité d'un instrument conventionnel spécifique. Cette option semble mieux adaptée pour conférer à l'incrimination, la prévisibilité et la légitimité qu'exige le principe *nullum crimen sine lege* (1). Aussi, ce régime de responsabilité pénale individuelle ne peut toutefois pas atteindre sa pleine effectivité sans une articulation avec le régime de responsabilité internationale de l'État. Codifié par le Projet d'articles de la Commission du droit international, l'engagement parallèle de la responsabilité étatique peut garantir à la fois la réparation auprès des victimes, et l'effet dissuasif du dispositif d'ensemble (2).

1- Les voies d'institutionnalisation du régime proposé

La construction d'une incrimination inspirée de la prohibition des enfants soldats soulève *ipso facto* la problématique de son ancrage normatif. Deux voies sont à envisager dans ce sens. Il s'agit de l'interprétation téléologique¹⁰⁵ des dispositions existantes du Statut de Rome et l'adoption d'un instrument conventionnel spécifique.

La première voie, attrayante par sa possibilité immédiate, fait face à l'article 22 du Statut de Rome qui impose une interprétation stricte des incriminations. Habituellement, le principe de légalité empêche au juge de recourir à cette méthode pour combler des lacunes, ou étendre le champ d'une incrimination. Ce dernier en s'affranchissant du texte, pourrait substituer ses propres valeurs ou préférences politiques à l'intention originelle du législateur, ce qui constitue un réel risque¹⁰⁶. De la même manière, la prévisibilité du droit peut être compromise si la finalité d'une règle prévaut sur sa formulation claire¹⁰⁷. Pour finir, l'interprétation à elle seule ne suffit pas pour combler le vide juridique relatif aux SALA. Dès lors, s'inspirer du cas des enfants soldats ne peut nullement revêtir la forme d'une extension analogique. L'objectif escompté est donc celui de

¹⁰⁵ Réseau Francophone de la diffusion du droit, Interprétation de la règle pénale, 2014, disponible en ligne sur [https://www.lagbd.org/Interpr%C3%A9tation_de_la_r%C3%A8gle_p%C3%A9nale_\(fr\)](https://www.lagbd.org/Interpr%C3%A9tation_de_la_r%C3%A8gle_p%C3%A9nale_(fr)), « Cette méthode d'interprétation consiste à interpréter la règle pénale en fonction de la volonté de l'auteur. En d'autres termes, le juge doit s'efforcer de rechercher la raison pour laquelle un acte a été ordonné et l'appliquer à une situation correspondante ».

¹⁰⁶ BEAULAC (S.), « L'interprétation de la Charte : reconsidération de l'approche téléologique et réévaluation du rôle du droit international », *Supreme Court Law Review*, 2005, pp.1-46.

¹⁰⁷ DJOLI A MBONDA (P.), « L'interprétation de la règle de droit », *Village de la Justice*, 2026, pp.1-12.

construire une nouvelle incrimination dotée de ses propres éléments constitutifs, pour éviter d'appliquer une incrimination existante à une situation qu'elle ne vise pas. La distinction reste vulnérable face à une contestation sérieuse devant la CPI¹⁰⁸.

De la sorte, la seconde voie est de loin la plus prometteuse. C'est celle de l'adoption d'un protocole additionnel au Statut de Rome ou d'une convention autonome spécifique sur les SALA, qui inclut des incriminations pénales. Elle est la plus solide sur le plan juridique, bien que politiquement plus exigeante. En effet, elle exige un consensus entre les États parties au Statut de Rome dans un contexte où les grandes puissances militaires, les États-Unis, la Russie, et Chine en tête, manifestent une réticence à tout encadrement contraignant des systèmes d'armes létaux autonomes¹⁰⁹. Pour surmonter ces obstacles, la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel¹¹⁰ peut servir de référence procédurale utile. Cette convention adoptée en 1997 et entrée en vigueur en 1999 sous l'impulsion d'une coalition d'États plus ou moins puissants et d'organisations de la société civile, a contourné le blocus des grandes puissances par l'institutionnalisation d'un processus de négociation autonome, distinct du cadre onusien habituel. Une approche similaire sur les SALA qui inclut des dispositions pénales inspirées de la prohibition des enfants soldats, peut être négocié selon le même modèle. Le fondement normatif serait, le cas échéant, la logique juridique déjà consacrée par le droit international pénal dans le traitement de l'irresponsabilité des agents de violence létale¹¹¹.

C'est tout à fait possible dans la mesure où historiquement, le développement du droit international pénal a presque toujours suivi un processus d'abord coutumier puis conventionnel, dans lequel la pratique des États progressistes précède la codification universelle¹¹². Un groupe d'États pionniers qui adoptent une incrimination nationale pour déploiement de SALA en violation du DIH, peut directement contribuer à la formation d'une coutume internationale préalable à la codification conventionnelle.

Certes, l'évolution jurisprudentielle constitue une voie prometteuse pour opérationnaliser le régime proposé dans le cadre du droit pénal international existant. La CPI consacre, en vertu de

¹⁰⁸ SCHABAS (W.A.), *An Introduction to the International Criminal Court*, *op cit*, p.101.

¹⁰⁹ Groupe d'experts gouvernementaux sur les systèmes d'armes létales autonomes, « Rapport au Conseil des Hautes Parties contractantes à la Convention sur certaines armes classiques », Doc. CCW/GGE.1/2023/3, 2023.

¹¹⁰ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, Ottawa, 18 septembre 1997.

¹¹¹ SASSOLI (M.), *op. cit*, p. 420.

¹¹² *Ibid.*, p. 418.

l'article 21 du Statut de Rome, la capacité pour le juge d'interpréter et d'appliquer le droit en tenant compte les droits de l'Homme¹¹³. Cette disposition ouvre une piste d'interprétation qui, sans constituer une extension analogique prohibée, peut permettre d'adapter les mécanismes existants aux réalités technologiques contemporaines. Dans ce cadre, la juridiction internationale peut, une fois saisie d'une affaire relative au déploiement de SALA qui a causé des violations graves du DIH, développer une jurisprudence sur la *mens rea* du commandant qui déploie un système irresponsable. Elle peut s'appuyer, de manière explicite, sur la logique juridique dégagée dans l'arrêt *LUBANGA* pour établir un standard de diligence adapté¹¹⁴. Cette évolution jurisprudentielle ne sera pas une création prétorienne *ex nihilo*. Elle va s'inscrire dans la continuité d'un mouvement de fond du droit pénal international qui a toujours procédé par sédimentation progressive. Ce corpus de règles juridiques a continûment utilisé les acquis jurisprudentiels d'un domaine pour éclairer et faire progresser les autres. Néanmoins, si l'idée d'une interprétation téléologique audacieuse est intéressante, l'adoption d'un instrument juridique spécifique reste la voie la plus appropriée pour créer un crime autonome de « *déploiement de SALA irresponsables* », et assurer sa pleine effectivité. La seule interprétation prétorienne ne suffira probablement pas à combler le vide juridique.

Il est indispensable de relever que la responsabilité internationale de l'État peut également être engagée dans le contexte de l'inspiration normative de la *ratio legis* de la prohibition des enfants soldats. Ce qui, le cas échéant, assurerait une certaine complémentarité avec le régime de la responsabilité pénale internationale.

2- La complémentarité entre responsabilité pénale individuelle et responsabilité internationale de l'État

La répréhension de l'emploi des SALA en cas de violation du DIH, ne peut être pleinement effective que si elle articule en même le régime de responsabilité pénale individuelle et le régime de responsabilité internationale de l'État¹¹⁵. Cette articulation est dans sa configuration, analogue à celle qui caractérise le traitement juridique du crime de conscription d'enfants soldats. Les poursuites pénales individuelles contre M. LUBANGA, M. SESAY¹¹⁶ et d'autres commandants,

¹¹³ Cf. art 21 du Statut de Rome.

¹¹⁴ SCHMITT (M.N.), *op. cit.*, p. 28.

¹¹⁵ Lire la Commission du droit international, « Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », annexés à la *Résolution de l'Assemblée générale A/RES/56/83*, 12 décembre 2001.

¹¹⁶ Special Court for Sierra Leone, *Prosecutor v. Issa Hassan SESAY, Morris KALLON and Augustine GBAO*, (the RUF accused) (Trial judgment), Case No. SCSL-04-15-T, 2 March 2009. M. SESAY, est un ancien Commandant et chef par intérim du Front

ont été menées parallèlement aux procédures de responsabilité internationale engagées contre les États dont ils étaient les ressortissants ou les mandataires¹¹⁷. Les deux régimes sont complémentaires et non exclusifs. La responsabilité pénale individuelle punit les personnes physiques qui ont pris les décisions incriminées. La responsabilité internationale de l'État, pour sa part, répare le préjudice causé aux victimes et aux États lésés.

Ce modèle de responsabilité conjointe appliqué aux SALA, peut permettre de diligenter simultanément les deux dimensions du problème. Il favorise la sanction des individus qui ont délibérément ou négligemment déployé des systèmes irresponsables, et la réparation des dommages causés sur populations civiles par ces déploiements menés par un État au travers de ses agents, ses organes ou ses démembrements¹¹⁸. La responsabilité de l'État peut donc être aisément engagée du fait de son agent qui a déployé un système irresponsable.

Conclusion

La prohibition des enfants soldats consacrée par la jurisprudence *LUBANGA* bénéficie d'un acquis normatif précieux. La logique juridique profonde fondée sur l'incrimination de la délégation de violence à un agent irresponsable, peut constituer une source d'inspiration pour la construction d'un régime de responsabilité adapté aux SALA. Cette inspiration juridique, rigoureusement distinguée de l'extension analogique prohibée par l'article 22 du Statut de Rome, propose des fondements conceptuels d'une incrimination nouvelle. Les éléments constitutifs qui en découlent sont juridiquement praticables. Il s'agit de l'acte de déploiement en connaissance d'irresponsabilité ou la connaissance de l'incapacité du système. Néanmoins, cette construction n'est pas une réponse définitive. C'est une proposition, un chemin parmi d'autres dans le travail fastidieux d'adaptation du droit pénal international à une réalité technologique que ses rédacteurs n'avaient pas forcément anticipée. Sa mise en œuvre exige, outre une évolution jurisprudentielle audacieuse, l'adoption d'un instrument conventionnel spécifique. Elle requiert par-dessus tout, une volonté politique des grandes puissances militaires qui peinent encore à se matérialiser. L'histoire

révolutionnaire uni (RUF), jugé et condamné par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), pour son rôle majeur dans les atrocités de la guerre civile (1991-2002). Il a été reconnu, en février 2009, coupable de 16 chefs d'accusation sur 18, incluant des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, et a écopé d'une peine cumulée de près de 700 ans, réduite à une peine réelle de 52 ans de prison maximum à purger simultanément. Cette affaire a permis de consacrer juridiquement la responsabilité pénale des supérieurs hiérarchiques, pour des crimes à grande échelle. Lire dans ce sens Amnesty international, Sierra Leone. Le Tribunal spécial prononce un jugement définitif dans une affaire impliquant le Front Révolutionnaire Uni (RUF), 2009, disponible en ligne sur <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/sites/8/2021/06/pre013692009fr.pdf>.

¹¹⁷ Tribunal Spécial pour la Sierra Leone, *Prosecutor v. Issa HASSAN SESAY, Morris KALLON et Augustine GBAO*, Chambre de première instance I, Jugement, SCSL-04-15-T, 2 mars 2009.

¹¹⁸ CRAWFORD (J.), *op. cit.*, p.91.

du droit international humanitaire et du droit pénal international, est précisément celle d'une volonté politique graduellement construite souvent sous l'ardeur des victimes et de la société civile, contre les résistances initiales des puissances dominantes. L'interdiction des mines antipersonnel, la naissance de la CPI elle-même, la proscription du recours aux enfants soldats, ont toutes suivi ce chemin.



L'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne**Tax exile in sub-saharan African states***Par :***MATIP Monique Rosette**

Docteur en droit public interne

Assistante à l'Université de Yaoundé II-SOA

Page | 109

Résumé :

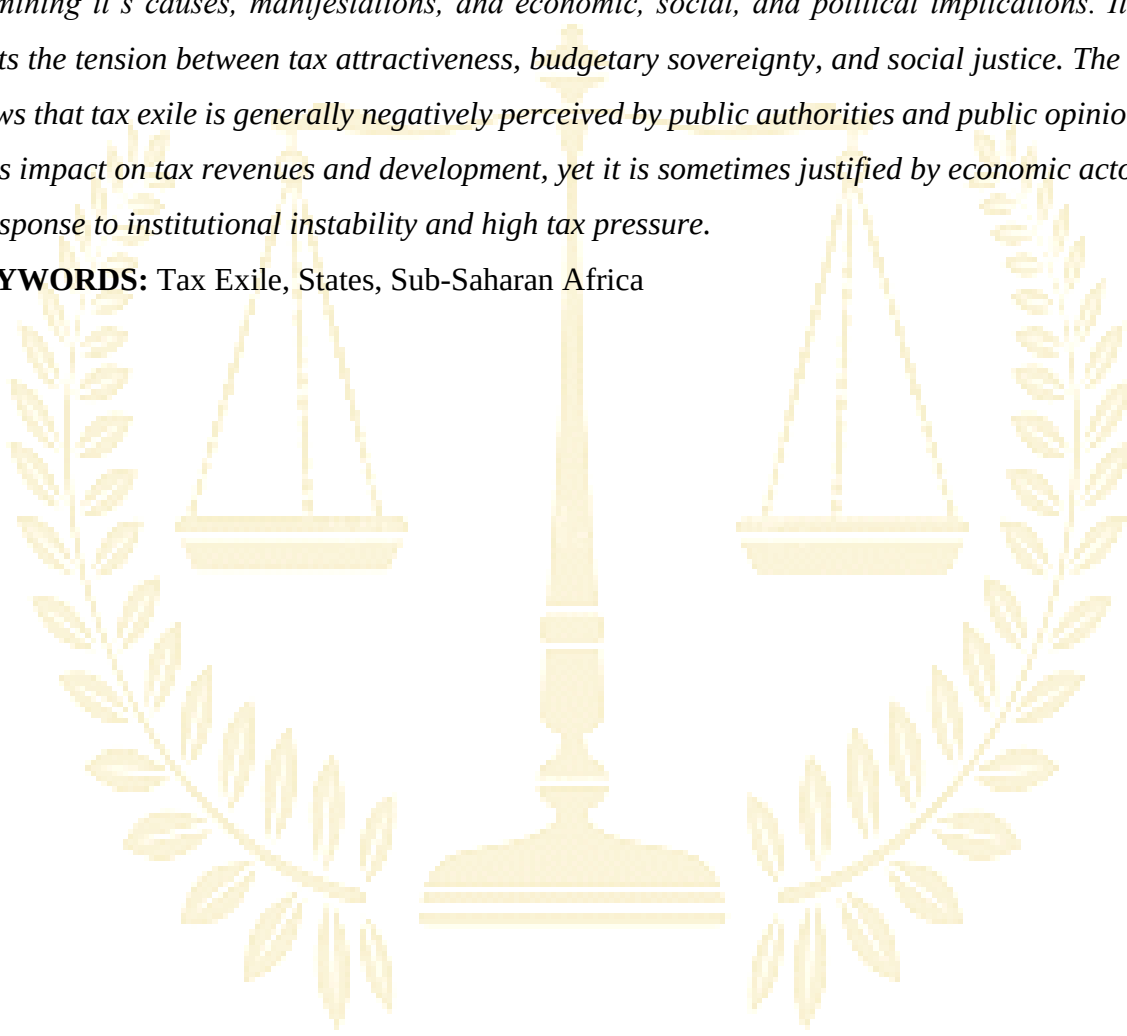
L'exil fiscal désigne le transfert du domicile fiscal d'un contribuable vers un autre Etat afin de bénéficier d'un régime d'imposition plus favorable. Dans les Etats d'Afrique subsaharienne, cette pratique suscite des perceptions contrastées, oscillant entre stratégie économique légitime et atteinte à la solidarité nationale. Cette étude analyse la perception de l'exil fiscal dans ces pays en examinant ses causes, ses manifestations et ses implications économiques, sociales et politiques. Elle met en lumière la tension entre attractivité fiscale, souveraineté budgétaire et justice sociale. L'analyse révèle que l'exil fiscale est généralement perçu négativement par les autorités publiques et l'opinion, en raison de son impact sur les recettes fiscales et le développement, mais qu'il est parfois justifié par les acteurs économiques comme une réponse à l'instabilité institutionnelle et à la pression fiscale.

Mots clés : Exil Fiscal, Etats, Afrique Subsaharienne.

Abstract:

Tax exile refers to the relocation of a taxpayer's fiscal residence to another country in order to benefit from a more favorable tax regime. In Sub-Saharan African States, this phenomenon generates contrasting perceptions, ranging from a legitimate economic strategy to a breach of national solidarity. This paper analyzes the perception of tax exile in these countries by examining its causes, manifestations, and economic, social, and political implications. It highlights the tension between tax attractiveness, budgetary sovereignty, and social justice. The study shows that tax exile is generally negatively perceived by public authorities and public opinion due to its impact on tax revenues and development, yet it is sometimes justified by economic actors as a response to institutional instability and high tax pressure.

KEYWORDS: Tax Exile, States, Sub-Saharan Africa



Introduction

La fiscalité constitue l'un des piliers fondamentaux de la souveraineté étatique. Elle permet à l'Etat d'assurer ses fonctions régaliennes, de financer les services publics et de mettre en œuvre des politiques de développement économique et social. Dans les Etats d'Afrique subsaharienne, où les besoins en infrastructure, en éducation, en santé et en sécurité demeurent considérables, la mobilisation des ressources fiscales internes représente un enjeu stratégique majeur.¹ La dépendance historique à l'aide publique au développement et aux recettes issues des matières premières a progressivement conduit les gouvernements à accorder une importance accrue à l'élargissement de l'assiette fiscale et à l'amélioration du rendement de l'impôt.² La mondialisation économique et la libération des mouvements des capitaux ont favorisé une mobilité accrue des personnes et des patrimoines. Ainsi, la capacité des Etats à exercer pleinement leur souveraineté fiscale se trouve confrontée à la mobilité croissante des contribuables et des capitaux. L'exil fiscal entendu comme le transfert volontaire du domicile fiscal d'un contribuable vers une juridiction offrant un régime d'imposition plus favorable s'inscrit dans cette dynamique globale.³ Si ce phénomène est traditionnellement associé aux grandes fortunes des pays industrialisés, il tend également à concerner les élites économiques et entrepreneuriales d'Afrique Subsaharienne. Dans ce contexte, l'exil fiscal est devenu un phénomène structurant des relations fiscales internationales. Si cette pratique est largement étudiée dans les pays industrialisés, elle mérite une attention particulière en Afrique subsaharienne, région marquée par une forte dépendance aux recettes fiscales pour financer le développement.

Dans cette région, l'exil fiscal présente des caractéristiques spécifiques. Les systèmes fiscaux y sont souvent marqués par une forte concentration de la charge fiscale sur un nombre limité de contribuables formels, tandis qu'une part importante de l'activité économique demeure informelle.⁴ Cette configuration accentue l'impact potentiel du départ fiscal de contribuable à forte capacité contributive. En outre, la fragilité institutionnelle, l'instabilité normative et les perceptions de corruption administrative peuvent alimenter un climat de défiance à l'égard de l'administration fiscale.⁵ L'analyse de l'exil fiscal en Afrique Subsaharienne ne saurait cependant se limiter à une approche purement budgétaire. Elle soulève des interrogations plus larges relatives au consentement de l'impôt, à la justice fiscale et au contrat social. Dans la tradition des théories

¹ FMI, Mobilisation des recettes intérieures en Afrique subsaharienne, Washington, 2018.

² Banque mondiale, Enhancing Domestic Resource Mobilization in Sub-Saharan Africa, Washington, 2019.

³ OCDE, Addressing Base Erosion and Profit Shifting, Paris, 2015.

⁴ ATAF (African Tax Administration Forum), Domestic Resource Mobilisation in Africa, Pretoria, 2020.

⁵ Transparency International, Corruption Perception Index, rapports annuels.

du pacte fiscal, l'impôt est perçu comme la contrepartie des services rendus par l'Etat.⁶ Dès lors, lorsque les contribuables estiment que ne garantit ni sécurité juridique, ni transparence dans la gestion des deniers publics, ni prestations publiques de qualité, la légitimité de la contribution fiscale peut être remise en question.⁷

Page | 112

Par ailleurs, l'intensification de la concurrence fiscale internationale exerce une pression supplémentaire sur les économies africaines. Certains Etats adoptent des politiques d'incitation fiscale pour attirer les investissements directs étrangers, créant ainsi un environnement régional marqué par des disparités de taux et d'avantages fiscaux.⁸ Dans ce contexte, la frontière entre optimisation fiscale licite et exil fiscal contesté devient parfois floue.

Le contexte de l'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne renvoie au phénomène par lequel des particuliers fortunés, des entrepreneurs ou parfois des entreprises déplacent leur résidence fiscale ou leurs capitaux vers d'autres pays afin de réduire leur charge fiscale. L'exil fiscal s'inscrit dans une histoire plus large marquée par la colonisation, la construction des Etats postcoloniaux, les crises économiques et la mondialisation financière. La période coloniale est marquée par une fiscalité imposée et inégalitaire. Ainsi, les systèmes fiscaux des territoires d'Afrique subsaharienne étaient principalement conçus pour financer l'administration coloniale et l'exploitation économique. Les impôts souvent obligatoires pour les populations locales n'étaient pas toujours associés à des services publics équivalents. Cette histoire a laissé un héritage durable : une faible confiance entre les citoyens et l'administration fiscale, qui a parfois facilité, après les indépendances, les comportements d'évitement ou de fuite fiscale. Après les indépendances des années 1960, les nouveaux Etats ont dû construire leur développement. Toutefois, plusieurs difficultés ont limité leur capacité à mobiliser les ressources internes (économies largement informelles, faibles capacités administratives, dépendance aux exportations de matières premières, corruption et mauvaise gouvernance dans certains contextes, instabilité politique ou conflits). Dans ce contexte, une partie des élites économiques a parfois choisi de placer ses capitaux à l'étranger, notamment dans des centres financiers offrant une fiscalité plus faible ou plus grande confidentialité.

La crise de la dette africaine des années 1980 a renforcé des mouvements de capitaux vers l'extérieur. Plusieurs pays ont adopté des programmes d'ajustement structurel sous l'influence d'institutions financières internationales comme le fonds monétaire international et la Banque

⁶ ROUSSEAU (J.J), *Du contrat social* (théorie du pacte social appliquée à la légitimité fiscale), 1762.

⁷ LEVI (M.), *Of Rule and Revenue*, University of California Press, 1988.

⁸ KEEN (M.) et MANSOUR (M.), « *Revenue Mobilisation in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalisation* », IMF Working Paper, 2009.

mondiale. Ces réformes ont souvent entraîné la réduction des dépenses publiques, la privatisation d'entreprises publiques, la libéralisation financière et une ouverture accrue aux capitaux internationaux. Dans certains cas, l'instabilité économique et politique a encouragé des investisseurs et des fortunes privées à placer leurs avoirs à l'étranger, par recherche de sécurité juridique financière ou politique. L'exil fiscal en Afrique subsaharienne est aussi lié à des facteurs de gouvernance (corruption, incertitude de réglementation, faiblesse de la protection des investissements, instabilité politique ou conflits armés). La fuite des capitaux constitue une problématique majeure : des ressources financières produites dans certains pays africains sont transférées vers des juridictions étrangères, parfois de manière légale et parfois de manière illégale.

A partir des années 1990-2000, la mondialisation financière a facilité la mobilité des capitaux. Des particuliers et entreprises africaines ont utilisés des places financières internationales pour protéger leurs patrimoines, réduire leur fiscalité et faciliter leurs investissements internationaux. Des centres financiers⁹, ainsi que des places financières européennes ou asiatiques, ont joué un rôle dans cette circulation des capitaux. Depuis les années 2010, les Etats subsahariens cherchent davantage à limiter les pertes fiscales grâce à la modernisation des administrations fiscales, la numérisation de la collecte des impôts, la coopération internationale contre l'évasion fiscale, la lutte contre les transferts artificiels de bénéfices des multinationales. Des organisations régionales comme l'union africaine et des institutions internationales encouragent une meilleure mobilisation des ressources nationales pour réduire la dépendance à l'aide extérieure. On déduit donc que, l'exil fiscal en Afrique subsaharienne est le produit d'une histoire complexe : héritages coloniaux, faiblesse des systèmes fiscaux après les indépendances, crises économiques, gouvernance fragile et intégration à la finance mondiale. Il ne s'agit pas seulement d'un phénomène lié aux taux d'imposition, mais aussi d'une question de confiance dans l'Etat, de stabilité économique et de qualité des institutions. Aujourd'hui, la construction d'un système fiscal plus efficace et plus équitable constitue un enjeu central du développement des Etats africains.

Parler des objectifs de l'exil fiscal vers les Etats d'Afrique subsaharienne revient à démontrer les raisons qui poussent certains particuliers ou entreprises à transférer leur résidence fiscale ou leurs activités dans ces pays. Les objectifs peuvent être économiques, patrimoniaux ou stratégiques. Il s'agit entre autres, de réduire la charge fiscale, tout en cherchant une fiscalité plus avantageuse¹⁰ et en profitant de régimes fiscaux indicatifs mis en place pour attirer les investisseurs ; de protéger et développer le patrimoine, tout en préservant des actifs financiers ou

⁹ Exemple de certains territoires offshores.

¹⁰ Impôts sur le revenu, sur les sociétés, sur le patrimoine ou sur les successions.

immobiliers dans un environnement fiscal jugé plus favorable, en diversifiant ses investissements dans de nouveaux marchés ; de bénéficier d'opportunités économiques, tout en accédant à des marchés en croissance notamment, dans les secteurs des ressources naturelles, des infrastructures, des télécommunications, de l'agriculture ou des services et en profitant d'avantages accordés aux investisseurs étrangers ; d'optimiser la gestion des entreprises en installant le siège d'une entreprise ou certaines activités dans un pays offrant des conditions plus favorables et en réduisant certains coûts liés à l'exploitation, à la main d'œuvre ou aux procédures administratives ; de profiter d'accords et d'incitations fiscales, ici, certains Etats proposent des zones économiques spéciales, des exonérations temporaires ou des avantages pour attirer les capitaux étrangers ; l'exil fiscal peut améliorer la mobilité internationale car, pour certains entrepreneurs ou investisseurs, l'installation fiscale dans un pays africain peut faciliter l'accès à plusieurs marchés régionaux, notamment dans les espaces d'intégration économique. En tant que limites et enjeux, l'exil fiscal peut aussi soulever des questions de justice fiscale, de pertes de recettes publiques, de transparence financière et de lutte contre l'évasion fiscale. Il faut distinguer l'optimisation fiscale légale de la fraude ou de l'évasion fiscale illégale.

L'exil fiscal n'est donc pas à confondre avec l'évasion fiscale. La distinction entre ces deux notions tient surtout au fait que l'un peut être légal (selon les circonstances), tandis que l'autre implique généralement une violation des règles fiscales. En effet, l'exil fiscal est le départ d'un contribuable vers un autre pays afin d'y établir sa résidence fiscale, souvent pour bénéficier d'une fiscalité plus avantageuse. Il peut être légal si la personne s'installe réellement dans un autre pays et respecte les obligations déclaratives. La motivation fréquente ici est la recherche d'un environnement fiscal plus favorable, mais aussi les raisons professionnels ou personnelles ; nous faisons référence comme exemple d'une personne qui déménage durablement dans un pays où les impôts sont moins élevés et y paie les impôts selon les règles locales. Par contre, l'évasion fiscale est un ensemble de pratiques visant à réduire ou éviter l'impôt en contournant les règles fiscales. Elle est souvent illégale lorsqu'il y a dissimulation, fraude ou non-respect des lois fiscales. La motivation fréquente à ce niveau est la volonté de diminuer l'impôt par des moyens cachés ou abusifs. Nous pouvons prendre comme exemple, une personne qui cache des revenus sur un compte non déclaré à l'étranger pour éviter de payer l'impôt. Dans le débat public, le terme « exil fiscal » est souvent utilisé de manière polémique pour désigner des départs motivés par l'impôt, même lorsque ceux-ci sont juridiquement conformes. L'évasion fiscale est parfois utilisée au sens large pour inclure des stratégies agressives d'optimisation fiscale, tandis que la fraude fiscale

désigne plus clairement les comportements illégaux (faux documents, dissimulation de revenus, etc.).

La perception de l'exil fiscal dans les pays d'Afrique Subsaharienne s'inscrit donc dans une tension entre deux logiques : d'un côté, une logique de solidarité nationale et de financement du développement, de l'autre côté, une logique de rationalité économique et de compétitivité internationale. Cette tension est d'autant plus aigüe que les Etats de la région cherchent à renforcer leur autonomie financière tout en demeurant attractifs pour les investisseurs. Dans les Etats d'Afrique subsahariennes, où les bases fiscales sont souvent étroites et les économies largement informelles, l'exil fiscal pose un défi majeur. Dès lors, une interrogation centrale s'impose : Quelle est la perception de l'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne ? Questionnement d'autant plus intéressant qui nous permettra de comprendre l'approche notionnelle de l'exil fiscal dans les pays d'Afrique Subsaharienne et d'aborder les contours et mécanismes de cette notion. L'exil est-il considéré comme une stratégie rationnelle de gestion patrimoniale ou comme une fuite préjudiciable au développement national ? Est-il principalement perçu comme une trahison de l'intérêt collectif et une menace pour la souveraineté budgétaire, ou comme une réponse rationnelle à un environnement fiscal et institutionnel jugé contraignant ? Ces interrogations nous conduisent à l'hypothèse selon laquelle, l'Exil fiscal a une perception duale.

Pour répondre à cette problématique, il convient d'analyser d'une part une perception fondamentale de l'exil fiscal dans la région (I), avant de présenter une perception contrastée oscillant entre condamnation morale et justification économique (II).

I- LA PERCEPTION ESSENTIELLE DE L'EXIL FISCAL

A la base, l'exil fiscal est perçu comme une atteinte à la souveraineté budgétaire, à la justice fiscale (A) et c'est une conséquence des fragilités institutionnelles (B).

A- L'exil fiscal comme atteinte à la souveraineté budgétaire et au développement

L'atteinte à la souveraineté budgétaire et au développement se fait ressentir non seulement, par la fragilité structurelle des finances publiques (1), mais également par la remise en cause du pacte fiscal (2).

1- La fragilité structurelle des finances publiques

Les Etats d'Afrique subsaharienne présentent en moyenne, un ratio recettes fiscales/PIB inférieur à celui des pays industrialisés.¹¹ Cette situation limite leur capacité à financer les politiques publiques essentielles.¹² Selon la banque mondiale, la mobilisation des ressources

¹¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Revenue Statistics in Africa*, éditions annuelles.

¹² Il s'agit notamment de l'éducation, la santé, les infrastructures et la sécurité.

intérieures constitue l'un des leviers fondamentaux du développement durable et de la stabilité macroéconomique.¹³ Dans ce cadre, toute réduction de la base imposable notamment, par le départ de contribuables à forte capacité contributive est perçue comme une perte stratégique.

La commission économique pour l'Afrique estime que les flux financiers illicites privent le continent africain de ressources considérables chaque année.¹⁴ Bien que l'exil fiscal ne soit pas toujours illégal, il est souvent assimilé, dans le discours politique et médiatique, à une forme de fuite de capitaux compromettant l'autonomie budgétaire des Etats.

La fragilité structurelle des finances publiques constitue donc l'un des principaux obstacles au développement économique et social des Etats subsaharienne. Elle se traduit par l'incapacité des pouvoirs publics à mobiliser durablement des ressources suffisantes pour financer les dépenses publiques, assurer la stabilité macroéconomique et répondre efficacement aux besoins des populations. Cette fragilité est le résultat de facteurs historiques, économiques, institutionnels et politiques qui limitent l'autonomie financière des Etats.

En premier lieu, les systèmes fiscaux des pays d'Afrique subsaharienne demeurent caractérisés par un faible rendement. Malgré la réforme des entreprises depuis les années 1990, les administrations fiscales rencontrent encore d'importantes difficultés liées à l'étroitesse de l'assiette fiscale, à la prédominance du secteur informel, à la fraude et à l'évasion fiscales. Dans plusieurs pays, la faible capacité administrative réduit considérablement le niveau de recouvrement des impôts, ce qui prive l'Etat de ressources indispensables à la conduite des politiques publiques.

En deuxième lieu, la dépendance excessive à l'égard des ressources extérieures accentue la vulnérabilité des finances publiques. De nombreux Etats subsahariens tirent une part importante de leurs recettes des exportations de matières premières telles que le pétrole, les minerais ou les produits agricoles. Cette spécialisation expose leurs budgets aux fluctuations des prix internationaux. A cela s'ajoute une dépendance persistante vis-à-vis de l'aide publique au développement et des emprunts extérieurs, limitant parfois leur marge de manœuvre budgétaire.

Par ailleurs, la croissance rapide des dépenses publiques contribue également à cette fragilité. Les Etats doivent financer des besoins considérables dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des infrastructures et de la sécurité, alors même que les recettes progressent à un rythme insuffisant. Cette situation engendre des déficits budgétaires récurrents et favorise l'accumulation de la dette publique. Dans certains pays comme le Cameroun, le poids du service de la dette réduit les capacités d'investissement public et compromet la réalisation des objectifs de développement.

¹³ Banque Mondiale, World Développement Report, différentes éditions.

¹⁴ Commission économique pour l'Afrique, Illicit Financial Flows from Africa, 2015.

Les insuffisances de la gouvernance financières constituent un autre facteur majeur. Les juridictions financières, les organes de contrôle interne ainsi que les institutions de lutte contre la corruption ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour assurer une gestion rigoureuse des deniers publics. Les détournements de fonds, les dépenses extrabudgétaires et les faiblesses des mécanismes de contrôle affectent la qualité de la gestion budgétaire et diminuent la confiance des citoyens ainsi que celle des partenaires techniques et financiers. Enfin, les économies africaines demeurent particulièrement sensibles aux chocs extérieurs. Les crises sanitaires, les conflits armés, les changements climatiques ou encore les fluctuations des marchés internationaux provoquent régulièrement une baisse des recettes publiques et une augmentation imprévue des dépenses. Ces facteurs aggravent la fragilité budgétaire et rendent plus difficile la mise en œuvre de politiques de développement à long terme.

Face à ces défis, le renforcement des finances publiques suppose une modernisation des administrations fiscales, un élargissement de l'assiette de l'impôt, une amélioration de la gouvernance budgétaire, une diversification des économies nationales et une gestion prudente de l'endettement public. Ces réformes apparaissent indispensables pour assurer la soutenabilité des finances publiques et favoriser un développement durable des Etats d'Afrique subsaharienne.

2- Une remise en cause du pacte fiscal

L'impôt constitue le fondement du contrat social moderne. Il repose sur le consentement à la contribution collective en échange des services publics et garanties institutionnelles. Lorsque les élites économiques transfèrent leur résidence fiscale vers les juridictions plus favorables, cela peut être perçu comme une rupture de solidarité nationale. L'exil fiscal devient alors une question morale autant que juridique : il interroge l'équité de la répartition de la charge fiscale et la loyauté envers la communauté nationale. Dans des sociétés où les inégalités socio-économiques sont fortes, cette perception est accentuée par la visibilité des disparités entre les contribuables ordinaires et les détenteurs de capitaux mobiles. Le pacte fiscal peut donc désigner l'ensemble des relations de confiance qui unissent les contribuables et l'Etat autour de l'obligation de contribuer aux charges publiques en contrepartie de la fourniture de biens et de services publics. Dans les Etats d'Afrique subsaharienne, ce pacte est cependant fortement fragilisé par le phénomène de l'exil fiscal. Celui-ci consiste pour des personnes physiques ou morales, à transférer leur résidence fiscale, leurs capitaux ou leurs bénéfices vers des juridictions offrant une fiscalité plus

avantageuse. Cette pratique réduit les ressources publiques et remet en cause les fondements mêmes de la solidarité fiscale.¹⁵

Premièrement, l'exil fiscal porte atteinte au principe d'égalité devant l'impôt. Les contribuables disposant d'importantes capacités financières ou d'une mobilité internationale peuvent organiser le transfert de leurs revenus ou de leurs bénéfices vers des territoires à faible fiscalité, tandis que les contribuables ordinaires demeurent soumis à la fiscalité nationale. Cette situation crée une rupture d'équité et affaiblit le consentement à l'impôt, pourtant indispensable au bon fonctionnement des finances publiques.¹⁶

Deuxièmement, l'exil fiscal entraîne une érosion significative des recettes publiques. Les Etats d'Afrique subsaharienne, dont les marges budgétaires sont déjà limitées, voient leur capacité de mobilisation des ressources internes diminuer en raison de la fuite des capitaux, des pratiques de transfert artificiel des bénéfices et de l'utilisation de sociétés écrans établies dans les juridictions à fiscalité privilégiée. Cette perte de recettes réduit les moyens consacrés au financement des politiques publiques, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures et de la protection sociale.¹⁷

Par ailleurs, l'exil fiscal révèle les insuffisances des systèmes fiscaux nationaux. La faiblesse des administrations fiscales, le manque de coopération internationale, les lacunes des conventions fiscales ainsi que les difficultés d'accès à l'information financière favorisent les pratiques d'optimisation et, dans certains cas d'évasion fiscale. Cette situation est aggravée par la concurrence fiscale entre Etats, qui conduit parfois à accorder des avantages fiscaux excessifs afin d'attirer les investissements étrangers, au détriment des recettes publiques.¹⁸ En outre, la remise en cause du pacte fiscal se manifeste par une perte de confiance des citoyens envers les institutions publiques. Lorsque les contribuables constatent que certains acteurs économiques échappent largement à l'impôt grâce à l'exil fiscal, ils peuvent considérer que la charge fiscale est injustement répartie. Cette perception favorise l'incivisme fiscal, accroît la fraude et affaiblit davantage la légitimité de l'impôt.¹⁹

¹⁵ Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Report of the High Level Panel on illicit Financial Flows from Africa, 2015.

¹⁶ Organisation de coopération de développement économique, Assessing Tax Compliance and illicit Financial Flows in South Africa, Paris, 2022, chapitre 3 (« IFFs in the global and South African context »)

¹⁷ Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Institutionnal Architecture to Address Illicit Financial Flows from Africa*, Addis-Abeba, 2020.

¹⁸ Organisation de coopération et de développement économiques, *La fiscalité internationale et l'Afrique*, Paris, 2023.

¹⁹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Combating Tax Evasion, Avoidance and illicit Financial Flows to Mobilise Domestic Resources in West Africa*, 2023.

Face à ces défis, les Etats d'Afrique subsaharienne sont appelés à renforcer la gouvernance fiscale. Cela suppose la modernisation des administrations fiscales, l'amélioration des mécanismes de contrôle des prix de transfert, le développement de l'échange international de renseignements fiscaux, la renégociation de certaines conventions fiscales déséquilibrées et le renforcement de la coopération régionale. Une telle démarche permettrait de restaurer le pacte fiscal en garantissant une contribution plus équitable de l'ensemble des contribuables au financement des dépenses publiques.²⁰ Ainsi, l'exil fiscal constitue une menace majeure pour les finances publiques et pour la légitimité de l'impôt dans les Etats d'Afrique subsaharienne. En réduisant les ressources de l'Etat et en compromettant l'égalité devant les charges publiques, il remet profondément en cause le pacte fiscal, dont la restauration passe par des réformes institutionnelles, juridiques et administratives adaptées aux réalités africaines.

En tout état de cause, seule la fragilité structurelle des finances publiques ne suffit pas à définir l'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne, encore faut-il ajouter que ce dernier, est un symptôme des fragilités institutionnelles.

B- L'Exil fiscal comme symptôme des fragilités institutionnelles

L'insécurité juridique, l'instabilité politique (1) ; l'éroitesse de l'assiette fiscale et le poids du secteur informel (2) sont autant de symptômes qui fragilisent les institutions dans les Etats d'Afrique subsaharienne.

1- L'insécurité juridique et l'instabilité politique

L'exil fiscal n'est pas uniquement motivé par la recherche d'un taux d'imposition plus faible. Il peut également résulter des facteurs institutionnels.²¹ Il trouve également son origine dans un environnement institutionnel souvent marqué par l'insécurité juridique et l'instabilité politique. Ces deux phénomènes contribuent à fragiliser la confiance des contribuables, notamment des investisseurs et des détenteurs de capitaux importants, qui préfèrent transférer leurs actifs ou leur résidence fiscale vers des juridictions offrant davantage de garanties de stabilité et de prévisibilité.

L'insécurité juridique se manifeste principalement par l'instabilité des normes fiscales, l'imprévisibilité de leur application ainsi que la faiblesse des mécanismes de protection des droits des contribuables. Dans plusieurs Etats subsahariens, les réformes fiscales sont fréquemment adoptées sans concertation suffisantes avec les acteurs économiques, ce qui accroît l'incertitude

²⁰ African Tax Administration Forum et Organisation de coopération et développement économiques, Tax Transparency in Africa 2023.

²¹ Instabilité politique, corruption, imprévisibilité normative, faiblesse de l'indépendance judiciaire.

quant aux charges fiscales futures.²² A cela s'ajoute parfois une interprétation fluctuante des textes par les administrations fiscales, susceptible de générer des redressements imprévus et des contentieux coûteux.²³ Cette situation nuit à l'attractivité des systèmes fiscaux nationaux et incite certains contribuables à rechercher des environnements plus sécurisés.

Page | 120

Au Cameroun, l'insécurité juridique constitue l'un des principaux facteurs susceptibles d'encourager l'exil fiscal des personnes physiques et morales. Elle se définit comme l'absence de stabilité, de prévisibilité et de clarté des règles de droit, créant ainsi une incertitude permanente pour les contribuables. Cette insécurité se manifeste tant dans l'élaboration des normes fiscales que dans leur interprétation et leur application par l'administration fiscale. Cependant, la multiplication des réformes fiscales contribue à fragiliser la sécurité juridique des investisseurs. En effet, la loi de finances est modifiée chaque année et introduit régulièrement de nouvelles taxes, modifie les taux d'imposition ou change les modalités de recouvrement des impôts. Cette instabilité rend difficile toute planification fiscale à long terme. Les entreprises, particulièrement les investisseurs étrangers, éprouvent des difficultés à anticiper le coût réel de leurs activités, ce qui peut les conduire à transférer leurs investissements vers des Etats offrant une fiscalité plus stable.²⁴ Par ailleurs, l'interprétation parfois divergentes des textes fiscaux accentue cette insécurité. Les dispositions du code général des impôts sont parfois formulées de manière générale, laissant une marge importante d'appréciation aux agents de l'administration fiscale. Cette situation favorise des redressements fiscaux contestés et augmente le contentieux entre les contribuables et l'administration. L'absence d'une jurisprudence fiscale abondante et constante renforce davantage cette incertitude.²⁵ En outre, les procédures de contrôle fiscal sont souvent perçues comme imprévisibles. Certains contribuables dénoncent des contrôles répétitifs, des évaluations discrétionnaires ainsi que des délais importants dans le règlement des recours administratifs et juridictionnels. Cette perception d'arbitraire contribue à détériorer le climat des affaires et incite certains opérateurs économiques à rechercher des juridictions offrant une meilleure protection juridique.²⁶

²² Organisation de coopération et de développement économiques, Tax Administration 2024 : Comparative information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, Paris, OCDE, 2024.

²³ Banque Mondiale, Worldwide Governance indicators : Rule of Law and Regulatory Quality, Washington D.C., dernières éditions.

²⁴ Code général des impôts, Livre des procédures fiscales ; Organisation de coopération et de développement économiques, Principes de politique fiscale, Paris.

²⁵ Direction Générale des impôts, Guide du contribuable ; Traité de droit fiscal, Dalloz.

²⁶ Banque mondiale, Business Ready (successeur du projet Doing Business), rapports sur le climat des affaires.

L'insécurité juridique résulte également des difficultés liées à l'effectivité des garanties reconnues aux contribuables. Bien que le droit camerounais consacre plusieurs garanties procédurales, notamment le droit à la défense, le contradictoire et les voies de recours, leur mise en œuvre demeure parfois insuffisante en pratique. Les lenteurs judiciaires, le coût du contentieux fiscal ainsi que la complexité des procédures limitent l'effectivité de ces garanties.²⁷ Cette situation favorise indirectement l'exil fiscal. Les entreprises multinationales peuvent être tentées de localiser leurs sièges sociaux ou leurs investissements dans des pays où la législation fiscale est plus stable et les relations avec l'administration davantage sécurisées. De même, certaines personnes physiques à hauts revenus choisissent de transférer leur résidence fiscale vers des Etats présentant un environnement juridique plus prévisible. L'exil fiscal apparaît ainsi non seulement comme une recherche d'une fiscalité moins lourde, mais également comme une quête de sécurité juridique.²⁸

Par ailleurs, la faiblesse de l'Etat de droit dans certains pays dans la région renforce le sentiment d'insécurité juridique. Les difficultés d'accès à une justice indépendante, les délais excessifs de traitement des litiges fiscaux ainsi que les risques de corruption administrative peuvent compromettre l'effectivité des garanties reconnues aux contribuables.²⁹ Dans ces conditions, la protection des investissements et du patrimoine apparaît souvent plus fiable dans des juridictions étrangères bénéficiant d'institutions plus solides. Face à ces défis, plusieurs réformes apparaissent nécessaires. Il conviendrait notamment de renforcer la stabilité de la législation fiscale, d'améliorer la qualité rédactionnelle des textes, d'assurer une interprétation uniforme des règles fiscales, de développer la doctrine administrative et de renforcer l'indépendance du juge fiscal. La digitalisation des procédures fiscales, déjà amorcée au Cameroun, constitue également un instrument susceptible de renforcer la transparence et la sécurité juridiques des contribuables.³⁰

En définitive, l'insécurité juridique demeure un facteur non négligeable de l'exil fiscal au Cameroun. Si la pression fiscale peut influencer la décision des contribuables, la stabilité des règles, la prévisibilité des décisions administratives et la confiance dans les institutions fiscales constituent aujourd'hui des éléments déterminants dans les choix d'implantation des entreprises et de résidence des contribuables.

²⁷ Droit fiscal africain, L'Harmattan ; communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, textes relatifs à l'harmonisation économique.

²⁸ Organisation de coopération et de développement économiques, Lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

²⁹ Banque Africaine de développement, African Economic Outlook, diverses éditions.

³⁰ Direction générale des impôts, documentation relative à la télé déclaration et au télépaiement de l'impôt.

L'instabilité politique constitue également un facteur déterminant de l'exil fiscal. Les crises politiques récurrentes, les changements brusques de gouvernement, les conflits armés ou encore les tensions sociales peuvent affecter considérablement l'environnement économique et fiscal d'un Etat.³¹ Les investisseurs anticipent alors des risques accrus de hausse de la pression fiscale, de confiscation indirecte des richesses ou de dégradation générale du climat des affaires. Cette perception du risque conduit fréquemment à la délocalisation des capitaux et à l'expatriation fiscale des personnes les plus fortunées.

En outre, l'instabilité politique exerce une influence directe sur les politiques fiscales nationales. Dans certains cas, les gouvernements confrontés à des difficultés budgétaires peuvent adopter des mesures fiscales exceptionnelles ou augmenter brutalement les prélèvements obligatoires afin de financer les dépenses publiques urgentes.³² L'absence de visibilité à long terme qui en résulte encourage les contribuables à rechercher des juridictions caractérisées par une plus grande stabilité politique et économique.

Ainsi, l'insécurité juridique et l'instabilité politique apparaissent comme des facteurs structurels favorisant l'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne. La lutte contre ce phénomène suppose non seulement une amélioration de la gouvernance fiscale, mais également un renforcement de l'Etat de droit, de la sécurité juridique et de la stabilité institutionnelle. Ces réformes constituent des conditions essentielles pour restaurer la confiance des contribuables et limiter les transferts de capitaux vers l'étranger.

2- L'étroitesse de l'assiette fiscale et le poids du secteur informel

L'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne trouve notamment son origine dans la faiblesse structurelle des systèmes fiscaux nationaux. Cette faiblesse se manifeste par l'étroitesse de l'assiette fiscale, laquelle limite considérablement les capacités de mobilisation des ressources internes. En effet, dans plusieurs pays africains, la pression fiscale repose essentiellement sur un nombre restreint de contribuables appartenant au secteur formel, tandis qu'une large partie de l'activité économique échappe au contrôle de l'administration fiscale. Cette situation crée un sentiment d'iniquité fiscale susceptible d'encourager les contribuables les plus imposés à rechercher des mécanismes d'optimisation ou de délocalisation fiscale.

L'étroitesse de l'assiette fiscale résulte principalement de la faible diversification des économies africaines et de la concentration de la richesse dans certains secteurs spécifiques,

³¹ Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport sur le développement humain en Afrique, New York, PNUD, diverses éditions.

³² Commission économique pour l'Afrique, Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa, Addis-Abeba, diverses éditions.

notamment les industries extractives et les grandes entreprises. Selon Thierry AMOUGOU, les administrations fiscales africaines peinent à élargir durablement leur base imposable en raison de la prédominance des activités économiques peu ou mal recensées.³³ Cette réalité réduit les recettes fiscales et accroît la dépendance des Etats vis-à-vis des impôts acquittés par un cercle limité d'agents économiques. L'étroitesse de l'assiette fiscale désigne la faiblesse du nombre de contribuables ou des revenus effectivement soumis à l'impôt. En matière d'exil fiscal au Tchad par exemple, cette situation se manifeste par le départ ou le transfert de la résidence fiscale de certains contribuables fortunés et investisseurs vers des pays offrant une fiscalité plus avantageuse.³⁴ L'exil fiscal réduit ainsi les recettes publiques en diminuant le nombre de personnes et d'entreprises qui contribuent au financement du budget de l'Etat. Au Tchad, plusieurs facteurs expliquent cette étroitesse de l'assiette fiscale. D'abord l'économie informelle occupe une place importante, ce qui limite le nombre de contribuables identifiés et effectivement imposés.³⁵ Ensuite, la faiblesse des mécanismes de contrôle fiscal et l'insuffisance de la coopération internationale rendent difficile la détection des contribuables qui transfèrent leurs revenus ou leur résidence fiscale à l'étranger.³⁶ Enfin, les exonérations fiscales accordées à certains secteurs et les difficultés administratives réduisent davantage la base imposable.³⁷ Les conséquences sont multiples. L'Etat dispose de moins de ressources pour financer les services publics, les infrastructures, l'éducation et la santé. Cette situation accroît la pression fiscale sur les contribuables qui demeurent dans le pays, ce qui peut encourager davantage les comportements d'évasion ou d'exil fiscal³⁸ et créer un cercle vicieux.

Pour élargir l'assiette fiscale, le Tchad pourrait renforcer l'administration fiscale, améliorer l'identification des contribuables, développer les échanges d'informations avec les autres Etats, lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, tout en mettant en place un système fiscal plus attractif, transparent et équitable. Le code général des impôts prévoit notamment des critères de résidence fiscale fondés sur le domicile, le séjour principal (plus de 183 jours) et le centre des intérêts économiques, ce qui constitue la base juridique de l'imposition des personnes physiques.

³³ AMOUGOU (T.), *L'Afrique entre Ajustement structurel et développement endogène*, Paris, L'Harmattan, 2010, P.127.

³⁴ PASCAL (S.A), *L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Paris, OCDE, 2015, P.15-20.

³⁵ RICHARD (M.) et PIERRE (P.G), *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, P.37-45.

³⁶ VICTOR (T.), *Tax Law Design and Drafting*, Washington D.C, FMI, 1996, VOL. 1, P103-120.

³⁷ COZIAN (M.), DEBOISSY (F.) et GELINAS (Y.M), *Précis de fiscalité des entreprises*, 48^e éd., Paris, LexisNexis, 2024, P25-34.

³⁸ STIGLITZ (J.E), *Economics of the public sector*, 3^e éd., New York, W.W. Norton/traduction française De Boeck, 2000, P.487-495.

L'étroitesse de l'assiette fiscale constitue donc un défi majeur pour le Tchad. Son élargissement passe par une meilleure gouvernance fiscale, une administration plus efficace et des politiques capables de limiter les départs motivés par des considérations fiscales tout en favorisant l'investissement et la confiance des contribuables.

Par ailleurs, le poids considérable du secteur informel constitue un obstacle majeur à l'élargissement de l'assiette fiscale. Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, ce secteur représente plus de la moitié du produit intérieur brut et emploie une proportion importante de la population active.³⁹ Or, les activités informelles échappent souvent à l'enregistrement administratif, à la comptabilité régulière et au paiement de l'impôt. Cette situation engendre une répartition déséquilibrée de la charge fiscale entre les acteurs économiques. Le secteur informel occupe une place prépondérante dans les économies des Etats d'Afrique subsaharienne. Selon les estimations de la commission économique pour l'Afrique (CEA), il représente souvent entre 50 et 80% des emplois et contribue de manière significative à la formation du produit intérieur brut (PIB). Cette importance économique s'accompagne toutefois d'une faible intégration dans le système fiscal. En raison de son caractère non enregistré ou insuffisamment réglementé, une partie importante des activités économiques échappe au contrôle de l'administration fiscale, favorisant ainsi une forme d'exil fiscal interne.

L'exil fiscal ne désigne pas uniquement le transfert des capitaux vers des paradis fiscaux. Dans le contexte africain, il peut également s'entendre comme le comportement des contribuables qui choisissent de se soustraire volontairement aux obligations fiscales en exerçant leurs activités dans le secteur informel. Cette situation réduit considérablement les capacités financières des Etats et compromet le financement des politiques publiques. Comme le souligne le professeur Célestin MONGA, la faiblesse des institutions économiques favorise le développement de stratégies d'évitement de l'impôt, notamment par le recours à l'informalité, qui constitue souvent une réponse aux insuffisances de la gouvernance publique.⁴⁰ L'ampleur du secteur informel résulte de plusieurs facteurs structurels. D'une part, les procédures administratives sont souvent complexes et coûteuses pour les petites entreprises. D'autre part, la pression fiscale est parfois perçue comme excessive au regard de la qualité des services publics fournis. Cette situation conduit de nombreux opérateurs économiques à demeurer en dehors du secteur formel afin de limiter leurs charges fiscales. Selon KAKO Nubukpo, l'économie informelle en Afrique traduit moins une volonté

³⁹ MOUBARACK (L.), *L'Afrique peut-elle prendre part à l'émergence ?* Dakar, Presses Universitaires du Sénégal, 2014, P.89.

⁴⁰ MONGA (C.), *Nihilisme et néo-libéralisme en Afrique*. Leçons de l'expérience camerounaise, Paris, PUF, 1994, P.146.

systématique de fraude qu'une stratégie de survie économie face aux contraintes institutionnelles et à la faiblesse des politiques publiques.⁴¹

Le poids du secteur informel entraîne ainsi une réduction importante des recettes fiscales. Les administrations fiscales se concentrent principalement sur les entreprises formelles, tandis qu'une large partie des activités commerciales demeure hors de leur portée. Cette concentration de la charge fiscale sur un nombre limité de contribuable accroît le sentiment d'injustice fiscale et peut encourager davantage d'acteurs à rejoindre le secteur informel. Pour Abdoulaye Bio-Tchané, l'élargissement de l'assiette fiscale constitue l'un des principaux défis des économies africaines, dans la mesure où la prédominance de l'informalité limite fortement la mobilisation des ressources internes.⁴² En outre, l'informalité facilite la circulation de flux financiers difficilement traçables. Les paiements en espèces, l'absence de comptabilité normalisée et le manque de déclaration des revenus rendent les contrôles fiscaux particulièrement complexes. Cette opacité favorise diverses pratiques de fraude fiscale, de contrebande et de blanchiment de capitaux. Le professeur Léonce NDIKUMANA souligne que les faiblesses institutionnelles des Etats africains facilitent non seulement des sorties illicites de capitaux, mais également les comportements d'évitement fiscal internes qui réduisent durablement les recettes publiques.⁴³ Face à cette situation, plusieurs Etats d'Afrique subsaharienne ont engagés des réformes destinées à formaliser progressivement les activités économiques. La simplification des procédures d'immatriculation, la création de régimes fiscaux simplifiés pour les petites entreprises, la digitalisation des administrations fiscales ainsi que le développement des paiements électroniques constituent autant de mesures susceptibles de réduire l'importance du secteur informel. Toutefois, ces réformes ne peuvent produire des effets durables sans un renforcement de la confiance entre les citoyens et les institutions publiques. Comme l'observe Donald KABERUKA, le consentement à l'impôt dépend largement de la perception que les contribuables ont de la transparence dans la gestion des ressources publiques et de la qualité des services fournis par l'Etat.⁴⁴

Face à cette concentration de l'impôt sur les entreprises formelles et les contribuables identifiables, certains opérateurs économiques développent des stratégies de contournements fiscal. Ces comportements peuvent prendre la forme de transfert d'activités vers des juridictions

⁴¹ KAKO (N.), *L'urgence africaine, change, commerce et intégration monétaire*, Paris, Odile Jacob, 2019, P.82.

⁴² ABDOULAYE (B.T), *Afrique : relever le défi de la mobilisation des ressources intérieures*, Cotonou, Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique, 2012, P.37.

⁴³ NDIKUMANA (L.) et BOYCE (J.K), *Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent*, Londres, Zed Books, 2011, PP.8-15.

⁴⁴ KABERUKA (D.), *The Quest for Economic Development*, Abidjan, Banque africaine de développement, 2016, P.119.

plus avantageuses, de manipulation des prix de transfert ou encore de recours à des structures offshores. Comme le souligne Kako Nubukpo, l'insuffisance de la mobilisation fiscale en Afrique est étroitement liée à la coexistence d'un secteur informel dominant et d'une fiscalité souvent perçue comme pénalisante pour les entreprises respectant les obligations légales.⁴⁵ De plus, la faiblesse des mécanismes de contrôle et le manque de confiance entre les contribuables et l'administration fiscale contribuent à renforcer ces phénomènes. Lorsque les contribuables estiment supporter une charge fiscale excessive en comparaison avec les acteurs du secteur informel, ils peuvent être tentés de déplacer leurs capitaux ou leurs activités vers des espaces offrant une fiscalité plus favorable. Cette dynamique participe à l'érosion des bases fiscales nationales et compromet les efforts de développement économique des Etats concernés. Cependant, le secteur informel représente l'une des principales formes d'exil fiscal interne en Afrique subsaharienne. Son poids économique réduit considérablement les capacités des administrations fiscales à mobiliser les ressources nécessaires au financement du développement. Une politique efficace de lutte contre cette situation suppose non seulement des réformes mais également une amélioration de la gouvernance, de la transparence et de l'environnement des affaires afin d'inciter progressivement les acteurs économiques à intégrer le secteur formel.

Ainsi, l'étroitesse de l'assiette fiscale et l'importance du secteur informel apparaissent comme deux facteurs structurels favorisant l'exil fiscal en Afrique subsaharienne. L'amélioration de la gouvernance fiscale, la formalisation progressive des activités économiques et le renforcement des capacités administratives constituent dès lors des leviers essentiels pour limiter ces pratiques et accroître les ressources publiques nécessaires au financement du développement.

II-LA PERCEPTION CONTRASTEE DE L'EXIL FISCAL

L'exil fiscal constitue un phénomène dont l'appréciation varie sensiblement selon les acteurs concernés et les contextes économiques des Etats d'Afrique subsaharienne. Alors que les administrations fiscales et les pouvoirs publics le considèrent généralement comme une menace (A) pour les finances publiques et la souveraineté fiscale, certains contribuables et opérateurs économiques le perçoivent comme une réponse rationnelle (B) à un environnement fiscal jugé contraignant ou peu attractif. Cette divergence d'appréciation explique une perception contrastée de l'exil fiscal dans la région.

A- Une perception majoritairement négative

⁴⁵ KAKO (N.), *L'urgence africaine : changeons-le model de croissance*, Paris, Odile Jacob, 2019, PP.145-148.

Dans les Etats d'Afrique subsaharienne, l'Exil fiscal est généralement perçu de manière défavorable en raison de ses conséquences sur les finances publiques et le développement économique. Cette perception négative s'explique principalement par le fait que le départ de contribuables à forte capacité contributive réduit les ressources fiscales dont disposent les Etats pour financer les services publics essentiels, notamment l'éducation, la santé et les infrastructures (2). Dans des économies où la mobilisation des recettes fiscales demeure un défi majeur, l'Exil fiscal apparaît comme une atteinte à la solidarité nationale et à la manifestation d'une inégalité sociale (2).

1- Une atteinte à la solidarité nationale et une manifestation d'inégalités sociales

L'Exil fiscal est perçu comme une atteinte au principe de solidarité nationale qui constitue l'un des fondements de l'impôt. En effet, l'impôt ne remplit pas uniquement une fonction financière destinée à alimenter le budget de l'Etat ; il constitue également un instrument de cohésion sociale permettant à chaque citoyen de contribuer, selon ses capacités au financement des charges publiques. Dès lors, le départ des contribuables disposant d'une forte capacité contributive vers des juridictions fiscalement plus avantageuses est souvent analysé comme une rupture du pacte social et fiscal qui unit les citoyens à la collectivité nationale.⁴⁶ Cette situation est particulièrement préoccupante dans les Etats d'Afrique subsaharienne où les ressources fiscales demeurent insuffisantes pour répondre aux besoins croissants de financement des politiques publiques. Les recettes fiscales constituent pourtant un levier essentiel pour la réalisation des investissements publics, la lutte contre la pauvreté et la fourniture des services sociaux de base. Lorsque les contribuables les plus aisés transfèrent leur résidence fiscale à l'étranger afin de réduire leur charge fiscale, l'Etat voit sa capacité de mobilisation des ressources internes diminuer, ce qui compromet les objectifs de développement économique et social.⁴⁷ De plus, l'impôt constitue l'un des fondements de l'Etat moderne. Au-delà de sa fonction de financement des dépenses publiques, il traduit l'expression de la solidarité nationale, en ce sens que chaque citoyen et chaque entreprise contribuent selon leurs capacités contributives, à la satisfaction des besoins collectifs. Dans les Etats d'Afrique subsaharienne, où les ressources budgétaires demeurent limitées et les besoins sociaux particulièrement importants, le respect des obligations fiscales revêt une importance stratégique pour le développement économique et social. Dès lors, l'exil fiscal apparaît comme une atteinte directe à cette solidarité nationale.

⁴⁶ FOTSING (J.B.), *Le pouvoir fiscal en Afrique*, Paris, LGDJ, Coll. Bibliothèque africaine et malgache, 1995, P. 45-48.

⁴⁷ LIPOP (E.R.), *Vers un droit fiscal de développement de l'Afrique : analyse sous le prisme de la fiscalité camerounaise à partir de l'espace OHADA*, Paris, L'Harmattan, 2019, P.112-125.

La solidarité nationale repose sur le principe selon lequel tous les membres de la collectivité participent équitablement aux charges publiques. Lorsqu'une catégorie de contribuables échappe volontairement à l'impôt, la charge fiscale se reporte sur les contribuables qui respectent leurs obligations. Cette rupture de l'équité fiscale affaiblit le consentement à l'impôt et nourrit un sentiment d'injustice. Selon l'économiste camerounais Célestin MONGA, la faiblesse des institutions publiques et la dégradation de la confiance entre les citoyens et l'Etat favorisent les comportements d'évitement fiscal, compromettant ainsi le contrat social qui fonde le développement économique. Les conséquences de l'exil fiscal sont particulièrement graves dans les pays d'Afrique subsaharienne en raison de leur forte dépendance aux ressources publiques pour financer les politiques de développement. Les pertes de recettes fiscales limitent les investissements dans les infrastructures routières, les établissements scolaires, les hôpitaux, l'accès à l'eau potable ainsi que les programmes de protection sociale. En outre, la diminution des ressources internes accroît la dépendance des Etats à l'égard de l'aide extérieure et de l'endettement, ce qui peut compromettre leur souveraineté économique. Pour Léonce NDIKUMANA, les sorties illicites de capitaux privent durablement les économies africaines des ressources indispensables à leur transformation structurelle et aggravent les inégalités sociales.⁴⁸ Ainsi, l'Exil fiscal contribue à accentuer les inégalités sociales déjà marquées dans plusieurs pays africains. En pratique seuls les contribuables disposant d'un patrimoine important ou d'activités économiques transnationales sont généralement en mesure de recourir à de telles stratégies d'optimisation ou de délocalisation fiscale. A l'inverse, les contribuables ordinaires demeurent soumis à la fiscalité nationale sans possibilité réelle d'échapper à leurs obligations fiscales. Cette différence de traitement crée un sentiment d'injustice fiscale susceptible d'affaiblir le consentement à l'impôt et de favoriser des comportements de fraude ou d'évasion fiscale au sein de la population.⁴⁹ Les inégalités sont également renforcées par le poids du secteur informel. Face à une pression fiscale parfois jugée excessive et à une faible qualité des services publics, de nombreux opérateurs économiques choisissent d'exercer leurs activités en dehors du cadre légal. Cette situation réduit davantage l'assiette fiscale et reporte la charge de l'impôt sur un nombre limité de contribuables. L'exil fiscal compromet la réalisation du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. Lorsque les grandes entreprises ou les détenteurs de capitaux échappent à l'impôt grâce à des montages internationaux, les gouvernements sont souvent

⁴⁸ NDIKUMANA (L.) et BOYCE (J.K), *Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent*, Zed Books, OP.CIT...

⁴⁹ CHAMPAS (G.), *Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne*, Paris, Economica, 1994, P.73-85.

contraints d'augmenter les impôts indirects ou de réduire les dépenses sociales. Or, ces mesures affectent davantage les ménages à faible revenus, accentuant ainsi les écarts de richesse et les tensions sociales. Cette situation fragilise également la cohésion nationale. Le sentiment que certains contribuables bénéficient d'une impunité fiscale nourrit la défiance envers les institutions publiques et réduit le consentement à l'impôt. Comme l'observe Carlos Lopes, la mobilisation des ressources domestiques constitue l'une des conditions essentielles de la transformation économique du continent africain ; elle suppose une fiscalité équitable, transparente et appliquée à tous sans discrimination.⁵⁰ Pour réduire les inégalités liées à l'exil fiscal, plusieurs réformes apparaissent nécessaires. Les administrations fiscales doivent être modernisées afin d'améliorer le contrôle des grandes entreprises et des personnes à hauts revenus. Les Etats doivent également renforcer la coopération internationale en matière d'échanges d'informations fiscales, lutter contre les flux financiers illicites et promouvoir une meilleure transparence des bénéficiaires effectifs des sociétés. La lutte contre la corruption et une gestion rigoureuse des finances publiques demeurent indispensables pour restaurer la confiance des contribuables. Au demeurant, l'exil fiscal constitue un puissant facteur d'aggravation des inégalités sociales dans les Etats d'Afrique subsaharienne. En réduisant les recettes fiscales et en transférant la charge de l'impôt vers les catégories les moins favorisées, il compromet la justice fiscale, limite le financement des politiques sociales et ralentit le développement économique. La lutte contre ce phénomène représente ainsi un enjeu majeur pour la réalisation des objectifs de développement et la consolidation de l'Etat de droit.

Par ailleurs, l'exil fiscal constitue également une atteinte au principe de justice fiscale. Les grandes entreprises multinationales disposent souvent de moyens juridiques et financiers leur permettant de transférer artificiellement leurs bénéfices vers des territoires à faible fiscalité, tandis que les petites entreprises et les salariés supportent l'essentiel de pression fiscale. Cette situation crée une inégalité devant l'impôt et fragilise la cohésion sociale. KAKO Nubukpo souligne que le développement durable des économies africaines exige une mobilisation efficace des ressources internes, fondée sur une fiscalité plus juste, plus transparente et plus inclusive. La lutte contre l'exil fiscal ne peut donc être dissociée du renforcement de la gouvernance publique. Les contribuables acceptent plus facilement l'impôt lorsqu'ils constatent que les ressources collectées sont utilisées de manière transparentes, efficace et dans l'intérêt général. L'amélioration de la qualité des services publics, la lutte contre la corruption, la modernisation des administrations fiscales et la coopération internationale contre les flux financiers illicites constituent des conditions essentielles

⁵⁰ CARLOS (L.), *Africa in Transformation: Economic Development in the Age of Doubt*, Palgrave Macmillan, 2019.

pour restaurer la confiance des citoyens. Donald KABERUKA rappelle que la mobilisation des ressources domestiques représente aujourd'hui l'un des principaux leviers de l'autonomie financière et du développement durable du continent africain. C'est ainsi que les organisations africaines encouragent les Etats à renforcer leur coopération afin de lutter contre l'érosion des bases fiscales, les transferts illicites de bénéfices et les pratiques d'évasion fiscale. L'adoption des normes communes, l'échange d'informations fiscales et le renforcement des capacités des administrations fiscales apparaissent comme des instruments indispensables pour préserver la solidarité nationale et garantir un financement durable des politiques publiques.

De plus, la doctrine africaine souligne que l'efficacité du système fiscal repose sur la perception d'une répartition équitable de la charge fiscale. Lorsque les élites économiques apparaissent comme les principales bénéficiaires des mécanismes d'exil fiscal, tandis que les catégories les plus modestes supportent l'essentiel des prélèvements obligatoires, la légitimité même de l'impôt peut être remise en cause. Cette situation fragilise la relation de confiance entre les citoyens et l'Etat ; elle compromet également l'émergence d'une véritable citoyenneté fiscale.⁵¹ L'exil fiscal constitue une atteinte majeure à la solidarité nationale dans les Etats d'Afrique subsaharienne. En privant les pouvoirs publics de ressources essentielles, il compromet la réalisation des droits économiques et sociaux, accentue les inégalités et affaiblit le lien de confiance entre l'Etat et les citoyens. Sa prévention suppose non seulement une amélioration des mécanismes de contrôle fiscal, mais également une gouvernance plus transparente, une meilleure justice fiscale et une coopération régionale renforcée.

Ainsi, l'exil fiscal ne saurait être appréhendé comme un simple choix individuel de gestion patrimoniale. Dans le contexte africain, il soulève des enjeux majeurs de justice sociale et de solidarité nationale, dans la mesure où il réduit les ressources publiques disponibles tout en accentuant les disparités entre les contribuables. La lutte contre ce phénomène apparaît dès lors, comme une condition nécessaire au renforcement de l'équité fiscale et à la consolidation du contrat social dans les Etats d'Afrique subsaharienne. Non seulement les tenants de la négativité de l'exil fiscal pensent que c'est une atteinte à la solidarité nationale et une manifestation d'inégalités sociales ; ils ajoutent également que c'est une privation de ressources indispensables au financement des services essentiels.

2- Une privation de ressources indispensables au financement des services essentiels

⁵¹ OSSA (R.), *Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne*, Paris, Edilivre, 2012, P. 98-110.

L'exil fiscal constitue pour les Etats d'Afrique subsaharienne une source importante de perte de recettes publiques. En permettant à certains contribuables à forte capacité contributive de transférer leur résidence fiscale vers des territoires à fiscalité plus favorable, ce phénomène réduit les ressources budgétaires dont disposent les pouvoirs publics pour assurer leurs missions fondamentales. Or, dans des économies caractérisées par une faible mobilisation des recettes fiscales et des besoins considérables en investissements publics, chaque diminution de l'assiette fiscale compromet davantage les capacités d'action de l'Etat.⁵²

Cette situation affecte particulièrement le financement des infrastructures de base. Dans de nombreux pays africains, les recettes fiscales constituent la principale source de financement des routes, des ponts, des réseaux d'adduction d'eau, des infrastructures énergétiques et des équipements publics. La réduction des ressources fiscales liée à l'exil fiscal limite la capacité des gouvernements à réaliser ces investissements structurant pourtant indispensables à la croissance économique et à l'intégration des marchés nationaux.⁵³ En conséquence, les Etats sont souvent contraints de recourir à l'endettement extérieur ou à l'aide internationale pour financer des projets qui auraient pu être pris en charge par des ressources internes mieux mobilisées.

L'impact de l'exil fiscal se manifeste également dans le secteur de l'éducation. Les ressources fiscales permettent normalement de financer la construction des établissements scolaires, le recrutement des enseignants, la distribution du matériel pédagogique ainsi que les politiques de démocratisation de l'accès à l'enseignement. Lorsque les recettes publiques diminuent en raison du départ des contribuables les plus fortunés, les gouvernements disposent de marge budgétaires plus réduites pour améliorer la qualité du système éducatif et répondre aux besoins croissants d'une population majoritairement jeune.⁵⁴ Cette situation peut compromettre la formation du capital humain, pourtant essentielle au développement économique durable des Etats africains.

Le secteur de la santé subit également les conséquences de cette érosion des recettes fiscales. Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, le financement des hôpitaux, des centres de santé, des programmes de vaccination et des politiques de couverture sanitaire dépend largement des ressources mobilisées par l'impôt. Dès lors, toute diminution significative des recettes fiscales réduit les capacités d'intervention de l'Etat en matière de santé publique.⁵⁵ L'exil

⁵² CHAMBAS (G.), *Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne*, OP.CIT, P.55-72.

⁵³ LIPOP (E.R.), *Vers un droit fiscal de développement de l'Afrique*, OP.CIT, P.131-148.

⁵⁴ KAKO (N.), *L'urgence africaine : change, monnaie, croissance*, Paris, 2019, P.185-201.

⁵⁵ NDIKUMANA (L.) et BOYCE (J.), *Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent*, Londres, Zed Books, 2011, P.79-102.

fiscal contribue ainsi indirectement à la dégradation des services de santé et à l'aggravation des inégalités d'accès aux soins particulièrement pour les populations les plus vulnérables.

Au-delà de ces effets financiers immédiats, l'exil fiscal compromet donc la réalisation des objectifs de développement économique et social poursuivis par les Etats d'Afrique subsaharienne. En privant les finances publiques de ressources indispensables, il limite les investissements dans les secteurs stratégiques que sont les infrastructures, l'éducation et la santé, lesquels constituent pourtant les piliers du développement humain et de la croissance inclusive. La lutte contre ce phénomène apparaît dès lors comme une exigence fondamentale pour renforcer l'autonomie financière des Etats africains et assurer un financement durable des politiques publiques. Pendant que certains voient l'exil fiscal comme une menace, d'autres l'appréhendent par contre comme une réponse à l'inefficacité étatique, une stratégie d'optimisation et même un mécanisme de protection patrimonial.

Page | 132

B- Une perception nuancée chez les acteurs économiques

Contrairement à l'approche largement critique adoptée par les pouvoirs publics et une partie de la doctrine, l'exil fiscal fait l'objet d'une appréciation plus nuancée parmi les acteurs économiques des Etats d'Afrique subsaharienne. Les entrepreneurs, investisseurs et dirigeants d'entreprises considèrent souvent ce phénomène non seulement sous l'angle de ses conséquences sur les finances publiques, mais également au regard des contraintes économiques, fiscales et institutionnelles auxquelles ils sont confrontés dans leur pays d'origine. Pour une partie des opérateurs économiques, l'exil fiscal apparaît comme une réponse à l'inefficacité de l'Etat et un mécanisme de protection patrimonial (2). Dans plusieurs Etats africains notamment au Cameroun, les entreprises dénoncent la complexité des systèmes fiscaux, l'instabilité des législations, la multiplicité des prélèvements obligatoires ainsi que certaines lourdeurs administratives. Dans ce contexte, le transfert de la résidence fiscale ou des activités vers des juridictions offrant un environnement fiscal plus attractif est parfois perçu comme un moyen légitime d'optimisation (1) des coûts et d'amélioration de la rentabilité économique.⁵⁶

1- Une stratégie légitime d'optimisation

L'exil fiscal, entendu comme la migration volontaire de contribuables vers des juridictions à fiscalité plus avantageuses, constitue un phénomène croissant dans plusieurs Etats d'Afrique subsaharienne. Face à cette dynamique, les stratégies d'optimisation fiscale dites « légitimes » se

⁵⁶ LIPOP (E.R), *Vers un droit fiscal de développement de l'Afrique : Analyse sous le prisme de la fiscalité camerounaise à partir de l'espace OHADA*, OP.CIT, P.149-162.

distinguent de la fraude ou de l'évasion fiscale en ce qu'elles reposent sur l'utilisation licite des dispositifs juridiques nationaux et internationaux. Elles s'inscrivent dans une logique de planification fiscale rationnelle, permettant au contribuable de minimiser légalement sa charge fiscale tout en respectant les obligations déclaratives. L'exil fiscal, lorsqu'il respecte les exigences légales de l'Etat de départ et de l'Etat d'accueil, s'inscrit dans une logique d'optimisation fiscale licite. Il repose sur le principe selon lequel tout contribuable est libre d'organiser ses affaires de manière à réduire sa charge fiscale, à condition de ne pas enfreindre la loi. Dans l'espace africain, plusieurs organisations régionales encouragent d'ailleurs l'amélioration du climat fiscal afin d'attirer les investissements étrangers. Cette concurrence conduit certains Etats à instaurer des régimes fiscaux préférentiels, des exonérations temporaires ou des zones économiques spéciales destinées à attirer les capitaux. Pour MOUSSA Samb, cette dynamique traduit une évolution des politiques fiscales africaines vers davantage de compétitivité, même si elle comporte des risques d'érosion des bases imposables.⁵⁷ Cependant, l'exil fiscal ne constitue pas en lui-même une fraude fiscale. Il devient illicite uniquement lorsqu'il est fondé sur des manœuvres destinées à dissimuler la véritable résidence fiscale ou à éluder frauduleusement l'impôt. En revanche, lorsqu'il résulte d'un changement réel de domicile fiscal ou de l'implantation effective d'une entreprise dans un autre Etat, il relève de la liberté d'établissement reconnue par de nombreux systèmes juridiques. A cet égard, Honoré BONOU souligne que le choix du lieu d'implantation d'une entreprise demeure une décision économique qui ne saurait être remise en cause par l'administration fiscale dès lors qu'elle correspond à une réalité économique.

Dans le contexte subsaharien, ces stratégies s'appuient principalement sur trois leviers : la structuration juridique des revenus, l'exploitation des conventions fiscales internationales, et l'arbitrage des régimes fiscaux nationaux. D'une part, la structuration juridique consiste à organiser ses activités économiques à travers des holdings ou des sociétés implantées dans des Etats offrant des régimes fiscaux plus compétitifs. Cette technique est particulièrement visible dans les secteurs extractifs financiers, où la mobilité du capital est élevée.⁵⁸

D'autre part, les conventions fiscales bilatérales jouent un rôle central dans la prévention de la double imposition et dans la réduction des retenues à la source. Plusieurs Etats africains ont signé des conventions inspirées du modèle de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais adaptées aux réalités locales. Toutefois, l'usage stratégique de ces

⁵⁷ MOUSSA (S.), *Fiscalité et intégration économique en Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, Paris.

⁵⁸ Commission économique pour l'Afrique (CEA/UNECA), *Mobilisation des ressources intérieures en Afrique*, Addis-Abeba, rapports divers sur la fiscalité et les flux financiers illicites 2019-2023.

conventions peut conduire à des situations de « treaty shopping », où les contribuables exploitent les asymétries conventionnelles pour réduire artificiellement leur charge fiscale.⁵⁹ Enfin, l'arbitrage fiscal repose sur la comparaison entre les systèmes fiscaux nationaux. Certains Etats d'Afrique subsaharienne ont entrepris des réformes visant à améliorer leur attractivité fiscale (zones économiques spéciales, incitations fiscales sectorielles, exonérations temporaires). Ces dispositifs, bien que destinés à encourager l'investissement, peuvent également être utilisés dans une logique d'optimisation par les contribuables mobiles.⁶⁰

Cependant, la légitimité de ces stratégies est encadrée par les principes généraux du droit fiscal, notamment l'abus de droit et la substance économique. Les administrations fiscales africaines, souvent appuyées par des organisations régionales telles que l'ATAF (African Tax Administration Forum), renforcent progressivement leurs capacités de contrôle afin de limiter les pratiques d'optimisation agressive.⁶¹ Par ailleurs, les initiatives internationales de lutte contre l'érosion de la base d'imposition, notamment le projet BEPS, influencent de plus en plus les législations fiscales africaines.⁶² De plus, plusieurs Etats africains comme le Sénégal, modernisent leur législation fiscale en intégrant des règles anti-abus, des dispositions relatives aux prix de transfert, ainsi que des mécanismes de coopération internationale inspirés des standards internationaux. L'objectif n'est pas d'interdire l'exil fiscal en tant que tel, mais d'empêcher les transferts purement artificiels de résidence ou de bénéfices dépourvus de substance économique.

Ainsi, la stratégie d'optimisation fiscale en contexte d'exil fiscal ne peut être comprise que dans une tension permanente entre liberté de gestion fiscale du contribuable et préservation des ressources publiques des Etats africains. Cette tension appelle à une harmonisation accrue des politiques fiscales et à un renforcement de la coopération internationale. L'exil fiscal peut constituer une stratégie légitime d'optimisation lorsqu'il repose sur une implantation réelle, une activité économique effective et le respect des législations applicables. La légitimité de cette pratique dépend donc moins de son objectif de réduction de l'impôt que des moyens employés pour y parvenir. C'est pourquoi les législations modernes privilégient désormais une approche fondée sur la substance économique et la lutte contre les abus de droit plutôt que sur la remise en cause systématique de la liberté des contribuables de choisir leur résidence fiscale.

⁵⁹ Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Model Tax Convention on Income and on Capital, Paris, édition 2017.

⁶⁰ African Tax Administration Forum (ATAF), Annual Report on Tax Policy and Administration in Africa, Pretoria, 2020-2024.

⁶¹ ATAF, Guidance on Base Erosion and Profit Shifting in Africa, documents techniques et notes d'orientation.

⁶² OCDE/G20, BEPS Action Plan Reports, Paris, 2015.

2- Une réponse à l'inefficacité de l'Etat et un mécanisme de protection patrimonial

L'exil fiscal, dans le contexte des Etats d'Afrique subsaharienne, ne peut être réduit à une simple stratégie d'optimisation fiscale. Il s'inscrit plus largement dans une dynamique de rationalité économique des acteurs privés face à l'inefficacité perçue de l'Etat dans la fourniture des biens publics essentiels, notamment la sécurité juridique, la stabilité fiscale et la protection du patrimoine. Ainsi, il apparaît comme une forme de réallocation géographique du capital et des contribuables motivés par des considérations de gouvernance et de confiance institutionnelle. Ce phénomène est souvent analysé sous l'angle de la recherche d'un allègement de la charge fiscale. Toutefois, il peut également être interprété comme une réaction des contribuables face aux insuffisances de l'action publique. En effet, lorsque les prélèvements obligatoires sont élevés alors que les services publics demeurent défaillants, certains contribuables estiment que le rapport entre l'impôt acquitté et les prestations reçues est déséquilibré. Dans cette perspective, le transfert de la résidence fiscale ou de l'activité économique vers un autre Etat apparaît comme une réponse rationnelle à l'inefficacité de l'Etat plutôt qu'une simple volonté d'échapper à l'impôt.

L'impôt repose traditionnellement sur le principe du consentement à la contribution publique. Ce consentement suppose que les recettes fiscales soient utilisées pour financer les missions essentielles de l'Etat, notamment la sécurité, la justice, les infrastructures, l'éducation et la santé. Lorsque ces missions sont insuffisamment assurées en raison d'une mauvaise gouvernance, de la corruption ou d'une gestion inefficace des finances publiques, la légitimité de l'impôt peut être remise en question par les contribuables. Selon Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, la fiscalité ne peut être efficace que si elle s'inscrit dans une relation de confiance entre l'administration et les contribuables, fondée sur la transparence et la bonne gouvernance.

Dans plusieurs Etats subsahariens, la faiblesse des administrations fiscales ; l'instabilité normative et la corruption structurelle contribuent à fragiliser le consentement à l'impôt. Comme l'ont souligné plusieurs travaux de la commission économique pour l'Afrique, la faiblesse de la mobilisation des ressources internes est étroitement liée à la qualité de la gouvernance publique et à la capacité institutionnelle de l'Etat.⁶³ Dans ce contexte, certains contribuables, notamment les élites économiques et les investisseurs transnationaux, considèrent l'exil fiscal comme une stratégie de préservation de leur patrimoine face à l'incertitude institutionnelle. L'exil devient alors un mécanisme de protection patrimoniale. Il permet aux acteurs économiques de sécuriser leurs actifs dans des juridictions offrant une plus grande stabilité juridique, une fiscalité prévisible et

⁶³ Commission économique pour l'Afrique, OP.CIT, 2018-2023.

des garanties renforcées en matière de droits de propriété. Cette logique est particulièrement visible dans les secteurs à forte intensité capitalistique, tels que les mines, les hydrocarbures ou les services financiers, où la sensibilité au risque fiscal et politique est élevée.⁶⁴ En outre, cette logique est renforcée par la concurrence fiscale internationale. Les Etats qui offrent un environnement économique stable, une administration fiscale prévisible et des infrastructures performantes attirent plus facilement les capitaux et les entrepreneurs. A l'inverse, les Etats caractérisés par une forte pression fiscale combinée à une gouvernance défailante risquent de voir partir une partie de leur base imposable. L'exil fiscal apparaît ainsi comme un indicateur des dysfonctionnements de l'action publique autant qu'une stratégie d'optimisation fiscale.

Néanmoins, expliquer l'exil fiscal par la seule inefficacité de l'Etat serait réducteur. Certains contribuables choisissent également de transférer leur résidence fiscale vers des juridictions plus avantageuses pour accroître leurs profits, indépendamment de la qualité des services publics de leur pays d'origine. En outre, un exil fiscal massif prive l'Etat de ressources indispensables pour financer les politiques publiques et améliorer précisément les services dont l'insuffisance est dénoncée. Ce phénomène peut ainsi entretenir un cercle vicieux dans lequel la diminution des recettes fiscales compromet davantage les capacités d'action des pouvoirs publics.

Par ailleurs, l'insuffisance des services publics constitue un facteur déterminant de cette dynamique. L'absence ou la faiblesse des infrastructures, des systèmes de santé et d'éducation performants alimente un sentiment de faible retour sur l'impôt payé. Dans ces conditions, le contrat fiscal implicite entre l'Etat et le contribuable est perçu comme rompu, ce qui favorise les stratégies de sortie, conformément à l'analyse économique des comportements de fuite face à un Etat défailant.⁶⁵ En définitive, l'exil fiscal peut être considéré, dans certains contextes, comme une réponse à l'inefficacité de l'Etat lorsqu'il traduit une perte de confiance des contribuables dans la gestion des finances publiques. Cependant, cette réaction ne saurait justifier toutes les formes de mobilité fiscale. La véritable réponse réside dans l'amélioration de la gouvernance publique, l'efficacité de la dépense publique et le renforcement de la relation de confiance entre l'Etat et les contribuables.

En outre, la mondialisation financière et la concurrence fiscale internationale offrent aux acteurs économiques africains des opportunités accrues de relocalisation patrimoniale. Les centres financiers internationaux et les juridictions à fiscalité privilégiée deviennent des espaces de

⁶⁴ African Tax Administration Forum (ATAF), OP.CIT, 2020-2024.

⁶⁵ Banque africaine de développement (BAD), African Economic Outlook, chapitres sur la gouvernance fiscale et la mobilisation des ressources internes, Abidjan, éditions récentes.

sécurisation des actifs, renforçant ainsi la logique d'exil fiscal comme stratégie de diversification des risques. Cette tendance est amplifiée par la mobilité des capitaux et la numérisation des services financiers.⁶⁶

Toutefois, cette dynamique pose un défi majeur aux Etats africains, dans la mesure où elle accentue l'érosion de l'assiette fiscale et limite la capacité de financement des politiques publiques. Des organisations telles que l'ATAF insistent sur la nécessité de renforcer la confiance fiscale par une amélioration de la gouvernance, une lutte effective contre la corruption et une réforme des administrations fiscales.⁶⁷ Ainsi, l'exil fiscal apparaît moins comme une simple fuite opportuniste que comme une réponse structurelle à des défaillances institutionnelles persistantes. Il traduit une tension fondamentale entre la souveraineté fiscale de l'Etat et les stratégies de rationalisation patrimoniale des acteurs économiques dans un environnement marqué par l'incertitude.

Si l'exil fiscal est souvent analysé sous l'angle de l'optimisation fiscale, elle constitue également un véritable mécanisme de protection patrimoniale. En effet, au-delà de la recherche d'une réduction de la charge fiscale, l'exil fiscal répond à une logique de préservation, de transmission et de sécurisation du patrimoine dans un environnement juridique et économique plus stable. La protection patrimoniale consiste à mettre en œuvre des stratégies destinées à préserver les biens d'une personne contre les risques fiscaux, économiques ou juridiques susceptibles d'en diminuer la valeur ou d'en compromettre la transmission. Dans cette perspective, le choix d'un nouvel Etat de résidence fiscale peut permettre au contribuable de bénéficier d'un régime fiscal plus avantageux, notamment en matière d'imposition des revenus, des plus-values, de la fortune ou des successions.⁶⁸ Les Etats pratiquant une fiscalité modérée attirent ainsi les contribuables fortunés grâce à des politiques fiscales incitatives. Certains pays ne prélèvent pas d'impôt sur la fortune, tandis que d'autres offrent des exonérations importantes sur les successions et les dividendes. Ces avantages permettent de conserver une part plus importante des revenus produits par le patrimoine et d'accroître les capacités d'investissement du contribuable.

Par ailleurs, l'exil fiscal contribue à la sécurisation juridique du patrimoine. Certains Etats garantissent une plus grande stabilité des règles fiscales, une meilleure protection du droit de propriété ainsi qu'une sécurité juridique renforcée. Cette stabilité réduit le risque d'augmentation

⁶⁶ OCDE, *International Tax Avoidance and Financial Globalisation*, Paris, rapports BEPS et fiscalité internationale

⁶⁷ ATAF, *Strengthening Tax Systems in Africa: Building Trust and Compliance*, notes de politique fiscale, Pretoria, 2021-2024.

⁶⁸ Organisation de coopération et de développement économiques, *model Tax Convention on Income and on Capital : Condensed Version*, Paris, OCDE Publishing, 2017, PP.23-45.

imprévisible de la pression fiscale et favorise la planification patrimoniale à long terme.⁶⁹ L'exil fiscal constitue également un instrument de planification successorale. En établissant leur résidence dans un Etat appliquant une fiscalité successorale favorable, certains contribuables cherchent à optimiser la transmission de leur patrimoine au profit de leurs héritiers. Cette stratégie est particulièrement utilisée par les détenteurs de patrimoine importants qui souhaitent limiter les prélèvements fiscaux susceptibles de réduire la valeur des biens transmis. Toutefois, la protection patrimoniale recherchée par l'exil fiscal connaît aujourd'hui des limites importantes. Face à la mobilité croissante des capitaux et des contribuables, de nombreux Etats ont renforcé leurs dispositifs de lutte contre l'évasion fiscale internationale. L'adoption de l'échange automatique de renseignements fiscaux, la multiplication des conventions fiscales internationales ainsi que les travaux de l'organisation de coopération et développement économiques (OCDE) dans le cadre du projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) réduisent progressivement les possibilités d'utiliser le changement de résidence fiscale comme moyen exclusif de protection patrimoniale.

En outre, plusieurs Etats ont instauré des mécanismes spécifiques destinés à limiter les effets de l'exil fiscal. C'est notamment le cas de l'« exit tax », qui permet d'imposer certaines plus-values latentes lors du transfert de la résidence fiscale hors du territoire national. Ce mécanisme vise à préserver les intérêts fiscaux de l'Etat d'origine en empêchant que des gains accumulés sur son territoire échappent définitivement à l'imposition.

Ainsi, l'exil fiscal demeure un instrument de protection patrimonial reconnu dans le cadre de la liberté de circulation des personnes et des capitaux, son efficacité dépend désormais de la conformité des stratégies mises en œuvre avec les règles nationales, internationales et conventionnelles applicables. La protection patrimoniale ne peut donc plus reposer uniquement sur le déplacement de la résidence fiscale, mais suppose une planification globale intégrant les exigences croissantes de transparence fiscale internationale.

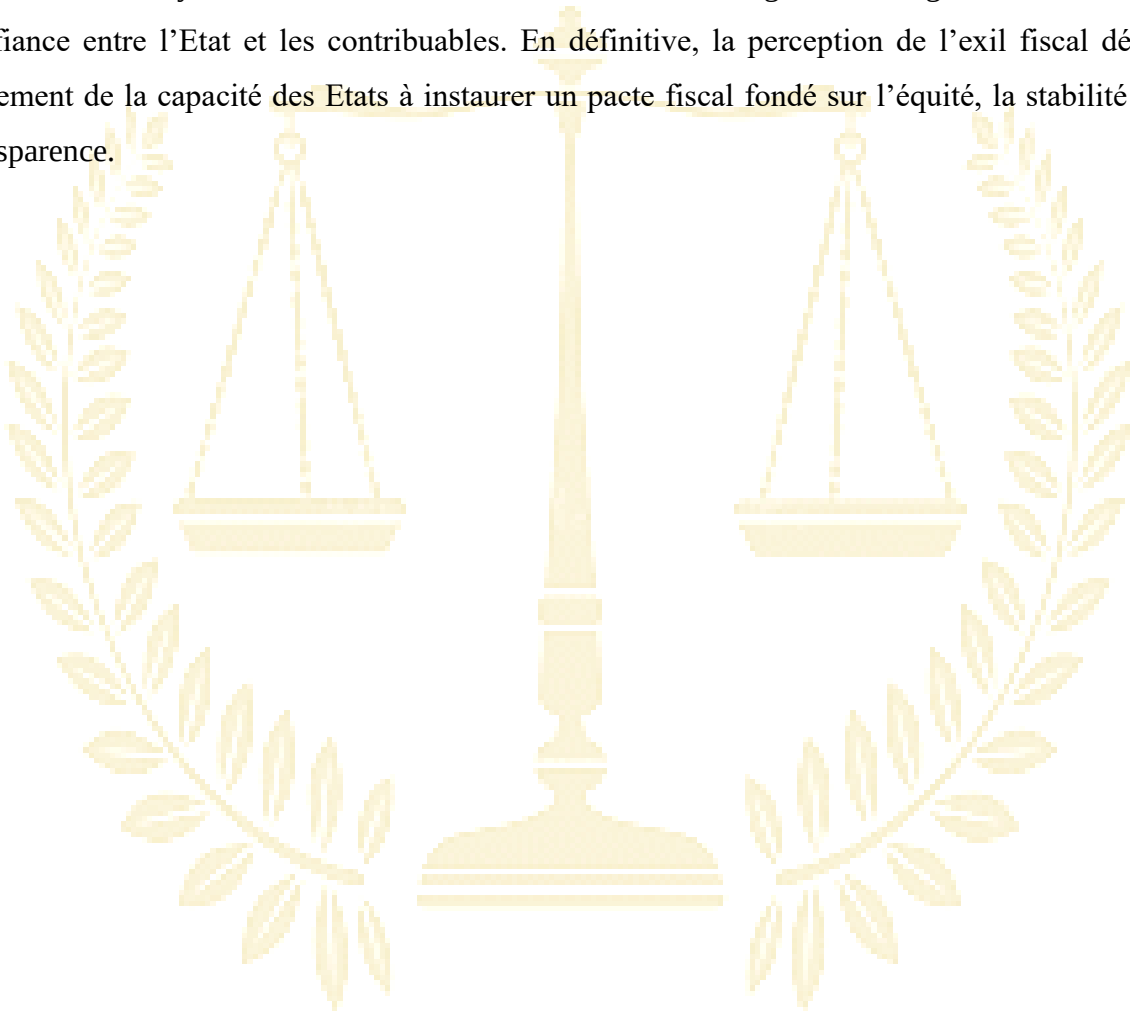
Conclusion

Au terme de cet article, l'objectif primordial était de donner un sens à la notion d'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne. A la problématique de savoir quelle est la perception de l'exil fiscal dans cette région, il ressort que cette dernière a une perception double : l'une fondamentale et l'autre contrastée. Ainsi, L'exil fiscal dans les Etats d'Afrique subsaharienne est

⁶⁹ HINNEKENS (L.), *A Vision of Taxes within and outside European Borders*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, PP.85-102.

un phénomène complexe aux perceptions contrastées. Majoritairement perçu comme une fuite dommageable pour des économies en quête de ressources, il est également défendu par certains acteurs économiques comme une réponse rationnelle aux insuffisances institutionnelles et fiscales.

La perception de l'exil fiscal reflète ainsi une tension profonde entre exigence de justice sociale et logique de compétitivité fiscale. La résolution de cette tension suppose non seulement une réforme des systèmes fiscaux, mais aussi un renforcement global de la gouvernance et de la confiance entre l'Etat et les contribuables. En définitive, la perception de l'exil fiscal dépend largement de la capacité des Etats à instaurer un pacte fiscal fondé sur l'équité, la stabilité et la transparence.



Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : entre consécration juridique et effectivité politique. L'exemple du Cameroun de 1960 à nos jours

The Right of Peoples to Self-Determination: Between Legal Recognition and Political Effectiveness. The Case of Cameroon from 1960 to the Present

Page | 140

Par :

MODO MBEZELE ABRAHAM

Doctorant en Droit Public

Université de Douala (Cameroun)

Résumé :

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue un sujet constamment d'actualité pour les internationalistes. Cette attractivité est patente tant pour des réflexions en faveur de ce droit que pour celles qui sont en sa défaveur. Cette droite comporte en effet un paradoxe au regard de la difficile conciliation du droit de l'Etat à l'unité et à la conservation avec le droit d'une partie de sa population à l'exercice de son droit à la libre disposition. Les Etats issus eux-mêmes de la décolonisation s'opposent énergiquement aux revendications d'indépendance émises par certaines catégories de leur population. Ce paradoxe doit se comprendre non pas dans une perspective fermée ou d'opposition tranchée, mais comme le couplage d'éléments contraires selon une dynamique d'équilibration. Pendant la décolonisation, le peuple apparaissait comme un instrument déterminant de la promotion des nouveaux Etats, mais une fois ce processus terminé, la cause « des Peuples » fait de ces derniers des victimes subjuguées par l'Etat. Le Cameroun n'échappe pas à cette expérience politique, lui qui, décolonisé depuis 1960, s'oppose violemment à la sécession des régions du Sud-Ouest et du Nord-Ouest du pays, remettant ainsi en cause l'effectivité politique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Mots clés : Etat, peuple, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, effectivité politique, subjugation des peuples.

Abstract:

The right of peoples to self-determination is a topic of constant relevance for international relations scholars. Its appeal is evident both in arguments in favor of this right and in those against it. This right does indeed present a paradox given the difficulty of reconciling the state's right to unity and preservation with the right of a portion of its population to exercise its right to self-determination. States that themselves emerged from decolonization vigorously oppose calls for independence made by certain segments of their population. This paradox must be understood not from a narrow perspective or as a clear-cut opposition, but as the interplay of opposing elements within a dynamic of balance. During decolonization, the people were seen as a key force in the rise of the new states, but once that process was complete, the cause of "the Peoples" turned them into victims subjugated by the state. Cameroon is no exception to this political experience; having been decolonized since 1960, it vehemently opposes the secession of the country's Southwest and Northwest regions, thereby calling into question the political effectiveness of the right of peoples to self-determination.

Keywords: State, people, right of peoples to self-determination, political effectiveness, subjugation of peoples.

Introduction

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est de consécration juridique. Le droit international, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et même certaines législations nationales prévoient le droit de chaque peuple à sa libre disposition. Le problème n'est donc pas la légalité ou la légitimité du droit à l'autodétermination des peuples mais sa mise en œuvre, car il est difficile de concilier le droit de libre disposition d'un peuple avec la volonté de l'Etat de préserver son unité et l'intégrité de son territoire. Si l'on peut aisément comprendre l'exercice d'un tel droit dans le contexte de colonisation ou d'occupation étrangère, force est de constater que son effectivité politique au sein d'un Etat constitué issu de la décolonisation se heurte à la volonté de l'Etat de conserver son unité et consolider son indépendance si chèrement acquise.

En effet, les conditions d'application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le cadre des Nations Unies à partir du milieu des années cinquante l'ont en pratique ramené à l'exercice du droit à la décolonisation. Dans le contexte établi par la Charte des Nations Unies, l'indépendance des Etats issus de la décolonisation a été acquise en invocation du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », déjà énoncé, mais sans indication de ses implications pratiques, à l'article premier alinéa 2 de la Charte de l'ONU.

Le processus d'indépendance des peuples anciennement soumis à une domination coloniale est aujourd'hui pratiquement parvenu à son terme, à quelques exceptions près. Le droit à l'autodétermination est à usage unique. Une fois qu'il est devenu effectif dans le cadre des limites administratives coloniales, il ne saurait être juridiquement revendiqué par un peuple intégré à un Etat indépendant à l'appui de sa propre auto-émancipation. Il n'existe donc pas de droit à la sécession dans les Etats constitués et ceux-ci sont fondés à défendre, y compris par la force, leur intégrité territoriale¹.

¹ Cet interdit frappant la sécession explique que tant celle du Katanga (1960-1963) que celle du Biafra (1967-1970) échouèrent après avoir été dénoncées par la plupart des Etats du monde. Les seules sécessions victorieuses jusqu'à ce jour en Afrique sont celle de l'Erythrée, du Soudan du Sud et du Somalie Land. La sécession de l'Erythrée de l'Ethiopie a été officialisée le 24 mai 1993, après une guerre d'indépendance de 30 ans (1961-1991) menée par le Front Populaire de Libération de l'Erythrée (FPLE). Après la victoire militaire du FPLE en 1991, un référendum d'autodétermination est organisé, entérinant l'indépendance le 24 mai 1993. Ce processus, validé par référendum à plus de 99 % a fait suite à la chute du régime militaire éthiopien, faisant de l'Erythrée un Etat souverain et enclavant l'Ethiopie. A la suite du référendum d'autodétermination organisé du 9 au 15 janvier 2011, le Soudan du Sud a fait sécession de la République du Soudan. Le Soudan du Sud a officiellement obtenu son indépendance le 9 juillet 2011, devenant le plus jeune Etat du monde, après plus de deux décennies de guerre civile. Cette sécession validée par plus de 98 % lors du référendum d'autodétermination de janvier 2011, qui a mis fin à un long conflit contre le Nord, motivé par des enjeux pétroliers et des différences culturelles. Suite à la chute du dictateur somalien Siad Barre et une guerre civile dévastatrice, le Somaliland a autoproclamé son indépendance le 28 mai 1991, fonctionnant depuis comme un Etat autonome stable mais non reconnu internationalement. En décembre 2025, Israël est devenu le tout premier Etat à reconnaître officiellement la souveraineté du Somaliland, marquant un tournant diplomatique majeur dans la Corne de l'Afrique.

Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes fait partie intégrante du droit positif et pose un certain nombre de questions difficiles, à la fois politiques et juridiques. La clarté de l'article premier paragraphe 2 et l'article 55 de la Charte des Nations Unies ne masque pas en effet la complexité évolutive de la problématique de ce droit. Même si le droit international récuse l'autodétermination par sécession, cela ne suffit pas à endiguer les dynamiques séparatistes qui s'expriment de façon violente ou non aux quatre coins du globe, dont le Cameroun dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

Les peuples, qu'ils soient ou non constitués en Etat, qu'ils aient ou non atteint le stade de nation, sont les titulaires du droit d'autodétermination². L'Etat quant à lui est l'instrument de l'exercice de ce droit entre les mains (ou des) peuple(s) qui le compose(nt) bien que dans les instruments internationaux, le terme de nation est souvent utilisé en lieu et place de l'Etat ou du (des) peuple(s)³.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue un sujet constamment d'actualité pour les internationalistes. Ce droit est complexe, car il comporte un paradoxe, mais doit se comprendre non pas dans une perspective fermée ou d'opposition tranchée, mais comme le couplage d'éléments contraires selon une dynamique d'équilibration. Pendant la décolonisation, le peuple apparaissait comme un instrument déterminant de la promotion des nouveaux Etats, mais une fois ce processus terminé, la cause « *des Peuples* » ferait de ces derniers des victimes, subjugués par l'Etat. Cette réalité se vérifie aujourd'hui à travers la consécration juridique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (I), mais que la pratique politique des Etats ne semble pas rendre effective. L'exemple du Cameroun en est une illustration pertinente au regard de l'évolution politique postcoloniale du pays, et notamment de l'attitude répressive du gouvernement vis-à-vis des velléités séparatistes des régions anglophones depuis 2017, au motif du droit à l'unité de l'Etat (II).

I- LA CONSECRATION JURIDIQUE DU DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MEMES

Depuis la proclamation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes par la Révolution française à la fin du XVIIIe siècle, ce principe a connu une évolution en fonction de l'histoire et la situation des peuples. Il verra ainsi sa consécration au plan universel, régional et même national

² Voir Documents de la Conférence des Nations Unies, I/IA/19 (t. VI, p. 175).

³ Voir paragraphe 268 de l'étude intitulée « Le droit à l'autodétermination : développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies », élaborée par le Rapporteur spécial Aureliu CRISTESCU, 1981. Cette étude constitue une analyse fondamentale du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cristescu y examine comment ce principe est passé d'un concept politique à une norme juridique contraignante au sein du droit international.

A)., Le juriste internationaliste s'est toujours senti préoccupé par la question de savoir si le contenu de ce droit a épuisé son utilité et sa raison d'être avec la fin de la période de décolonisation, ou s'il a une vocation universelle qui le conduirait aujourd'hui à s'appliquer à d'autres situations et d'autres peuples⁴ (B).

A- L'assise juridique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou droit reconnu à un peuple de librement déterminer son destin, est un principe du droit international contemporain consacré par la Charte des Nations Unies de 1945, et les Pactes internationaux de 1966, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et même par certains textes nationaux. Outre la Charte de l'ONU, de nombreuses déclarations et résolutions onusiennes sont également consacrées pour l'application du droit à l'indépendance.

1- La législation internationale

La Charte des Nations Unies commence par l'expression « *Nous, peuples des Nations Unies* » et énonce, dans son article premier qui proclame les buts des Nations Unies, l'objectif de « *développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* ». Dans son article 55, la Charte rappelle le même objectif, en prévoyant que l'ONU entend promouvoir le développement économique et social, la coopération internationale et le respect universel des droits humains : « *en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* ».

Dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux⁵, les Etats ont reconnu que « *La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales* ». Cette Déclaration a servi de base juridique et politique aux mouvements de libération nationale qui ont été à l'origine de la vague de décolonisation qui a débuté dans les années 1960.

Avec l'adoption des deux Pactes et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, ce droit est étendu à tous les peuples, colonisés ou non. Les deux Pactes

⁴ Voir Pierre-Christian LABEAU, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : son application aux peuples autochtones », *Les Cahiers du droit*, 1996, vol. 37, N°2, pp. 507-542.

⁵ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 14 décembre 1960.

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – consacrent dans les mêmes termes le droit des peuples à l'autodétermination. Selon l'article premier commun aux deux Pactes :

« 1. *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.*

2. *Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ».*

Dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, c'est le droit de tous les peuples « de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel », qui est consacré⁶. Dans la même Déclaration, l'ONU a défini le fait de « soumettre des peuples à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangère » comme une violation du droit à l'autodétermination, contraires à sa Charte. Et elle a proclamé que : « *Les Etats doivent conduire leurs relations internationales dans les domaines économique, social, culturel, technique et commercial conformément aux principes de l'égalité souveraine et de la non intervention, conformément à la Charte des Nations Unies* ». En vertu de cette Déclaration également, les Etats ont le devoir de promouvoir le droit à l'autodétermination des peuples. Ce point est très important, mais il peut être interprété de différentes manières par différents acteurs.

Il faut encore indiquer que l'article 1.2 de la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés en 1993, précise que : « *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.*

Compte tenu de la situation particulière des peuples soumis à la domination coloniale ou à d'autres formes de domination ou d'occupation étrangères, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme reconnaît que les peuples ont le droit de prendre toute mesure légitime, conformément à la Charte des Nations Unies, pour réaliser leur droit inaliénable à l'autodétermination. Elle

⁶ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, adoptée le 24 octobre 1970.

considère que le déni du droit à l'autodétermination est une violation des droits de l'homme et souligne qu'il importe que ce droit soit effectivement réalisé.

En application de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, ce qui précède ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'Etats souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples et partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune ».

Il est à souligner que ces deux derniers paragraphes, qui se contredisent au moins parallèlement, posent toute la complexité de la question et montrent qu'elle relève à nouveau plus de la politique et des rapports de force que du droit.

À l'issue de ce point, nous pouvons conclure que le droit à l'autodétermination a été consacré comme un droit humain fondamental en droit international. Comme l'a affirmé l'expert onusien Aureliu Cristescu : *« En tant qu'un des droits fondamentaux de l'homme, la reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est liée à la reconnaissance de la dignité humaine des peuples, car il existe un rapport entre le principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples et le respect des droits fondamentaux de l'homme et de la justice. Le principe de l'autodétermination est le corollaire naturel du principe de la liberté individuelle et la sujétion des peuples à une domination étrangère constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme »*⁷.

2- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Il y a de nombreux traités régionaux de protection des droits de l'homme, mais la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples protège directement le droit des peuples à l'autodétermination et à la libre disposition des richesses et ressources naturelles. C'est le traité qui reconnaît de la manière la plus explicite et la plus complète le droit des peuples à l'autodétermination et à la libre disposition des richesses et ressources naturelles.

Dans son article 19, la Charte africaine proclame que : « Tous les peuples sont égaux ; ils jouissent de la même dignité et ont les mêmes droits ». Elle prévoit également que « rien ne peut justifier la domination d'un peuple par un autre ».

⁷ Cf. § 221 de l'étude intitulée *Le droit à l'autodétermination : développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, élaborée par Aureliu CRISTESCU, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 1981.

L'article 20 de la Charte africaine consacre ensuite le droit à l'autodétermination des peuples africains de la manière suivante :

« (1) : Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie.

Page | 147

(2) : Les peuples colonisés opprimés ont le droit de se libérer de leur état de domination en recourant à tous moyens reconnus par la communauté internationale.

(3) : Tous les peuples ont droit à l'assistance des Etats parties à la présente Charte, dans leur lutte de libération contre la domination étrangère, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou culturel⁸ ».

Dans son article 21, la Charte africaine reconnaît de manière détaillée le droit des peuples africains à la libre disposition de leurs richesses et ressources naturelles, en prévoyant ce qui suit :

« (1) : Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en pître privé.

(2) : En cas de spoliation, le peuple spolié a droit à la légitime récupération de ses biens ainsi qu'à une indemnisation adéquate.

(3) : La libre disposition des richesses et des ressources naturelles s'exerce sans préjudice de l'obligation de promouvoir une coopération économique internationale fondée sur le respect mutuel, l'échange équitable et les principes du droit international.

(4) : Les Etats parties à la présente Charte s'engagent, tant individuellement que collectivement à exercer le droit de libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaines.

(5) : Les Etats parties à la présente Charte s'engagent à éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales ».

⁸ Pendant que les peuples burkinabé, malien et nigérien se battent pour se libérer de l'emprise néocoloniale française et de l'impérialisme occidental, les gouvernements des autres Etats de la CEDEAO et même du Maghreb les combattent, violant ainsi cette disposition de la Charte africaine qui impose le devoir de solidarité entre les Etats africains. Ces gouvernements à la solde de l'Occident, ennemis des peuples africains, travaillent non pour le bien-être et l'émancipation de leurs peuples, mais bien pour les intérêts iniques de leurs maîtres occidentaux et pour leurs propres intérêts, au détriment des peuples africains meurtris.

3- La Constitution du Cameroun

La Constitution du Cameroun consacre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la libre disposition de leurs richesses et ressources naturelles. En effet, la Constitution dispose dans son Préambule ce qui suit :

« Le Peuple camerounais, jaloux de l'indépendance de la Patrie camerounaise chèrement acquise et résolu à préserver cette indépendance ; convaincu que le salut de l'Afrique se trouve dans la réalisation d'une solidarité de plus en plus étroite entre les peuples africains, affirme sa volonté d'œuvrer à la construction d'une Afrique unie et libre, tout en entretenant avec les autres Nations du monde des relations pacifiques et fraternelles conformément aux principes formulés par la Charte des Nations Unies.

Résolu à exploiter ses richesses naturelles afin d'assurer le bien-être de tous en relevant le niveau de vie des populations sans aucune discrimination, (...) se déclare prêt à coopérer avec tous les Etats désireux de participer à [l']entreprise de [développement] nationale dans le respect de sa souveraineté et de l'indépendance de l'Etat camerounais ».

Or, depuis la révision constitutionnelle de 1996, le Préambule de la Constitution a pleine valeur constitutionnelle dans la mesure où « [il] fait partie intégrante de la Constitution »⁹. De plus, « les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». De la sorte, les conventions internationales et africaines ratifiées par le Cameroun font partie de l'ordre juridique interne et s'appliquent par conséquent au peuple et à l'Etat camerounais.

B- Le contenu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

La Résolution 2625 (XXV) et les Pactes de 1966 prennent soin de restituer le principe du droit des peuples par rapport aux autres règles fondamentales de la Charte des Nations Unies, en particulier la promotion de la paix et de la sécurité, les droits fondamentaux de l'homme et la coopération mondiale. On peut, à travers le texte de cette législation, tenter d'appréhender plus précisément le contenu du droit des peuples à la fois dans la personne de ses titulaires (1) et dans les obligations économiques qui en résultent pour les Etats existants (2).

1- Le titulaire du droit

Les bénéficiaires du droit à l'autodétermination sont les peuples. L'Etat est l'instrument de l'exercice de ce droit entre les mains du (ou des) peuple(s) qui le compose(nt). Les peuples

⁹ Article 65 de la Constitution du Cameroun.

constitués en Etat sont titulaires du droit à l'égalité et à disposer d'eux-mêmes. Ils ne sauraient en être privés parce qu'ils ont formé un Etat indépendant, ce qui signifie que ces peuples sont libres de choisir leurs institutions, de mener librement leurs affaires intérieures et extérieures et de poursuivre leur développement économique, social et culturel. L'exercice du droit à l'autodétermination a pour objectif de réaliser la pleine souveraineté et l'indépendance totale, et tous les Etats doivent s'efforcer de faire en sorte qu'à la suite de l'exercice de ce droit, les peuples qui l'exercent puissent choisir de vivre sous un régime qui soit véritablement souverain et pleinement indépendant.

Le respect de ce principe implique, pour tous les peuples constitués en Etat, le droit de décider de leur propre destin sans ingérence extérieure, sur la base de l'expression libre et authentique de leur volonté. L'accession à l'indépendance politique des anciennes colonies était fondamentalement une aspiration des peuples intéressés. Cependant, la définition du concept de « *peuple* » exacte est empreinte de flou juridique, ce qui fait que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes soit complexe. « *Les peuples se définissent par les droits et obligations qui leur sont reconnus par le droit international* », qui varient en fonction de la situation concrète de chaque peuple. Cela fait de ce droit « *un principe à contenu variable* »¹⁰.

Un peuple pourrait revendiquer son droit à la libre disposition « *dès lors que ce dernier témoigne lui-même de son existence comme peuple en s'engageant dans une lutte pour la reconnaissance de ce droit* »¹¹. Le droit des peuples est donc destiné à s'exercer à l'encontre d'un Etat dont l'un d'entre eux conteste le plus souvent à son égard l'autorité.

Le problème est qu'il n'y a pas de définition de la notion de « *peuple* » admise au niveau international. C'est ce qui explique peut-être le fait que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale laisse à « *l'individu concerné* » la liberté de déterminer lui-même s'il appartient à un groupe ou à des groupes raciaux ou ethniques particuliers¹². Sur la base des discussions au sein de l'ONU, la définition suivante pourrait être utilisée pour déterminer si une entité constitue ou non un peuple apte à jouir et à exercer le droit à l'autodétermination :

« a) le terme '*peuple*' désigne une entité sociale possédant une évidente identité et ayant des caractéristiques propres ; b) il implique une relation avec un territoire, même si le peuple en question en avait été injustement expulsé et artificiellement remplacé par une autre population ;

¹⁰ Voir Patrick DALLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, 7^e édition, Paris, LGDJ, 2002, p. 520.

¹¹ Jean Maurice ARBOUR et Geneviève PARENT, *Droit international public*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blaise, 2006, p. 258.

¹² Cf. Observation générale VIII concernant l'interprétation et l'application des paragraphes 1 et 4 de l'article 1^{er} de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée en 1990.

c) le peuple ne se confond pas avec les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, dont l'existence et les droits sont reconnus à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques »¹³.

« En résumé, le droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination »¹⁴.

2- La souveraineté permanente des peuples sur leurs richesses et ressources naturelles

L'indépendance politique ne peut pas être dissociée de la souveraineté économique. On peut affirmer même que, sans l'indépendance économique, la souveraineté politique est condamnée à rester théorique. Comme le déclare avec éloquence – en 1979 – Julius Nyerere : « Chacune de nos économies (des pays africains) est un ‘sous-produit’ et une ‘filiale’ des économies développées du Nord industrialisé, et elle est orientée vers l'extérieur. Nous ne sommes pas les maîtres de nos destins. Nous avons honte de l'admettre, mais sur le plan économique, nous sommes des territoires dépendants – au mieux des semi-colonisés – et non des Etats souverains »¹⁵.

Dès 1952, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté toute une série de textes portant sur l'aspect économique du droit à l'autodétermination¹⁶. Parmi ces textes, l'article premier commun aux deux Pactes, constitue une référence de choix. En effet, selon ce dernier, les peuples ont non seulement le droit d'assurer « librement leur développement économique, social et culturel », mais aussi de « disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ».

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise encore en son article 25 qu'« aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs

¹³ Voir § 279 de l'étude intitulée *Le droit à l'autodétermination : développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, élaborée par Aureliu CRISTESCU, 1981.

¹⁴ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217 au para. 138.

¹⁵ Allocution de Julius NYERERE, ancien Président de la Tanzanie, prononcée le 12 février 1979 lors de la 4^{ème} réunion ministérielle du G77 à Arusha, publiée intégralement dans *Le dialogue inégal : Ecueils du nouvel ordre économique international*, CETIM, Genève, 1979.

¹⁶ La Résolution 523 (VI) est la première résolution de l'Assemblée générale de l'ONU sur cette question à être adoptée, 12 janvier 1952.

richesses et ressources naturelles ». La souveraineté permanente des peuples sur leurs ressources naturelles a été affirmée maintes fois dans d'autres instruments onusiens qui complètent la reconnaissance du droit à l'autodétermination, en lui donnant un contenu plus concret.

La Cour internationale de justice avait déjà reconnu en 1952 la légalité de la nationalisation de l'Anglo-Iranian Oil Company par l'Iran. Dans son arrêt rendu le 22 juillet 1952, la Cour avait rejeté les arguments présentés par le Royaume-Uni contre la nationalisation¹⁷.

Page | 151

Plus récemment, dans sa décision adoptée en mai 2009, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a appliqué à des communautés indigènes du Kenya (peuple Endorois) le droit à la libre disposition des richesses et ressources naturelles consacré dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, en déterminant qu'elles avaient le droit de récupérer leurs terres et territoires traditionnels que le gouvernement kenyan voulait utiliser pour le développement du tourisme¹⁸.

À titre d'exemple, on peut mentionner le cas du Niger qui a entrepris de reprendre le contrôle de ses ressources en uranium, nationalisant la Société des Mines de l'Aïr (Somaïr) en juin 2025, en retirant le gisement d'Imouraren à Orano (filiale française) en 2024, rompant avec le groupe français Orano.

II- LA DIFFICILE CONCILIATION DU DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MÊMES ET LA PRATIQUE POLITIQUE DES ETATS

L'émancipation des peuples colonisés a donné, pendant des décennies, un contenu relativement clair du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : l'indépendance de ces peuples à l'intérieur des frontières tracées par le colonisateur. *« Il implique le droit pour chaque peuple de participer à la définition de son avenir politique, économique, social ou culturel. L'étendue exacte du choix ainsi offert est cependant variable en fonction des circonstances et va rarement jusqu'à inclure la sécession du fait de la nécessaire conciliation du principe avec celui de l'intégrité territoriale »*¹⁹. Ainsi, entre droit des peuples des régions anglophones à disposer d'eux-mêmes (A) et volonté de conserver l'intégrité territoriale et l'unité politique de l'Etat, l'Etat camerounais est dans une posture délicate qui le met face à un embarras politique et l'oblige à remettre en cause le principe juridiquement consacré du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (B).

¹⁷ Cour internationale de justice, *Anglo-Iranian Oil Co.*, Arrêt du 22 juillet 1952.

¹⁸ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group International au nom de l'Endorois Welfare Council c. Kenya, communication n° 276/2003, décision rendue en mai 2009.

¹⁹ Thomas M. FRANCK, Rosalyn HIGGINS, Alain PELLET, Malcolm N. SHAW et Christian TOMUSCHAT, « L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté », in *Les attributs d'un Québec souverain*, vol. 1, *Exposés et études*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 1992, p. 420.

A- La volonté des peuples d'exercer leur droit à l'autodétermination

Le droit des peuples à l'autodétermination externe est réservé au domaine de la décolonisation. Sans le consentement de l'Etat dans lequel il se trouve, un peuple non colonial ne peut accéder à l'autodétermination externe. Pourtant, plusieurs peuples à travers le monde, et notamment les populations des régions anglophones du Cameroun, en dehors de toute situation de décolonisation, ont manifesté leur volonté de se séparer du territoire national de l'Etat dans lequel ils se trouvent en dépit du principe de l'intégrité territoriale et de l'intangibilité des frontières, dans le but de créer un Etat nouveau indépendant (1). La sécession est ainsi devenue le moyen privilégié de certaines catégories de populations à l'intérieur des Etats pour faire entendre leurs revendications indépendantistes ou autonomistes.

L'Etat camerounais n'échappe pas à cette réalité politico-juridique qui met en cause son intégrité territoriale et l'autorité de l'Etat dans la partie ouest anglophone de son territoire national. En effet, un conflit oppose le gouvernement aux groupes séparatistes des deux régions anglophones du Cameroun : le Nord-Ouest et le Sud-Ouest. Commencée par une grève d'avocats et d'enseignants de ces régions, la crise a peu à peu glissé vers une demande de sécession. Mais ce conflit n'est pas récent, car il trouve ses origines dans la colonisation et les mouvements de décolonisation qui s'en sont suivis. Il est donc nécessaire de comprendre la crise d'aujourd'hui sous le prisme du passé (2).

1- Le mouvement sécessionniste des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun

Depuis l'indépendance, le Cameroun est en proie à un conflit larvé, oublié de tous. Des Anglophones luttent pour obtenir leur indépendance du reste du pays sous domination francophone. La crise anglophone au Cameroun, souvent qualifiée de « conflit oublié » ou « guerre d'Ambazonie », oppose depuis 2017 le gouvernement camerounais à des groupes séparatistes dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Ce conflit, enraciné dans des revendications d'indépendance de ces régions anglophones, a causé des milliers de morts et des centaines de milliers de déplacés.

La crise anglophone au Cameroun a gagné en intensité en 2017, notamment à la suite des attaques mortelles perpétrées par des activistes sécessionnistes contre les forces gouvernementales dans les régions du Sud-Ouest et du Nord-Ouest. Ces attaques ont coûté la vie à de nombreux éléments parmi l'armée et la police, ce qui a contraint le président Paul Biya de sortir de son silence. « *Le Cameroun est victime des attaques à répétition d'une bande de terroristes se réclamant d'un mouvement sécessionniste* ». « *Face à ces actes d'agression, je tiens à rassurer le*

peuple camerounais que toutes les dispositions sont prises pour mettre hors d'état de nuire ces criminels et faire en sorte que la paix et la sécurité soient sauvegardées sur toute l'étendue du territoire national »²⁰.

En réaction à cette déclaration, Sisiku Ayuk Tabe, le leader de la fronde anglophone s'est exprimé le 1^{er} décembre en affirmant que « *toutes les options sont sur la table, y compris l'option militaire* ». Pour réussir la partition du Cameroun, il indique que c'est pour cette lutte qu'il est prêt à se battre et qu'il est « *prêt à mourir* ».

Page | 153

Les revendications anglophones, pourtant adossées à des clauses de la Constitution en faveur du bilinguisme et du multiculturalisme, prenaient progressivement la forme de manifestations dans la rue et n'ont jamais été satisfaites, malgré quelques mesures d'apaisement prises par le gouvernement, dont la création d'une commission *ad hoc*, favorisant le dialogue et l'ouverture.

L'apogée de la crise a eu lieu le 1^{er} octobre 2017, lors des grandes manifestations proclamant « l'indépendance » des régions anglophones. C'était en quelque sorte le point de non retour. Et malgré les appels lancés par la Communauté internationale, les tentatives de dialogue n'ont pas réussi. Les Anglophones veulent maintenant se séparer du pouvoir central de Yaoundé et fonder leur propre Etat. Au plan politique, ces deux régions ont déjà annoncé une formation gouvernementale, le 24 novembre 2017. Mais le gouvernement de Yaoundé a rapidement réagi, insistant sur l'intégrité territoriale du Cameroun et que pour gouverner, il y a un seul moyen, se présenter aux élections²¹.

2- Le problème anglophone au Cameroun

La crise anglophone au Cameroun qui a dégénéré en 2017 en conflit armé, puise ses racines dans une histoire coloniale tumultueuse et un sentiment de marginalisation de la minorité de culture anglophone. Une « sale guerre » frappe depuis près de dix ans le Nord-Ouest et le Sud-Ouest, les deux régions anglophones sur les dix du Cameroun. Des groupes armés y luttent pour obtenir la division du pays dans le but de se séparer du territoire national du Cameroun et former un Etat indépendant : l'Ambazonie.

Le Cameroun, confronté à sa plus grave crise sécuritaire depuis son indépendance il y a six décennies, paye aujourd'hui le prix fort d'un passé et d'une diversité culturelle mal gérés par ses dirigeants, selon des analystes. En 1884, ce riche pays d'Afrique centrale devient un protectorat

²⁰ Propos du président camerounais Paul BIYA, le 30 novembre 2017.

²¹ Cf. journal Anadolu Ajansi (AA) Afrique, « Cameroun : Sécession "anglophone" : causes et limites d'un soulèvement "linguistique" », par Nadia CHAHED, le 06 décembre 2017.

allemand. Après sa défaite lors de la première guerre mondiale, l'Allemagne perd le contrôle de cet Etat au profit de la France qui occupe les 4/5^e du territoire et du Royaume-Uni qui s'octroie le 1/5^e restant. Les conséquences de cette division sont « devenues aujourd'hui dramatiques (parce qu'elles) ont été très mal gérées », explique un ex-secrétaire général à la présidence camerounaise, Titus Edzoa.

Le 1^{er} janvier 1960, la partie du territoire camerounais administrée par la France accède à l'indépendance. Un an plus tard, un des Etats sous-tutelle britannique – le Nord majoritairement musulman – se prononce pour son rattachement au Nigéria. L'autre, le Southern Cameroon, choisit le rattachement au Cameroun francophone. Les deux entités camerounaises forment une République fédérale le 1^{er} octobre 1961.

L'instauration du fédéralisme est précédée d'une importante conférence à Foumban (région de l'Ouest) au cours de laquelle les modes de gestion du pays sont fixés : les Anglophones obtiennent la prise en compte de leurs spécificités culturelles et l'autonomie de chaque Etat. Il est alors consigné dans la Constitution que la forme de l'Etat ne changera pas. Mais en 1972, un référendum met fin au fédéralisme. Naît alors un seul Etat unitaire doté d'une Assemblée nationale unique et d'un pouvoir centralisé à Yaoundé. Cette centralisation va être perçue par les Anglophones comme une marginalisation et une érosion de leur culture, de leur langue et de leurs droits politiques, voire comme une ségrégation de fait. Un sentiment qui va s'intensifier avec le temps, notamment après l'adoption du multipartisme (1990), exacerbant les tensions entre les communautés anglophones et le gouvernement central du président Paul Biya arrivé au pouvoir dans des circonstances controversées en 1982.

« Pour avoir été dépouillé des importantes compétences qu'exerçait, en toute autonomie, l'Etat du Cameroun occidental (partie anglophone), nombre de compatriotes de cette partie du territoire ont développé un profond sentiment de nostalgie, de malaise, de frustration et d'inconfort ». « Ce sentiment s'est accentué au fil des années qui ont suivi l'avènement de l'Etat unitaire, car il a alors fallu que les Anglophones aillent à Yaoundé pour suivre les dossiers »²². Dans la capitale, ils étaient humiliés, on les obligeait à « baragouiner un français à peine intelligible, souvent au milieu des rires et des quolibets », affirme l'ex-gouverneur. En outre, « les nominations dans la haute administration et le secteur parapublic, par exemple, ne répondaient plus à une rationalité lisible, et les Anglophones se sont sentis marginalisés ».

²² Propos de David ABOUEM a TCHOYI, ancien gouverneur des régions anglophones.

Les Anglophones se plaignent d'être traités comme des « esclaves » des Francophones. Certains, minoritaires, ont alors commencé à exiger la sécession.

Dans les années 1990, les revendications anglophones se multiplient en faveur d'un référendum d'indépendance. En 2001, le 40^e anniversaire de l'unification est marqué par des manifestations interdites qui dégénèrent, faisant plusieurs morts. « *Il y a toujours eu des velléités sécessionnistes dans cette région mais (...) on ne (les) voyait pas parce qu'elles n'avaient aucune occasion de se manifester de manière aussi explicite* »²³.

Les tensions actuelles ont commencé en novembre 2016, avec essentiellement des revendications des enseignants déplorant la nomination de francophones dans les régions anglophones, ou de juristes rejetant la suprématie du droit romain au détriment de la Common Law anglo-saxonne. Les leaders de la contestation demandent en majorité un retour au fédéralisme et pour une minorité, l'indépendance et la proclamation d'un nouvel Etat, l'Ambazonie.

Yaoundé oppose une fin de non-recevoir, niant l'existence d'un problème anglophone et organisant la répression des manifestations pacifiques. Plusieurs leaders anglophones sont arrêtés en janvier 2017, accusés de « terrorisme ». Le 1^{er} octobre, des dizaines de personnes sont tuées en marge d'une proclamation symbolique d'indépendance des séparatistes. Le mouvement se durcit fin 2017 : de nombreux jeunes militants de la cause anglophone ayant opté pour les armes multiplient des attaques contre les forces de sécurité. Début janvier 2018, le leader anglophone Sisuku Ayuk Tabe et une large partie de ses lieutenants sont arrêtés au Nigéria voisin, à Abuja.

Pour Fred Eboko, la « *désinvolture de l'Etat camerounais est une des causes* » de la crise anglophone qui a déjà fait des milliers de morts parmi les civils et les militaires²⁴.

B- L'opposition des Etats issus de la décolonisation à l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Les Etats eux-mêmes issus de la décolonisation s'opposent très souvent aux revendications d'indépendance émises par certaines catégories de leur population, au motif du caractère intangible des frontières léguées par l'ancien colonisateur²⁵. L'intensification de la lutte pour consolider l'indépendance, pour l'unité nationale et la manifestation avec la force du sentiment national attestent que de tels Etats se trouvent dans une posture délicate.

²³ Propos de Fred EBOKO, politologue camerounais à l'institut de recherche et de développement (IRD).

²⁴ Cf. VOX AFRICA avec AFP, « Un passé colonial tumultueux à l'origine de la crise anglophone au Cameroun », 02 octobre 2018.

²⁵ Voir Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, Collection Précis, 14^e éd., 2018.

Dans cette optique, l'Etat camerounais a recouru à la répression brutale des revendications des populations anglophones, puis des velléités séparatistes des groupes sécessionnistes des régions anglophones (1) au motif de la défense de son intégrité territoriale et la préservation de son unité nationale (2). Mais il n'existe ni force ni arme au monde qui puisse faire échec à la volonté de lutte d'un peuple décidé à défendre sa liberté et son indépendance. Un peuple qui veut cesser d'être des objets passifs du droit cherche de façon réactive et conjoncturelle, voire systématiquement, à orienter l'évolution des choses et à devenir partie prenante aux changements qui les concernent²⁶

1- La répression du mouvement sécessionniste anglophone par l'État camerounais en raison de la préservation de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale

En octobre 2016, des enseignants et des avocats anglophones dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun se mettent en grève, sont descendus dans la rue pour dénoncer ce qu'ils considéraient comme la « *francisation* » et la marginalisation croissante des systèmes linguistiques, éducatifs et juridique anglophones et l'incapacité à améliorer la représentation politique anglophone²⁷. Ces revendications sectorielles trouvent immédiatement écho auprès d'une population anglophone (environ 20 % des 28 millions d'habitants au Cameroun) frustrée par le sentiment de marginalisation et de discrimination par rapport au reste du pays. Ce mouvement marque le début d'une importante mobilisation populaire pacifique dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest – dites NOSO – sous forme de manifestations.

Le pouvoir central réagit par la violence : les forces de l'ordre répriment violemment le mouvement avec un usage excessif de la force et de nombreuses arrestations arbitraires, puis les autorités interdisent des organisations de la société civile, coupent les lignes téléphoniques et suspendent Internet durant plus de six mois. « *C'était des revendications d'ordre social, corporatiste, mais qui ont été noyées dans la violence et la répression* »²⁸. Les militants anglophones répondent par des stratégies de désobéissance civile en organisant des opérations « villes mortes » et le boycott des établissements scolaires et universitaires.

Durant une année, la situation dans le NOSO s'apparente à des « tensions internes » avec de nombreuses arrestations et détentions de manifestants sur la base de la loi antiterroriste de

²⁶ Voir Marc ONDOUA ONDOUA, « Le paradoxe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'opposition des Etats issus de la décolonisation aux revendications d'indépendance émises par certaines catégories de leur population », *Revue internationale de droit et science politique (RIDSP)*, Vol. 2, N°1, janvier 2022.

²⁷ Voir Amnesty International, « Violations des droits humains dans la région anglophone du Nord-Ouest du Cameroun », 4 juillet 2023.

²⁸ Voir Cynthia PETRIGH, Experte en résolution des conflits et directrice de *Beyond Peace*.

décembre 2014, et une restriction sévère des droits fondamentaux. La répression, au lieu de mettre fin aux revendications pacifiques, alimente un nationalisme anglophone qui était en sommeil et commence à entraîner des violences du côté des manifestants. L'incarcération des principaux leaders anglophones du mouvement contestataire entre janvier et août 2017 laisse davantage de place aux voix des séparatistes, au départ minoritaires.

En 2017, la crise s'intensifie, se radicalise ; des groupes séparatistes armés se forment, et le 1^{er} octobre, ils proclament unilatéralement l'indépendance de ce qu'ils nomment la « *République d'Ambazonie* ». Les manifestations pacifiques qui ont lieu ce jour-là sont réprimées dans le sang. Face à la brutalité de la répression, les voix modérées s'éclipsent peu à peu pour laisser place à ceux qui prônent la sécession et la lutte armée contre l'Etat camerounais. Dès lors, les attaques armées de groupes séparatistes se multiplient contre les forces de défense et de sécurité et les symboles de l'Etat camerounais. La crise anglophone se transforme en des affrontements armés et une intensification des violences contre les civils. Le conflit s'enlise et les espoirs de sortie de crise s'amenuisent²⁹..

Pour cette répression, l'Etat camerounais avance plusieurs raisons politiques et stratégiques : la défense de l'intégrité territoriale et la préservation de l'unité nationale³⁰. Sur le plan stratégique, c'est le contrôle territorial et des ressources : le Sud-Ouest donne accès à la mer avec Limbé et Tiko. C'est la façade atlantique n°2 après Douala ; la perdre signifierait enclaver une partie du pays. Quant aux ressources clés, 75 % du pétrole camerounais vient du bassin de Rio del Rey, offshore du Sud-Ouest ; dans l'agro-industrie, la Cameroon Development Corporation (CDC) est le 2^e employeur du pays après l'Etat ; le port de Limbé, les terres fertiles. Perdre les zones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest aurait un coût économique majeur. En outre, l'armée camerounaise est très centralisée. Les élites militaires et administratives issues des deux systèmes linguistiques sont intégrées dans l'appareil d'Etat. Une sécession supposerait la purge d'une partie de cette élite et la perte de cohérence de l'armée.

En résumé, pour l'Etat, réprimer la sécession c'est défendre à la fois la Constitution, les ressources économiques, la stabilité régionale et la survie du régime tel qu'il existe depuis 1972.

²⁹ Cf. FRANCE 24, « Cameroun : La crise anglophone, un conflit sans fin ? », Laura MOUSSET-DIALLO, 2025.

³⁰ Depuis la réunification de 1961, l'Etat défend l'idée d'un Cameroun « un et indivisible ». L'article premier de la Constitution consacre cette unité. Accepter la sécession ferait voler en éclat le fondement constitutionnel du régime. Lâcher les régions anglophones serait perçu comme un aveu d'échec politique majeur. De plus, si l'« Ambazonie » obtient l'indépendance, le gouvernement craint des revendications similaires ou même des velléités fédéralistes poussées dans d'autres régions, ce qui créerait un précédent pour d'autres régions.

Au demeurant, le principe même d'autodétermination demeure toujours très controversé, en dehors du cadre circonscrit des peuples coloniaux. « *Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies* »³¹. Dès lors, tous les peuples doivent respecter l'intégrité territoriale des États.

Page | 158

Comme le droit à l'autodétermination n'est pas prohibitif, il n'existe aucune règle de droit international interdisant la sécession ; cette question relève de la souveraineté populaire de l'Etat. Cette façon d'appréhender les choses laisse présenter le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme une notion non cohérente, ni stable³², car il existe un conflit entre le droit d'un peuple à exprimer son choix relativement à son destin et le droit des Etats à l'intégrité territoriale, le droit à l'unité et à la conservation de l'Etat et le droit à la libre disposition. Ce paradoxe pousse à une analyse fine et à la recherche d'une meilleure cohérence de ce droit.

On peut comprendre la réticence de nombreux Etats à envisager l'existence d'une règle de droit qui risquerait de les mener sur la voie de la dissolution ou, à tout le moins, de leur démembrement partiel. Cette tension mène à l'impasse hors du contexte de la décolonisation, car la plupart des nouvelles revendications fondées sur le droit à l'autodétermination menacent l'intégrité territoriale des Etats³³. Les populations appartenant à un Etat déjà constitué peuvent difficilement revendiquer leur droit à la libre à la libre disposition. Aucun gouvernement ne consent volontiers à rogner ses prérogatives et encore moins à perdre un territoire³⁴.

Le droit des peuples à l'autodétermination externe s'oppose à l'Etat, c'est-à-dire à son droit à l'unité, donnant souvent lieu à des conflits de toutes sortes, car « *dès que paraît le risque de dissidence, les passions s'exacerbent. Les uns voient poindre enfin un "avenir radieux de liberté", les autres s'agiter dans l'ombre le spectre du démembrement* »³⁵. Le conflit entre la population qui désire se séparer et l'Etat qui veut à tout prix maintenir sa domination constitue en fait un paradoxe, voire « *le fond du problème de la sécession* »³⁶.

³¹ Résolution 1514 (XV), AGNU, Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, adoptée le 14 décembre 1960.

³² Voir Philippe MOREAU-DEFARGES, « L'Organisation des Nations Unies et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », in *Politique étrangère*, n°3, 1993, pp. 559-671.

³³ Voir Deborah Z. CASS, "Re-Thinking Self-Determination: A Critical Analysis of Current International Law Theories", 1992, *Syracuse J. Int'l L. & Com.* 21, p. 18.

³⁴ Roland BEGUELIN, « La question jurassienne », dans *Le Droit à l'autodétermination* (Actes du colloque international de Saint-Vincent), p. 142.

³⁵ Jean-François GUILHAUDIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Presses Universitaires de Grenoble, 1976, p. 30.

³⁶ Denis GINGRAS, « L'autodétermination des peuples comme principe juridique », *Laval théologique et philosophique*, 1997, vol. 53, n°2, pp. 365-375.

En effet, il est difficile, à une période où la question du dépassement de l'espace étatique national, consacré et raffermi par l'intangibilité est à l'ordre du jour, de concilier le droit de l'Etat à l'unité et à la conservation avec le droit d'une partie de sa population à la sécession, c'est-à-dire à l'exercice de son droit à la libre disposition³⁷. Le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation est une conséquence naturelle de la définition territoriale de l'autodétermination. Mais, les Etats sont loin d'être à même de renoncer aux prérogatives de leur souveraineté nationale et étatique ; mais au contraire affirment vigoureusement leur décision de défendre leur indépendance et leur souveraineté en tant que facteur décisif du progrès et de la prospérité de chaque pays.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne saurait menacer l'intégrité, l'unité des Etats existants, car la décolonisation achevée, tous les peuples auront disposé d'eux-mêmes ! Les frontières des Etats, au jour de leur indépendance, constituaient une réalité tangible. Les frontières et leur fixité, l'Etat et sa souveraineté, devaient avoir un avenir certain et tout particulièrement si aucun changement d'envergure historique n'intervenait quant à l'approche du pouvoir et au nécessaire aménagement de l'espace politique.

Il devient légitime, au moment où de vastes transformations sociales secouent l'ensemble du globe et que le mouvement de revendication de la reconnaissance de l'identité et des droits de l'homme connaît une ampleur sans précédent, d'avoir une vue pertinente de la nature et du rôle effectif du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en se défiant des visions idéales, même si, à l'inverse, c'est trahir une démarche positive que de sous-estimer la réintégration des valeurs éthiques dans les assises de ce droit après la décolonisation. Une fois ce processus terminé, le peuple, instrument déterminant de la promotion des nouveaux Etats, la cause « des Peuples » serait-elle à son tour leur victime ?

Cette question existentielle est au cœur des débats au moment où la complexité des problèmes que l'humanité doit résoudre montre clairement que l'affirmation de l'indépendance et la souveraineté nationale, l'action sans obstacle des Etats souverains, constituent la voie pour la mise en œuvre du potentiel matériel et humain gigantesque représenté par les nations souveraines. On assiste en effet à la remise en question du statut du peuple, mais aussi la nouvelle vague de revendications générée par les peuples remet en question, et dans certains cas, rejette les fondements de la souveraineté de l'Etat sur son territoire. Cela induit l'altération de la conscience nationale, la sclérose du sentiment national : de nouvelles aspirations et idéaux fragilisent tous les

³⁷ *Ibid.*

domaines de la conscience nationale, anéantissent les efforts, attitudes et décisions de nature à ne pas assurer la permanence de l'Etat.

Le droit des peuples à l'autodétermination externe est réservé au domaine de la décolonisation. Sans le consentement de l'Etat dans lequel il se trouve, un peuple non colonial ne peut accéder à l'autodétermination externe. Mais, « reconnaître un droit à l'autodétermination et à l'indépendance aux peuples coloniaux et refuser ce droit à toute population qui ne porte pas l'étiquette coloniale, constitue une contradiction »³⁸.

Page | 160

Cette réflexion se charge d'élucider le paradoxe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en tentant de saisir et de réduire l'ambiguïté fondamentale de ce droit tenant à l'absence de critères objectifs permettant de déterminer avec certitude ses titulaires. Ce droit est en effet équivoque : il tend, par une formule mobilisatrice, à tirer de l'idéal démocratique des conséquences pratiques, en mettant le droit international au service d'intérêts politiques respectables, sans être assuré que les conditions nécessaires pour qu'il remplisse sa fonction soient remplies³⁹.

Dans la pratique internationale, le droit à la libre détermination semble uniquement se limiter à la libération coloniale. Ce qui présume qu'une fois l'indépendance acquise, rien ne peut être mis en cause concernant le statut qui en résulte. En d'autres termes, une fois l'Etat constitué, celui-ci est le dépositaire et le garant de la libre disposition du peuple qu'il régit. Ce qui amène à faire du droit des peuples un droit de l'Etat et non du peuple face aux revendications, plus diverses et au mépris du « respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance », qui se multiplient tel que lorsque les confrontations ne dégèrent pas en conflits ouverts, elles alimentent les tensions et confusions incessantes.

La vigueur du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est attestée par une expression contemporaine : la mobilisation des peuples autochtones qui constituent les premières nations écrasées par le rouleau compresseur de la conquête et de la colonisation et maintenues dans une marginalisation économique et politique endémique. Ces peuples ont choisi d'agir à l'intérieur de leurs Etats respectifs et sur la scène internationale en affirmant leur libre disposition d'eux-mêmes qui passe, au minimum, par le droit à l'autonomie culturelle, voire administrative, et à la propriété de leurs territoires traditionnels. La plupart de ces peuples se contentent de la reconnaissance de droits collectifs élémentaires à l'intérieur des Etats existants, mais certains

³⁸ Voir Jean CHARPENTIER, *Institutions internationales*, 4^e édition, Dalloz, 1972, p. 17.

³⁹ Jean CHARPENTIER, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international public positif*, Communication dans le cadre de la première Conférence Maximilien-Bibaud, octobre 1984.

entendent aller plus loin, vers une large autonomie interne, établie sur une base territoriale ou, carrément vers l'indépendance⁴⁰.

2- La subjugation des peuples au moyen du système politique

Au lendemain de l'indépendance, la plupart des mouvements qui ont milité contre la colonisation adopte des systèmes politiques qui privilégient l'Etat autoritaire dans lequel les peuples sont subjugués. Certains ont opté pour le système du parti unique ou parti dominant. D'autres ont proclamé des voies libérales, mais ont mis en œuvre des systèmes politiques autoritaires. Cette dynamique s'avère très ambiguë et ne contribue nullement à dissiper les variabilités et contingences entretenues par l'observation de la pratique étatique. Elle est favorable à une analyse du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au lendemain de la décolonisation (a) et depuis les années 1990 (b).

Page | 161

a- Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au lendemain de la décolonisation

Au lendemain de la victoire des mouvements de libération nationale sur le colonialisme, de nombreux dirigeants de ces mouvements, souvent après de violentes luttes internes, ont opté pour la construction de systèmes politiques basés sur le parti unique, base substantielle de la tyrannie des peuples. L'Union nationale camerounaise (UNC), parti unique au Cameroun créé par Ahmadou Ahidjo, premier président du Cameroun, fut la première machine politique tyrannique du peuple en période postcoloniale. Le contenu ou les caractéristiques d'un tel système sont connus.

La caractéristique principale du système de parti unique était d'organiser le monopole du pouvoir autour d'un seul parti. Les autres courants ou forces politiques ne pouvaient prétendre ni à l'exercice du pouvoir, ni à l'expression de leurs objectifs, ni même parfois à leur existence. Les conséquences sur la vie des personnes et sur les institutions politiques étaient également connues. Seules les organisations et les personnes affiliées au parti ou placées sous son contrôle pouvaient animer les scènes politique, économique et sociale⁴¹. Les autres forces étaient réduites au silence ou à la clandestinité et leurs dirigeants à l'exil ou à la prison.

Seuls les politiques et les projets nés au sein du parti unique ou parmi les forces dominantes pouvaient être exécutés. La représentativité des institutions élues dépendait complètement de la capacité du parti à élargir ses bases sociales. C'est d'ailleurs là que se jouait l'impact du parti unique sur le droit des peuples à l'autodétermination interne et sur la nature de l'Etat. Les

⁴⁰ Pour le premier cas de figure, on peut citer les Inuits du Canada qui bénéficient depuis 1999 d'un territoire spécifique, le Nunavut, et dans le second cas, les peuples des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun.

⁴¹ Voir Hannah ARENDT, *Le système totalitaire : Les origines du totalitarisme*, Paris, éditions du Seuil, 1972. Voir également Bertrand BADIE et Guy HERMET, *Politique comparée*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.

conséquences du choix du parti unique sur l'expression ou la négation du droit des peuples à l'autodétermination étaient évidentes.

Les partisans du parti unique considéraient qu'ils exprimaient les aspirations populaires comme ils l'ont fait durant la lutte de libération nationale. Le multipartisme devait être un facteur de division des populations à un moment où il convenait de s'unir et de se mobiliser pour agir et non pas s'opposer dans de vaines discussions qui favoriseraient la confusion ou la division au sein du peuple. A l'inverse, les partisans du multipartisme considéraient que la lutte du peuple pour la libération nationale était une aspiration à la liberté sous toutes ses formes.

Page | 162

Le rapport des forces au lendemain de la décolonisation a été favorable aux partis uniques et aux partis dominants. La suprématie du parti unique s'expliquait d'abord par les conditions et les priorités de la lutte anticoloniale, notamment la répression et la clandestinité. La conduite autoritaire de la lutte de libération favorisait l'éclosion de courants autoritaires. Les forces populaires étaient de surcroît épuisées par la domination coloniale. Parfois, la nation n'était pas suffisamment formée ou solide pour faire oublier les luttes tribales ou claniques.

Les conditions de vie de la majorité de la population, la misère et le chômage ne facilitaient pas les regroupements démocratiques. Le sous-développement constituait la société en parcelles. Cela prenait forme dans la désarticulation de l'économie qui rendait vain ou compliqué l'effort de rassemblement des populations, d'autant plus que la dépendance à l'égard de l'étranger ne facilitait pas l'expression des solidarités intérieures. L'intervention des forces armées dans la vie politique achevait de mettre fin à tout espoir de vie démocratique. On croyait ainsi éviter les divisions grâce à l'interdiction du pluralisme sous toutes ses formes.

Certaines expériences ont pu faire illusion sur la capacité des partis uniques et même sur celles de quelques dictateurs à exprimer les aspirations populaires. Bien souvent, les discours de certains dirigeants de systèmes autoritaires magnifiaient le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dont ils s'estimaient les défenseurs ou les représentants, mais les régimes autoritaires étaient là en raison de la volonté du peuple. Les politiques engagées étaient justifiées au nom de la légitimité populaire et parfois même également au nom de la légitimité que conférait la lutte de libération nationale.

Il arrivait d'ailleurs que certaines mesures décidées autoritairement profitassent à de larges couches populaires⁴². Des politiques de redistribution du revenu national en faveur de larges

⁴² On peut trouver des exemples dans les réalisations du régime Ahidjo au Cameroun, notamment dans les secteurs agroalimentaire avec la promotion de l'autosuffisance alimentaire, énergétique avec les adductions d'eau potable gratuite (bornes fontaines publiques), ou scolaire avec l'octroi de bourses d'Etat aux étudiants camerounais.

couches des populations ont pu être menées par ces régimes. La scolarisation a nettement progressé, au moins quantitativement, et on a pu noter des réalisations dans les domaines tels que le logement, la santé ou même l'industrie et les infrastructures.

Ces quelques réalisations n'étaient rien par rapport à la manipulation et la tyrannie des peuples qui ont pourtant eu l'espoir de vivre dans le respect de leur dignité. La principale caractéristique des systèmes politiques était d'empêcher le peuple d'être l'acteur de son propre destin, notamment en interdisant l'autonomie des individus et des groupes. « [A]u-delà des soutiens fabriqués par les polices politiques, les systèmes politiques autoritaires d'Amérique latine, d'Afrique ou d'Asie n'acceptent ni l'autonomie des individus ni celle des groupes »⁴³.

Le droit des peuples à l'autodétermination ne peut pas être réduit à l'approbation au cours de manifestations populaires manipulées, des lignes générales, des slogans et des décisions énoncées sans aucune participation organisée et libre des personnes et des institutions représentatives de larges parties de la société. « C'est précisément cette absence de consultation libre et organisée du peuple qui fait la fragilité des "acquis" des régimes autoritaires »⁴⁴. « Dans tous les Etats modernes, la participation des masses au processus gouvernemental est marginale, comparée à celle des élites (...) Il existe cependant des Etats où le public est suffisamment impliqué pour qu'on puisse voir en lui un participant »⁴⁵.

b- Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes depuis 1990

Depuis les années 1990, plusieurs pays ont expérimenté des réformes pour ouvrir le système de gouvernement sur le pluralisme politique, syndical et associatif. Des réformes notamment constitutionnelles garantissent désormais la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le Cameroun a acté l'ouverture de son système politique à travers l'instauration du multipartisme et l'adoption des lois sur la protection des libertés politiques fondamentales en 1990, la réunion tripartite fin 1991, l'organisation d'élections pluralistes en 1992, et surtout la révision constitutionnelle de 1996 consacrant la séparation des pouvoirs et l'ouverture démocratique. Ces réformes ont été adoptées pour garantir l'indépendance de la justice, les libertés fondamentales. L'égalité devant la loi, le principe de la légalité des peines, la garantie de l'intégrité physique des

⁴³ Madjid BENCHIKH, « La confiscation du droit des peuples à l'autodétermination », dans *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*. Mélanges offerts à Jean Salmon, Bruxelles, Bruylant, 2008. Voir également Théodore CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Marseille, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université d'Aix-Marseille III, 1999 ; Alain TOURAINE, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994, et Juan José LINZ, *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, A. Colin, 2006.

⁴⁴ Voir Mattei DOGAN et Dominique PELASSY, *La comparaison internationale en sociologie politique : une sélection de textes sur la démarche du comparatiste*, Paris, Librairies Techniques (LITEC), 1980, p. 258.

⁴⁵ *Ibid.*

personnes, la protection des biens et de la propriété légalement acquise semblent un peu partout tourner le dos à l'arbitraire et à l'autoritarisme.

Dans de nombreux pays, les systèmes politiques restent des systèmes autoritaires où les droits humains et les libertés fondamentales proclamés dans les constitutions sont systématiquement violés dans la pratique politique et sociale. Le cas du Cameroun illustre fort à propos cette réalité au regard de la répression meurtrière des manifestants qui contestaient la proclamation de la réélection du président Paul Biya par le Conseil constitutionnel, à l'issue du scrutin présidentiel d'octobre 2025. Des dizaines de citoyens camerounais ont été tués dans la rue sous les balles réelles des forces de sécurité dans l'impunité totale, au mépris des droits humains – et notamment le droit à la vie – et des libertés fondamentales consacrés par les textes internationaux et la Constitution du Cameroun. Plusieurs Camerounais ont perdu leur vie dans cette répression sanglante des manifestants alors qu'ils essayaient d'exprimer leur droit à l'autodétermination interne.

Il en résulte que l'évolution des systèmes autoritaires dans ces cas fait apparaître des constitutions et même des scènes démocratiques et des pratiques politiques qui restent fondamentalement celles des systèmes autoritaires. On pourrait ainsi parler de « *démocratie de façade* »⁴⁶.

Malgré l'existence d'une constitution démocratique, l'ouverture des scènes politiques et sociales aux partis, aux syndicats et aux associations – y compris aux forces d'opposition – le système politique continue de relever de la catégorie des systèmes politiques autoritaires⁴⁷. Plusieurs arguments expliquent cet état de chose : l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs exécutif et législatif ne se réalisent pas dans la pratique ; la manipulation des élections, les mascarades électorales : bourrage des urnes, manipulation des listes et des résultats, absence d'un réel contrôle, intervention des administrations et des groupes d'influence, élimination d'opposants politiques de la course à l'élection ; l'existence d'une police politique qui ne disparaît pas avec l'avènement de la constitution démocratique constitue un obstacle infranchissable pour un processus démocratique, etc.

Ce type de démocratie n'est pas destiné à ouvrir la voie à l'expression des aspirations des populations. Il s'agit au contraire de permettre un jeu politique qui satisfait quelques élites, élargit dans une certaine mesure la base des forces dirigeantes, sans cependant permettre une alternance

⁴⁶ Madjid BENCHIKH, « Souveraineté des "Etats post-coloniaux" et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », RQDI, Hors-série, novembre 2012.

⁴⁷ Madjid BENCHIKH, *Algérie : Un système politique militarisé*, Paris, L'Harmattan, 2003.

au pouvoir aux forces d'opposition politique. La démocratie de façade constitue ainsi une réponse des régimes autoritaires aux revendications de transition démocratique pour faire croire qu'ils y accèdent, alors que l'objectif poursuivi est précisément de garder le pouvoir à un moment où le recours à la force ne permet plus d'assurer le succès.

La démocratie de façade, même dans les cas de scènes politiques animées par quelques oppositions acceptées par les détenteurs du pouvoir, reste dans la catégorie des systèmes autoritaires. Tout se passe comme si les blocages du système lui-même et l'évolution des situations interne et internationale obligeaient les dirigeants à promouvoir la démocratie de façade, sans jamais pratiquer effectivement la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice, ni permettre l'alternance politique. Ces expériences limitées constituent une source d'ambiguïtés quant à la conception même du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Conclusion

Dans une société internationale en pleine mutation, le rôle de juriste n'est pas de porter un jugement de valeur sur les conditions dans lesquelles est pratiqué un droit, mais sur l'étendue exacte de sa positivité, c'est-à-dire de son application effective dans le droit international contemporain. L'existence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes de la souveraineté des peuples sur leurs ressources naturelles est affirmée. Ce droit résulte des textes internationaux et internes et des conditions dans lesquelles la pratique subséquente a donné aux principes, aux règles et aux notions que ces textes énoncent.

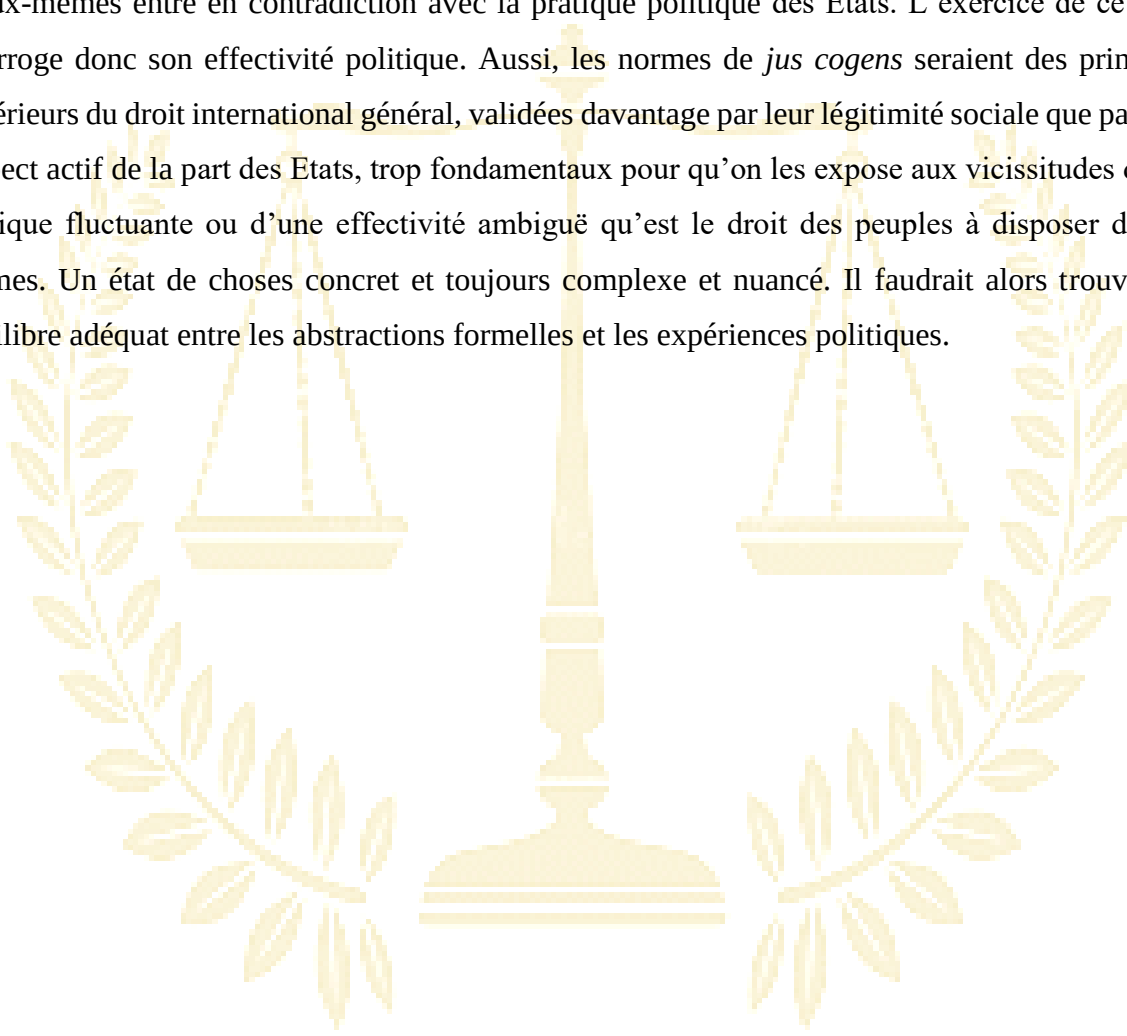
La lettre comme la logique des textes internationaux consacrant le droit des peuples conduisent tout autant à constater que tous les peuples manifestant clairement leur volonté d'indépendance peuvent revendiquer l'application à leur bénéfice du droit à l'autodétermination.

Ayant été d'abord réservé aux populations colonisées, l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est étendu aux populations soumises à un régime de discrimination, à une subjugation ou exploitation étrangère. Dans les conditions actuelles de la lutte des peuples pour leur droit à l'autodétermination, les rapports de force peuvent être favorables à la sécession ou au *statu quo*. Ainsi, les revendications des peuples en lutte pour leur libération d'une subjugation se heurtent à l'opposition des Etats eux-mêmes issus de la décolonisation. Cette réalité dévoile les ambiguïtés du droit des peuples à l'autodétermination : consacré par les textes juridiques, leur mise en œuvre échoue devant la volonté politique des Etats de conserver leur intégrité territoriale et leur unité nationale, mais aussi la volonté des régimes politiques de se maintenir au pouvoir sans perdre les privilèges liés à l'exploitation des ressources et richesses nationales, au détriment des peuples spoliés. Depuis son accession à l'indépendance en 1960, le Cameroun par exemple, connaît cette

expérience politique face aux velléités autonomistes et séparatistes des peuples anglophones du pays. De sorte que jusqu'à ce jour, le problème anglophone demeure entier dans le pays et l'attitude désinvolte du gouvernement est un obstacle sérieux à l'exercice par ces peuples de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

Page | 166

L'on constate avec force que la consécration juridique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes entre en contradiction avec la pratique politique des Etats. L'exercice de ce droit interroge donc son effectivité politique. Aussi, les normes de *jus cogens* seraient des principes supérieurs du droit international général, validées davantage par leur légitimité sociale que par leur respect actif de la part des Etats, trop fondamentaux pour qu'on les expose aux vicissitudes d'une pratique fluctuante ou d'une effectivité ambiguë qu'est le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Un état de choses concret et toujours complexe et nuancé. Il faudrait alors trouver un équilibre adéquat entre les abstractions formelles et les expériences politiques.



Le déplacé communautaire : essai de construction d'une nouvelle catégorie juridique dans l'espace CEMAC

The Community Displaced Person: An Attempt to Establish a New Legal Category within the

CEMAC Region Page | 167

Par :

Martial Anicet AKONO AKONO

Doctorant en Droit International Option Droit Communautaire

Université de DOUALA

Résumé :

Le droit international des réfugiés et le droit des déplacements internes, tels qu'ils résultent de la Convention de Genève de 1951, du Protocole de New York de 1967, de la Convention de l'OUA de 1969 (devenue UA en 2002), des Principes directeurs des Nations Unies sur les déplacements internes de 1998 et de la Convention de Kampala de 2009, présentent des lacunes structurelles considérables face aux réalités des déplacements forcés intra-régionaux en Afrique centrale. Dans l'espace de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), des milliers de personnes contraintes de fuir leur État d'origine en raison de conflits armés, de violences généralisées ou de catastrophes naturelles ou artificielles, se retrouvent dans une situation de vide juridique paradoxale : elles ont franchi une frontière nationale sans pour autant quitter l'espace communautaire, et se trouvent exclues aussi bien du statut de réfugié que de la protection offerte par les Principes directeurs de 1998 et par les dispositifs nationaux de prise en charge des déplacés internes. C'est pour combler cette lacune conceptuelle et normative que le présent article se propose de se prononcer tout en revendiquant la paternité du concept de « déplacé communautaire », entendu comme toute personne contrainte de se déplacer de force à l'intérieur de l'espace CEMAC, en franchissant une frontière nationale tout en demeurant au sein de la zone communautaire, du fait d'un conflit armé, d'une situation de violence généralisée, ou d'une catastrophe naturelle ou anthropique. L'article démontre l'inadéquation cumulative des catégories existantes que sont, le statut de réfugié, les Principes directeurs de 1998, droit communautaire CEMAC, en examine les fondements et les critères constitutifs de la nouvelle catégorie, et trace les voies concrètes de sa consécration dans le droit positif communautaire.

Mots-clés : déplacé communautaire, CEMAC, catégorie juridique, Principes directeurs de 1998, vide normatif, protection des personnes vulnérables.

Abstract :

International refugee law and the law on internal displacement, as established by the 1951 Geneva Convention, the 1967 New York Protocol, the 1969 OAU Convention, the 1998 UN Guiding Principles on Internal Displacement, and the 2009 Kampala Convention, present considerable structural gaps in addressing the realities of intra-regional forced displacement in Central Africa. Within the Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC), thousands of people forced to flee their home State due to armed conflict, generalized violence, or natural and man-made disasters find themselves in a paradoxical legal vacuum: they have crossed a national border without leaving the community area, and are excluded from both refugee status and the protection offered by the 1998 Guiding Principles and by national frameworks for internally displaced persons. To fill this conceptual and normative gap, this article proposes and claims authorship of the concept of the 'community displaced person' (déplacé communautaire), defined as any person forced to move within the CEMAC area, crossing a national border while remaining within the community zone, as a result of armed conflict, generalized violence, or natural or man-made disaster. The article demonstrates the cumulative inadequacy of existing categories like refugee status, the 1998 Guiding Principles, CEMAC community law — examines the foundations and constituent criteria of the new category, and charts concrete paths for its recognition in positive community law.

Keywords: community displaced person, CEMAC, legal category, 1998 Guiding Principles, normative gap, protection of vulnerable persons.

Introduction

La mobilité humaine forcée constitue l'une des crises humanitaires les plus préoccupantes du XXI^e siècle. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) et d'autres organisations non gouvernementales, le monde comptait, à la fin de l'année 2023, plus de 117 millions de personnes déplacées de force à travers le globe¹. Ce chiffre, en progression constante depuis plus d'une décennie, traduit l'échec relatif des mécanismes internationaux de prévention et de résolution des crises génératrices de déplacement, mais il traduit également, et c'est là notre hypothèse centrale, une insuffisance structurelle des catégories juridiques disponibles pour saisir la diversité des situations de mobilité forcée contemporaine. L'Afrique centrale, et plus particulièrement l'espace couvert par la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), n'est pas épargnée par ce phénomène ; elle en constitue au contraire l'un des foyers les plus actifs et les plus durables. Les conflits armés récurrents en République Centrafricaine, les violences de Boko Haram et des groupes armés affiliés dans le bassin du lac Tchad, les tensions politiques et sécuritaires au Tchad, la crise dite « anglophone » dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun, et les instabilités politiques épisodiques en République du Congo (le Gabon et la Guinée Équatoriale demeurant, à ce jour, relativement préservés de ces dynamiques), ont provoqué des vagues massives de déplacements forcés intra-régionaux, dont l'ampleur et la répétition appellent une réponse normative à la mesure du phénomène.

Face à cette réalité, le droit international existant révèle une impuissance structurelle remarquable, qu'il convient de décrire avec précision avant d'en tirer les conséquences théoriques. Les conventions internationales relatives aux réfugiés, au premier rang desquelles la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de New York de 1967, ne protègent que les personnes fuyant une persécution individualisée fondée sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou les opinions politiques². La Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique a certes élargi cette définition pour inclure les personnes fuyant des événements perturbant gravement l'ordre public, mais elle reste fondamentalement construite

¹ HCR, Rapport global sur les tendances, Genève, 2023. Le rapport fait état de 117,3 millions de personnes déplacées de force à travers le monde, dont 62,5 millions de déplacés internes, 36,4 millions de réfugiés et 6,9 millions de demandeurs d'asile.

² Convention relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951 à Genève, entrée en vigueur le 22 avril 1954. Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 189, p. 137. Article 1, Section A, paragraphe 2.

autour du franchissement de la frontière de l'État d'origine³, sans considération particulière pour la dimension communautaire du déplacement. Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, élaborés en 1998 par M. Francis Deng, alors Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays⁴, offrent quant à eux une protection aux personnes n'ayant pas franchi de frontière internationale. Mais, par définition, leur champ d'application s'arrête aux frontières nationales, rendant inopérante toute protection dès lors que la personne déplacée a quitté son territoire national, même pour demeurer à l'intérieur d'un espace communautaire régional fortement intégré. Cette double impuissance — celle du droit des réfugiés, structurellement exigeant, et celle des Principes directeurs, structurellement cantonnés au territoire national — n'est pas un simple accident de rédaction : elle procède d'une architecture normative pensée, historiquement, autour d'une *summa divisio* binaire entre le national et l'international, entre le dedans et le dehors de l'État, qui ne correspond plus à la réalité des espaces d'intégration régionale tels que la CEMAC, où la frontière interétatique a perdu, en droit sinon toujours en fait, une part de sa signification.

C'est précisément dans cet interstice juridique, entre le droit des réfugiés et le droit des déplacés internes, que se trouve la catégorie de personnes que nous proposons de désigner sous le concept de « *déplacé communautaire* ». Ce concept, élaboré dans le cadre d'une thèse de doctorat en droit international, option droit communautaire, portant sur « L'encadrement normatif des déplacés internes en zone CEMAC : des dispositifs nationaux pour un dispositif communautaire », constitue une innovation majeure dans le vocabulaire juridique international. Nous en revendiquons ici solennellement la paternité intellectuelle et scientifique.

Le déplacé communautaire se définit donc, selon notre concept, comme « toute personne contrainte de se déplacer à l'intérieur de l'espace CEMAC en franchissant une frontière nationale tout en demeurant au sein de la zone communautaire, du fait d'un conflit armé, d'une situation de violence généralisée, ou d'une catastrophe naturelle ou artificielle ». Cette définition synthétique appelle une analyse rigoureuse et une justification théorique approfondie, tant sur le plan de la démonstration négative avec l'inadéquation des catégories existantes, que sur le plan de la construction positive du concept nouveau.

³ Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement à Addis-Abeba, le 10 septembre 1969, entrée en vigueur le 20 juin 1974. RTNU, vol. 1001, p. 45.

⁴ DENG, F. M., Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Document des Nations Unies E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998.

La question centrale qui se pose est donc la suivante : le droit international et le droit communautaire CEMAC offrent-ils un cadre conceptuel suffisant pour saisir la réalité des personnes déplacées à l'intérieur de l'espace CEMAC du fait de causes forcées, ou faut-il consacrer une nouvelle catégorie juridique autonome ? Cette question en appelle une seconde, plus pratique : à supposer la nécessité du concept démontrée, par quelle voie normative pourrait-il être consacré dans le droit positif communautaire ?

Pour répondre à cette double problématique, notre démonstration suivra un plan en deux parties. Nous établirons d'abord que les catégories juridiques existantes à savoir le statut de réfugié, les Principes directeurs de 1998 et le droit communautaire CEMAC sont cumulativement inadéquates pour appréhender la réalité des déplacés communautaires (I), avant de procéder à la construction doctrinale du concept de déplacé communautaire comme catégorie juridique autonome et originale, et d'en explorer les voies de consécration positive (II).

I- L'INADÉQUATION DES CATÉGORIES JURIDIQUES EXISTANTES À LA RÉALITÉ DES DÉPLACÉS COMMUNAUTAIRES

Le constat liminaire qui s'impose à tout observateur averti et attentif de la situation des personnes déplacées dans l'espace CEMAC est celui d'une inadéquation structurelle entre les catégories juridiques existantes et la réalité vécue par ces personnes. Cette inadéquation ne procède pas d'une lacune isolée, mais d'une accumulation de lacunes qui s'observent à trois niveaux distincts, quoique complémentaires : l'exclusion du déplacé communautaire du statut de réfugié (A), l'insuffisance des Principes directeurs de 1998 sur les déplacements internes (B), et le silence du droit communautaire CEMAC face aux déplacements forcés intra-communautaires (C). C'est la conjonction de ces trois insuffisances, et non chacune isolément, qui crée le vide juridique que le concept de déplacé communautaire entend combler.

A- L'exclusion du déplacé communautaire du statut de réfugié

1 - Les limites de la Convention de Genève de 1951

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés constitue la pierre angulaire du droit international des réfugiés. Elle définit le réfugié comme « toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »⁵. Cette définition, bien que fondatrice et toujours structurante pour

⁵ Convention de Genève de 1951, Article 1, Section A, paragraphe 2.

l'ensemble du droit international des réfugiés, présente plusieurs limites rédhibitoires pour englober la réalité des déplacés communautaires.

Premièrement, elle exige une crainte de persécution individualisée et fondée sur l'un des cinq motifs énumérés limitativement. Or, les personnes fuyant les zones de conflit armé ou de violence généralisée dans l'espace CEMAC ne sont pas nécessairement victimes de persécutions individuelles fondées sur ces critères ; elles fuient une violence diffuse et indifférenciée qui touche l'ensemble de la population civile, indépendamment de toute appartenance identitaire, religieuse ou politique particulière. La doctrine a depuis longtemps souligné cette exigence d'individualisation comme l'un des points de rigidité les plus problématiques de la Convention de 1951 face aux déplacements de masse contemporains, dans lesquels la cause du départ est moins la persécution ciblée que l'effondrement généralisé de la sécurité publique⁶. Les mécanismes de détermination du statut de réfugié « *prima facie* » ou par groupe, développés par la pratique du HCR pour pallier cette difficulté dans les afflux massifs, demeurent des palliatifs opérationnels dépourvus de base conventionnelle explicite et ne modifient en rien la définition juridique elle-même⁷.

Deuxièmement, la Convention de 1951, dans sa formulation originelle, était limitée aux événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951⁸. Si le Protocole de New York de 1967 a supprimé cette limitation temporelle, il n'a pas modifié la définition substantielle du réfugié, laissant intacte l'exigence de persécution individualisée qui constitue le premier obstacle décrit ci-dessus.

Troisièmement, et c'est là un point fondamental pour notre propos, la Convention de Genève est construite autour du paradigme du franchissement de la frontière de l'État d'origine pour se retrouver dans un État tiers, appréhendé comme radicalement étranger. Cette logique bilatérale État d'origine / État d'accueil ignore totalement la dimension multilatérale, voire communautaire, des déplacements intra-régionaux qui s'opèrent au sein d'espaces d'intégration approfondie. Un ressortissant centrafricain fuyant les violences à Bangui pour se réfugier au Cameroun reste formellement dans l'espace CEMAC, mais la Convention le traite comme un simple réfugié « étranger » au Cameroun, sans considération pour son appartenance à un espace communautaire intégré au sein duquel la libre circulation des personnes est, en principe, garantie

⁶ HATHAWAY (J.C.), « The Evolution of Refugee Status in International Law : 1920-1950 », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 33, 1984, pp. 348-380 ; voir également CHIMNI (B.S.), *International Refugee Law : A Reader*, Sage Publications, New Delhi, 2000.

⁷ DURIEUX (J.-F.), « The Many Faces of 'Prima Facie' : Group-Based Evidence in Refugee Status Determination », *Africa and Forced Migration*, n° 2, 2009.

⁸ Convention de Genève de 1951, Article 1, Section A, paragraphe 2 : « les événements survenus avant le 1er janvier 1951 ». Cette limitation a été supprimée par le Protocole de New York de 1967.

par les textes constitutifs de l'organisation. Cette approche binaire national/étranger se révèle, dans le contexte spécifique des communautés économiques régionales africaines, en décalage croissant avec l'architecture juridique de l'intégration, laquelle a précisément pour objet d'atténuer la portée des frontières interétatiques en matière de circulation des personnes, sans pour autant l'accompagner d'un régime de protection adapté aux situations de contrainte.

2 - L'extension africaine de 1969 : une avancée insuffisante

Consciente des insuffisances de la Convention de Genève face aux réalités africaines, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA, devenue Union Africaine en 2002) a adopté le 10 septembre 1969 la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique⁹. L'article 1, paragraphe 2, de cette Convention élargit significativement la définition du réfugié en y incluant « toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit en dehors de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ». Cette définition élargie constitue indéniablement un progrès considérable, largement salué par la doctrine comme la première reconnaissance conventionnelle de la « violence généralisée » comme cause autonome de déplacement forcé, distincte de la persécution individualisée exigée par la Convention de Genève¹⁰. Elle permettrait théoriquement d'intégrer les personnes fuyant les conflits armés et les violences généralisées dans la zone CEMAC, qui constituent précisément les causes de déplacement que nous identifions dans notre concept de déplacé communautaire.

Cependant, la Convention de l'OUA de 1969 reproduit le même paradigme bilatéral que la Convention de Genève : elle est construite autour de la relation État d'origine / État d'accueil, sans intégrer la dimension communautaire du déplacement. En d'autres termes, même sous l'empire de la Convention de l'OUA de 1969, le ressortissant centrafricain réfugié au Cameroun est traité comme un « réfugié » ordinaire, soumis à la procédure de détermination du statut de réfugié et aux droits et obligations qui en découlent, sans que sa qualité de ressortissant d'un État membre de la CEMAC ne lui confère un quelconque traitement différencié ou des droits supplémentaires. Cette approche ignore totalement les liens d'intégration régionale qui unissent les États membres de la CEMAC et qui devraient, selon notre analyse, fonder une solidarité communautaire particulière

⁹ Convention de l'OUA de 1969, préc.

¹⁰ CARLIER (J.-Y), « Qu'est-ce qu'un réfugié ? », in FELLER (E), et al. (dir.), La protection des réfugiés en droit international, Larcier, Bruxelles, 2008, pp. 69-132.

en matière de protection des personnes déplacées. Le paradoxe est ici saisissant : les mêmes États qui se sont engagés, par le Traité de N'Djamena, à réaliser une union économique et monétaire fondée sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, n'ont tiré aucune conséquence protectrice de cet engagement lorsque la circulation en cause n'est plus volontaire mais contrainte.

3 - La contribution limitée de la Convention de Kampala

La Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, adoptée à Kampala le 23 octobre 2009¹¹, représente une avancée majeure dans le droit africain des déplacements forcés. Elle est le premier instrument international juridiquement contraignant dédié spécifiquement aux déplacés internes, et elle consacre une approche holistique en intégrant les obligations des États tant en matière de prévention que de protection et d'assistance durant et après le déplacement. Sa force obligatoire, résultant de sa nature conventionnelle et de son entrée en vigueur le 6 décembre 2012, la distingue nettement des Principes directeurs de 1998, dont elle constitue en quelque sorte la traduction régionale contraignante¹².

Cependant, la Convention de Kampala ne résout pas le problème spécifique des déplacés communautaires tels que nous les définissons. Son article 1er définit les personnes déplacées internes comme « des personnes ou groupes de personnes qui ont été forcées ou contraintes à fuir ou à quitter leurs foyers ou leurs lieux de résidence habituels, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, ou afin d'en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi une frontière d'État internationalement reconnue »¹³. Cette dernière condition à savoir « n'ont pas franchi une frontière d'État internationalement reconnue », exclut ipso facto les déplacés communautaires de son champ d'application, quand bien même les causes de leur déplacement seraient rigoureusement identiques à celles envisagées par la Convention. Cette exclusion est d'autant plus regrettable que la Convention de Kampala, en tant qu'instrument continental de l'Union Africaine, aurait pu constituer le cadre naturel d'une extension de la protection aux personnes déplacées ayant franchi une frontière au sein d'un même espace régional, à l'image de ce que suggère, sur un tout autre continent et dans un tout autre contexte, la Déclaration de Carthagène de 1984 en Amérique latine, laquelle a élargi la définition du réfugié pour tenir compte

¹¹ Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, adoptée lors du Sommet spécial de l'Union africaine, Kampala (Ouganda), 23 octobre 2009, entrée en vigueur le 6 décembre 2012.

¹² KÄLIN (W), Guiding Principles on Internal Displacement : Annotations, op. cit.

¹³ Convention de Kampala, Article 1er, définition des « personnes déplacées internes ».

des situations de violence généralisée régionales sans toutefois traiter la question spécifique de l'intégration économique¹⁴. Le silence de la Convention de Kampala sur cette hypothèse laisse ainsi subsister, à l'échelle continentale comme à l'échelle sous-régionale CEMAC, un angle mort persistant que ni le droit des réfugiés ni le droit africain des personnes déplacées ne parviennent à combler.

B- L'insuffisance des principes directeurs de 1998 sur les déplacements internes

Si l'exclusion du déplacé communautaire du statut de réfugié constitue le premier niveau de l'inadéquation normative, l'insuffisance des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en constitue le second, et non le moindre. Élaborés en 1998 sous la direction de M. Francis Deng, alors Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et présentés à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies la même année¹⁵, les Principes directeurs constituent, à ce jour, l'instrument international de référence en matière de protection des déplacés internes. Ils compilent et explicitent, en trente principes répartis en cinq sections, les normes du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et, par analogie, du droit des réfugiés, applicables aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Leur autorité morale et doctrinale est considérable : ils ont été accueillis favorablement par la Commission des droits de l'homme dès 1998¹⁶, puis explicitement reconnus par les chefs d'État et de gouvernement réunis lors du Sommet mondial de 2005 comme « un cadre international important pour la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays »¹⁷.

1 - La nature de « soft law » des Principes directeurs et son incidence sur leur force obligatoire

Le premier obstacle à l'efficacité des Principes directeurs de 1998 tient à leur nature juridique même. Contrairement à la Convention de Genève de 1951, à la Convention de l'OUA de 1969 ou à la Convention de Kampala de 2009, les Principes directeurs ne sont pas un traité international. Ils n'ont fait l'objet d'aucune signature, d'aucune ratification, d'aucun dépôt d'instrument, et ne créent, en tant que tels, aucune obligation juridique directe à la charge des

¹⁴ Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, Carthagène des Indes, 22 novembre 1984, Conclusion III, § 3.

¹⁵ DENG, F. M., Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Document des Nations Unies E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998.

¹⁶ Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Résolution 1998/50, « Personnes déplacées dans leur propre pays », 17 avril 1998.

¹⁷ Assemblée générale des Nations Unies, Document final du Sommet mondial de 2005, Résolution A/RES/60/1, 24 octobre 2005, § 132.

États. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies, dans sa résolution de 1998, s'est bornée à « prendre note » du rapport du Représentant spécial et des Principes directeurs qui y étaient annexés, sans les « adopter » au sens où cette adoption vaudrait consécration d'un instrument normatif contraignant¹⁸. Ils relèvent donc de la catégorie doctrinale du « soft law », c'est-à-dire d'instruments de droit dérivé, dépourvus de force obligatoire formelle, mais dont l'autorité procède de leur contenu puisqu'ils se présentent eux-mêmes comme une simple compilation et clarification de normes déjà existantes et contraignantes en droit international humanitaire et en droit international des droits de l'homme et de leur réception par la pratique des États et des organisations internationales¹⁹.

Cette qualification n'est pas seulement théorique ; elle emporte des conséquences pratiques considérables pour les déplacés communautaires. D'une part, aucun État membre de la CEMAC n'est juridiquement tenu d'incorporer les Principes directeurs dans son ordre juridique interne, ni de s'y conformer dans sa politique de gestion des déplacements forcés. La pratique observée dans la sous-région est d'ailleurs révélatrice de cette absence de contrainte : certains États membres ont adopté des textes nationaux inspirés, à des degrés divers, des Principes directeurs, tandis que d'autres n'ont adopté aucun cadre normatif spécifique en la matière, sans qu'aucune conséquence juridique ne s'attache à cette abstention. D'autre part, et c'est le point le plus important pour notre démonstration, l'absence de force contraignante rend structurellement impossible toute extension prétorienne ou interprétative du champ d'application des Principes directeurs aux situations de déplacement communautaire : un instrument de soft law, précisément parce qu'il ne lie pas les États, ne saurait non plus être invoqué pour leur imposer une obligation qu'il ne prévoit pas expressément. Une partie de la doctrine soutient, il est vrai, que certains des principes énoncés reflètent des règles de droit international coutumier ou des principes généraux de droit déjà contraignants par ailleurs, ce qui leur conférerait indirectement une portée obligatoire²⁰.

2 - Le champ d'application strictement intra-étatique des Principes directeurs

Le second obstacle, plus fondamental encore pour notre propos, tient à la définition même retenue par les Principes directeurs pour circonscrire leur champ d'application *ratione personae*. Le Principe 2 de l'introduction aux Principes directeurs définit les personnes déplacées à l'intérieur

¹⁸ Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Résolution 1998/50, préc. ; sur la portée juridique de cette « prise de note », voir COHEN (R), « The Guiding Principles on Internal Displacement : An Innovation in International Standard Setting », *Global Governance*, vol. 10, n° 4, 2004, pp. 459-480.

¹⁹ KÄLIN (W), *Guiding Principles on Internal Displacement : Annotations*, op. cit.

²⁰ Ibid. Voir également, sur la thèse du caractère partiellement déclaratoire des Principes directeurs, COHEN (R), art. préc.

de leur propre pays comme « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État »²¹. Cette dernière proposition à savoir « et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État » est déterminante : elle érige le non-franchissement de la frontière nationale en critère constitutif et négatif de la catégorie protégée.

Cette rigidité définitionnelle s'explique historiquement : les Principes directeurs de 1998 ont été conçus pour combler un vide alors identifié comme majeur, celui de l'absence de protection pour les personnes demeurant sous la seule souveraineté, et donc sous la seule responsabilité de leur État d'origine, sans pouvoir se prévaloir de la protection subsidiaire qu'offre, par hypothèse, le droit des réfugiés aux personnes ayant quitté leur pays. Le raisonnement sous-jacent aux Principes directeurs repose ainsi sur une *summa divisio* implicite parfaitement cohérente en 1998 : à l'intérieur de la frontière nationale, la protection relève des Principes directeurs et, plus largement, du droit interne combiné au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire ; au-delà de la frontière nationale, la protection relève du droit des réfugiés. Cette *summa divisio*, pertinente pour la généralité des situations de déplacement forcé observées à l'échelle mondiale à la fin du XX^e siècle, se révèle en revanche inopérante face à la réalité spécifique des espaces d'intégration régionale approfondie tels que la CEMAC, où le franchissement de la frontière nationale ne s'accompagne pas nécessairement d'une sortie de l'espace de solidarité et de responsabilité collective auquel appartenait la personne déplacée avant son départ. Le déplacé communautaire, en ce sens, n'est ni tout à fait un « national » au regard du droit interne de l'État d'accueil, ni tout à fait un « étranger » au regard de la philosophie d'intégration qui sous-tend le Traité de N'Djamena ; il occupe une position intermédiaire que ni les Principes directeurs, pensés pour l'intérieur strict de la frontière, ni le droit des réfugiés, pensé pour l'extérieur radical de la frontière, ne parviennent à saisir.

Il convient de souligner, à cet égard, que cette même logique de frontière a été reprise, sans modification substantielle, par la Convention de Kampala de 2009 dans la définition de son article 1er, ainsi que nous l'avons relevé plus haut²².

²¹ Principes directeurs de 1998, Introduction, Principe 2.

²² V. supra, Partie I, A, 3.

3 - L'absence de mécanisme de suivi, de contrôle et de mise en œuvre effective

Le troisième obstacle tient à l'absence, dans l'architecture des Principes directeurs, de tout mécanisme institutionnel de suivi, de contrôle ou de sanction comparable à ceux qui accompagnent les grands instruments conventionnels de protection des droits de l'homme. Le suivi de la mise en œuvre des Principes directeurs repose, pour l'essentiel, sur le mandat du Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; mandat créé en 2004 par la Commission des droits de l'homme en remplacement de celui de Représentant spécial exercé par M. Francis Deng, puis reconduit et renforcé par le Conseil des droits de l'homme²³ dont les moyens d'action demeurent essentiellement diplomatiques et incitatifs : missions de terrain, dialogue avec les gouvernements, rapports thématiques et rapports de pays présentés au Conseil des droits de l'homme, sans pouvoir contraignant.

À ce déficit institutionnel s'ajoute la coordination opérationnelle mise en place, à partir de 2005, par le Comité permanent interorganisations (IASC) sous la forme de « l'approche modulaire » ou « approche par clusters », qui organise la répartition des responsabilités humanitaires opérationnelles entre agences des Nations Unies et organisations non gouvernementales dans les situations de déplacement interne²⁴. Le déplacé communautaire, quant à lui, cumule cette faiblesse structurelle générale des Principes directeurs avec l'exclusion pure et simple de leur champ d'application *ratione loci* telle que décrite plus haut, ce qui le place dans une situation de vulnérabilité normative doublement aggravée.

4 - L'inadaptation des Principes directeurs face aux réalités de l'intégration régionale africaine

Il convient enfin de souligner que les Principes directeurs de 1998 ont été élaborés à une époque où les dynamiques d'intégration économique régionale en Afrique centrale, bien qu'amorçées depuis le Traité de N'Djamena de 1994, n'avaient pas encore atteint le degré d'approfondissement institutionnel qu'elles connaissent aujourd'hui, notamment depuis la révision de 2017 de la Convention CEMAC relative à la libre circulation des personnes²⁵. Les rédacteurs des Principes directeurs, opérant dans une perspective universaliste et globale, n'avaient

²³ Sur la création et l'évolution de ce mandat, transformé en 2004 puis en 2010 en mandat de Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, v. COHEN (R), art. préc.

²⁴ Comité permanent interorganisations (IASC), Guide de référence sur l'approche modulaire (cluster approach), Genève, 2005 (révisé 2015).

²⁵ Convention entre les États membres de la CEMAC relative à la libre circulation des personnes, révisée en 2017, préc.

ni pour mandat ni pour ambition de traiter des spécificités propres à chaque espace régional d'intégration ; leur texte, à dessein, s'adresse indifféremment à toutes les situations de déplacement interne, qu'elles se produisent en Afrique, en Asie, en Europe ou en Amérique, sans considération pour les régimes juridiques régionaux de circulation des personnes qui pourraient exister par ailleurs.

Le paradoxe est alors le suivant : plus l'intégration régionale progresse et plus les frontières nationales perdent, en droit communautaire, leur fonction de barrière à la circulation des personnes, plus l'écart se creuse avec un instrument comme les Principes directeurs qui continue de faire de cette même frontière le critère discriminant entre protection et absence de protection.

C- Le silence du droit communautaire cemar face aux déplacements forcés intra-communautaires

Après avoir établi l'exclusion du déplacé communautaire du statut de réfugié et l'insuffisance des Principes directeurs de 1998 à son égard, il convient d'examiner le troisième niveau de l'inadéquation normative, celui qui tient au silence du droit communautaire CEMAC lui-même.

1 - L'inexistence d'un cadre normatif CEMAC de protection des déplacés forcés

La CEMAC, instituée par le Traité de N'Djamena du 16 mars 1994²⁶, est une organisation d'intégration économique et monétaire regroupant le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale et le Tchad. Son architecture institutionnelle comprend la Communauté Économique de l'Afrique Centrale (CEAC), l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC) et l'Union Économique de l'Afrique Centrale (UEAC). Ses organes principaux sont la Conférence des Chefs d'État, le Conseil des Ministres, le Parlement communautaire, la Cour de Justice communautaire, la Cour des Comptes communautaire et le Comité Inter-États de la CEMAC. Cette architecture institutionnelle relativement dense et sophistiquée, comparable par certains aspects à celle d'autres communautés économiques régionales africaines, aurait pu servir de support à l'élaboration d'un cadre normatif de protection des personnes déplacées de force au sein de l'espace communautaire. Or, un examen approfondi du corpus normatif de la CEMAC révèle une absence quasi-totale de dispositions relatives aux déplacements forcés intra-communautaires. Le Traité constitutif de la CEMAC, ses Conventions et ses actes additionnels ne contiennent aucune référence aux personnes déplacées de force au sein de l'espace communautaire. Cette lacune est d'autant plus frappante que la CEMAC a développé, par ailleurs,

²⁶ Traité instituant la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale, signé à N'Djamena le 16 mars 1994.

un corpus normatif substantiel en matière de libre circulation des personnes et des biens, notamment la Convention du 15 décembre 1972 relative à la libre circulation des personnes²⁷, révisée en 2017 précisément pour renforcer et simplifier les conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des ressortissants communautaires sur le territoire des autres États membres, mais sans jamais envisager la situation spécifique des personnes contraintes de se déplacer sous l'effet de causes forcées. Ce contraste entre la densité normative en matière de circulation volontaire et le vide normatif en matière de circulation contrainte constitue, à nos yeux, l'un des paradoxes les plus significatifs du droit communautaire CEMAC contemporain. À titre de comparaison, la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), autre organisation d'intégration économique régionale africaine dotée d'un protocole ancien sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, signé à Dakar le 29 mai 1979²⁸, ne dispose pas davantage d'un instrument spécifique consacré aux déplacements forcés intracommunautaires, ce qui tend à confirmer, par la comparaison, que ce vide n'est pas propre à la CEMAC mais traduit une carence plus générale des mécanismes d'intégration économique régionale africaine, lesquels demeurent centrés sur la dimension économique et commerciale de la circulation des personnes, au détriment de sa dimension humanitaire et protectrice.

2 - Une protection juridique nationale limitée et hétérogène des déplacés CEMAC

La CEMAC ne dispose pas, à ce jour, d'un instrument juridique communautaire spécifiquement dédié à la protection des personnes déplacées de force au sein de l'espace communautaire. Cette lacune est particulièrement paradoxale au regard de l'ampleur du phénomène. La région Afrique centrale est, selon les données du HCR, l'une des zones géographiques où les déplacements forcés sont les plus massifs et les plus durables. La République Centrafricaine compte à elle seule plusieurs centaines de milliers de déplacés internes, et des centaines de milliers de ses ressortissants ont trouvé refuge dans les États voisins membres de la CEMAC²⁹. Le Cameroun, pour sa part, connaît une situation de déplacement multiforme, cumulant l'accueil de réfugiés et de déplacés communautaires en provenance de la République Centrafricaine et du bassin du lac Tchad, avec une crise de déplacement interne d'ampleur considérable dans ses régions anglophones. Aussi, les dispositifs nationaux présentent une double,

²⁷ Convention entre les États membres de la CEMAC relative à la libre circulation des personnes, du droit d'établissement, du droit de prestation de services et du droit d'investissement, signée le 15 décembre 1972, révisée en 2017.

²⁸ Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, Dakar, 29 mai 1979.

²⁹ HCR, Rapport de situation sur la crise en République Centrafricaine, Genève, 2023 ; OCHA, Rapport sur les besoins humanitaires en Afrique centrale, 2023.

voire une triple insuffisance. D'une part, ils sont par nature limités aux déplacements internes stricto sensu : un État ne saurait, en l'absence d'habilitation conventionnelle spécifique, étendre unilatéralement le bénéfice de son dispositif national de protection des déplacés internes à des personnes provenant d'un autre État. D'autre part, ils sont hétérogènes et disparates d'un État à l'autre. Enfin, ces dispositifs nationaux, précisément parce qu'ils sont conçus pour les déplacés internes nationaux, ne prévoient généralement aucune articulation avec le statut migratoire ou de séjour du déplacé communautaire au regard du droit commun des étrangers, ce qui l'expose à un risque de précarité administrative cumulative : ni véritablement protégé au titre d'un statut humanitaire spécifique, ni pleinement couvert par le régime communautaire de libre circulation conçu pour d'autres finalités.

3 - Le paradoxe de la libre circulation communautaire non assortie d'un droit à la protection

Le troisième aspect du silence normatif CEMAC, moins souvent relevé par la doctrine mais tout aussi déterminant pour notre démonstration, tient au paradoxe suivant : l'espace CEMAC dispose d'un régime juridique relativement abouti de libre circulation des personnes, mais ce régime n'est assorti d'aucun droit à la protection en cas de déplacement contraint. La Convention de 1972, révisée en 2017, garantit aux ressortissants communautaires le droit d'entrer, de circuler, de séjourner et de s'établir sur le territoire des autres États membres, sous réserve de certaines conditions administratives. Il en résulte une situation paradoxale : le déplacé communautaire, en tant que ressortissant d'un État membre de la CEMAC, bénéficie théoriquement d'un droit d'entrée facilité sur le territoire d'un autre État membre. Il est traité, au mieux, comme un ressortissant communautaire en libre circulation ordinaire, soumis au droit commun applicable à ce statut, sans bénéficier des garanties substantielles propres au droit des réfugiés ou des déplacés internes. Le droit communautaire de la libre circulation, en somme, facilite le franchissement de la frontière sans organiser l'accueil protecteur de la personne qui la franchit sous la contrainte.

II- LA CONSTRUCTION DOCTRINALE DU CONCEPT DE DÉPLACÉ COMMUNAUTAIRE COMME CATÉGORIE JURIDIQUE AUTONOME

La démonstration de l'inadéquation cumulative des catégories existantes étant établie entre exclusion du statut de réfugié, insuffisance des Principes directeurs de 1998, silence du droit communautaire CEMAC, il convient désormais de procéder à la construction positive du concept de déplacé communautaire. Cette construction doctrinale implique d'identifier les éléments constitutifs du concept (A), de revendiquer et de justifier la paternité scientifique du concept dans le vocabulaire juridique international (B).

A- Identification des critères définitionnels du déplacé communautaire**1 - L'approche synthétique de la définition du déplacé communautaire**

« Est déplacé communautaire, au sens du présent concept, toute personne ou groupe de personnes qui, du fait d'un conflit armé, d'une situation de violence généralisée, de violations massives des droits de l'homme, ou d'une catastrophe naturelle ou anthropique (artificielle), a été contraint de fuir ou de quitter sa résidence habituelle dans un État membre de la Communauté sous-régionale pour se réfugier dans un autre État membre de la Communauté, tout en demeurant au sein de l'espace communautaire ainsi délimité. »

Cette définition synthétique, à dessein élaborée par analogie méthodologique avec la démarche adoptée par les rédacteurs des Principes directeurs de 1998 et de la Convention de Kampala de 2009³⁰, repose sur six éléments constitutifs cumulatifs qu'il convient d'analyser successivement, en veillant à chaque fois à établir la spécificité du critère par rapport aux catégories voisines du réfugié et du déplacé interne.

2 - Analyse des éléments constitutifs**a- L'appartenance à l'espace communautaire CEMAC**

Le déplacé communautaire est un ressortissant d'un État membre de la CEMAC qui se trouve contraint de se déplacer vers un autre État membre de la même organisation. Ce critère de l'appartenance communautaire est l'élément central et novateur du concept. Il distingue le déplacé communautaire du réfugié ordinaire. Contrairement à ce dernier, le déplacé communautaire ne quitte pas l'espace communautaire auquel il appartient et auquel son État d'origine appartient également. Ce critère suppose, en amont, que l'État d'origine et l'État d'accueil soient tous deux parties au Traité de N'Djamena de 1994. Ce critère d'appartenance a également pour effet d'ancrer juridiquement le fondement de la compétence communautaire à traiter de la situation

b- Le franchissement d'une frontière nationale

Contrairement au déplacé interne classique, protégé au moins en théorie par les Principes directeurs de 1998, le déplacé communautaire a nécessairement franchi une frontière nationale entre deux États membres de la CEMAC. Ce franchissement de frontière est l'élément qui le distingue du déplacé interne et qui crée le vide juridique auquel le présent concept entend remédier, ainsi que nous l'avons démontré dans la première partie de cette étude à propos du champ d'application *ratione loci* des Principes directeurs. Il faut noter que ce franchissement de frontière

³⁰ Sur la méthode de définition synthétique suivie d'une analyse séquentielle des critères, telle qu'employée par les Principes directeurs de 1998 et par la Convention de Kampala de 2009, v. KÄLIN (W), *Guiding Principles on Internal Displacement* : Annotations, op. cit.

se produit dans un espace communautaire intégré où la libre circulation des personnes est théoriquement garantie par la Convention de 1972 révisée en 2017, ce qui lui confère une signification juridique différente du franchissement d'une frontière ordinaire entre États non membres d'une organisation d'intégration. Autrement dit, le même acte matériel qui est le franchissement d'une ligne frontière, revêt une portée juridique radicalement différente selon qu'il s'opère entre deux États membres d'un espace d'intégration approfondie ou entre un État membre et un État tiers ; c'est cette différence de portée juridique que le concept de déplacé communautaire entend précisément saisir et traduire normativement.

c- Le maintien au sein de l'espace communautaire

Le déplacé communautaire ne quitte pas l'espace CEMAC. Il demeure au sein de la zone communautaire. Ce critère est essentiel, car il fonde la compétence communautaire pour prendre en charge sa situation. Si la personne quittait l'espace CEMAC pour se réfugier dans un État tiers, elle n'entrerait plus dans le champ d'application du concept, et relèverait alors du droit international des réfugiés dans les conditions de droit commun. Ce critère du maintien au sein de l'espace communautaire permet également de circonscrire précisément le périmètre géographique de la nouvelle catégorie, en l'ancrant strictement dans les six États parties au Traité de N'Djamena, ce qui garantit sa cohérence avec le fondement institutionnel de la compétence communautaire invoquée.

d- Le caractère forcé du déplacement

Le déplacement doit être forcé, c'est-à-dire que la personne n'a pas librement choisi de se déplacer ; elle y a été contrainte par des circonstances extérieures échappant à sa volonté. Ce critère distingue le déplacé communautaire du migrant économique, qui se déplace librement à la recherche de meilleures conditions de vie, y compris lorsque ce dernier exerce son droit à la libre circulation garanti par la Convention de 1972 révisée. Le caractère forcé du déplacement est la marque distinctive de toutes les catégories de personnes déplacées en droit international, qu'il s'agisse du réfugié, du déplacé interne au sens des Principes directeurs, ou de la personne déplacée au sens de la Convention de Kampala ; le concept de déplacé communautaire s'inscrit résolument dans cette même logique de contrainte, ce qui garantit sa cohérence systémique avec les catégories voisines dont il vient combler l'interstice, plutôt que de les concurrencer ou de les affaiblir.

e- Les causes du déplacement

Le déplacement doit être causé par un conflit armé, une situation de violence généralisée, des violations massives des droits de l'homme, ou une catastrophe naturelle ou anthropique. Cette liste des causes s'inspire directement des Principes directeurs de 1998 et de la Convention de

Kampala de 2009, mais elle est adaptée au contexte CEMAC et volontairement énoncée de manière alternative et non cumulative, afin de couvrir l'ensemble des situations de déplacement forcé intra-communautaire que l'on observe dans la pratique contemporaine — qu'il s'agisse des conflits armés centrafricain et de la région du lac Tchad, des violences généralisées liées aux groupes armés non étatiques, ou des catastrophes naturelles telles que les inondations récurrentes du bassin du fleuve Chari-Logone, qui affectent simultanément plusieurs États membres de la CEMAC et provoquent des mouvements transfrontaliers de population comparables, par leur logique, aux déplacements liés aux conflits. Le choix délibéré de reprendre la terminologie déjà consacrée par les instruments existants, plutôt que d'en forger une entièrement nouvelle, répond à un souci de cohérence et d'intelligibilité normative : il s'agit de montrer que le concept de déplacé communautaire ne rompt pas avec l'acquis conceptuel du droit international des déplacements forcés, mais qu'il en constitue le prolongement logique et nécessaire dans un contexte régional spécifique.

f- La résidence habituelle dans un État membre

Le déplacé communautaire doit avoir eu sa résidence habituelle dans un État membre de la CEMAC. Ce critère permet d'exclure les ressortissants d'États tiers qui transiteraient par l'espace CEMAC en situation de déplacement forcé, lesquels demeurent régis par le droit international des réfugiés de droit commun. Il assure également un lien territorial minimal entre la personne et l'espace communautaire, condition nécessaire pour justifier, sur le plan des principes, l'intervention protectrice des institutions communautaires. Ce critère de la résidence habituelle, plutôt que celui, plus étroit, de la nationalité, permet en outre d'inclure dans le champ du concept certaines situations limites, telles que celles des personnes apatrides ou des personnes dont la nationalité est incertaine mais qui résidaient de manière stable et continue sur le territoire d'un État membre avant leur déplacement, et dans un souci de protection la plus large possible, cohérent avec l'esprit humanitaire qui anime l'ensemble du droit international des personnes déplacées.

B- Apport scientifique dans le vocabulaire juridique international

1 - L'originalité du concept dans le vocabulaire juridique international

Le concept de « déplacé communautaire » constitue une innovation majeure dans le vocabulaire juridique international du droit des déplacements forcés. À notre connaissance, ni la doctrine internationale, ni les instruments juridiques existants n'ont jusqu'à présent consacré une catégorie juridique spécifique pour désigner les personnes déplacées de force à l'intérieur d'un espace régional intégré, franchissant une frontière nationale tout en demeurant au sein de cet espace. La littérature juridique internationale sur les déplacements forcés est abondante et compte

des auteurs de référence tels que Guy S. Goodwin-Gill³¹, Walter Kälin³², Jane McAdam³³, ou encore Jean-François Durieux³⁴. Aucun de ces auteurs n'a, à notre connaissance, proposé ou utilisé la catégorie de « déplacé communautaire » au sens que nous lui donnons. Certes, la doctrine a pu, ponctuellement et de manière incidente, relever l'existence d'une zone grise entre réfugiés et déplacés internes dans les contextes régionaux fortement intégrés. Roberta Cohen évoque ainsi, dans son étude de référence sur les Principes directeurs, la situation « d'entre-deux » (« in-between ») dans laquelle se trouvent certaines catégories de personnes déplacées non couvertes par les instruments existants³⁵. Mais cette observation demeure, chez ces auteurs, une remarque incidente et non une catégorie juridique construite, définie par des critères précis et destinée à une consécration normative positive. Le concept comble ainsi une lacune réelle dans la doctrine internationale du droit des réfugiés et des déplacements forcés, en transformant une intuition doctrinale éparse en catégorie juridique structurée et opérationnelle.

2 - La valeur ajoutée scientifique du concept

La valeur ajoutée scientifique du concept de déplacé communautaire est triple. D'abord, il permet de nommer et donc de rendre visible une réalité jusqu'alors innommée. La création d'un concept juridique nouveau est toujours un acte de reconnaissance : nommer une réalité, c'est lui conférer une existence juridique et donc ouvrir la voie à sa prise en charge normative. Comme l'a écrit le philosophe du langage J.L. Austin, les actes de langage ont une dimension performative³⁶ : définir juridiquement le déplacé communautaire, c'est créer les conditions d'une protection spécifique, en donnant à l'administration, aux juridictions et aux organisations humanitaires un cadre conceptuel opérationnel pour identifier, recenser et prendre en charge cette catégorie de personnes, alors qu'elles demeurent aujourd'hui statistiquement et juridiquement diluées, tantôt dans les statistiques relatives aux réfugiés, tantôt dans celles, moins fiables encore s'agissant de personnes ayant quitté le territoire national, relatives aux déplacés internes.

Ensuite, le concept permet de dépasser les limites de la pensée binaire qui structure le droit international des déplacements forcés : soit réfugié, soit déplacé interne. Il introduit une troisième

³¹ GOODWIN-GILL (G.S.) et Mc ADAM (J.), *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 3e éd., 2007.

³² KÄLIN (W.), *op. cit.*

³³ McADAM (J.), *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007.

³⁴ DURIEUX (J.-F.), « The Many Faces of 'Prima Facie' : Group-Based Evidence in Refugee Status Determination », *Africa and Forced Migration*, n° 2, 2009.

³⁵ COHEN (R.), « The Guiding Principles on Internal Displacement : An Innovation in International Standard Setting », *art. préc.* ; voir également DENG (F.M), « Internally Displaced Persons : The Dilemma of the 'In-Between' », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 22, n° 2-3, 2003, pp. 76-83.

³⁶ AUSTIN (J.L.), *How to Do Things with Words*, Oxford University Press, 1962.

catégorie qui tient compte de la réalité des espaces régionaux intégrés, dans lesquels les frontières nationales ont une valeur juridique atténuée et dans lesquels les relations entre les individus et les États sont médiatisées par un niveau supplémentaire d'organisation : le niveau communautaire. Cette démarche s'inscrit, du reste, dans un mouvement plus large de la doctrine contemporaine du droit international des migrations forcées, qui tend à multiplier les catégories intermédiaires pour rendre compte de la complexité croissante des causes et des trajectoires de déplacement. l'on songe, à cet égard, à la notion de « protection complémentaire » développée par Jane McAdam pour désigner les personnes ne remplissant pas les critères stricts de la Convention de Genève mais ne pouvant néanmoins être renvoyées dans leur pays d'origine en raison d'un risque avéré de traitement inhumain³⁷, ou encore, dans un contexte régional comparable à celui de la CEMAC, au régime de protection temporaire institué au sein de l'Union européenne par la directive du Conseil du 20 juillet 2001 en cas d'afflux massif de personnes déplacées, lequel organise, à l'échelle d'un espace d'intégration régionale, une protection différenciée et adaptée aux situations de déplacement massif intracommunautaire ou en provenance de pays tiers³⁸. Ces précédents doctrinaux et normatifs, pour n'être pas transposables tels quels au contexte CEMAC compte tenu des différences considérables de degré d'intégration entre l'Union européenne et la CEMAC, confirment néanmoins la pertinence méthodologique de la démarche consistant à construire des catégories de protection adaptées aux réalités spécifiques des espaces d'intégration régionale, plutôt que de s'en tenir aux seules catégories universelles héritées du droit international classique.

Enfin, le concept pose les bases d'une approche communautaire de la protection des personnes déplacées dans l'espace CEMAC. En désignant spécifiquement les déplacés qui se trouvent dans l'espace communautaire, le concept ouvre la voie à l'élaboration d'un cadre normatif communautaire de protection, distinct et complémentaire des cadres nationaux et international, et directement rattaché à la logique de solidarité qui fonde, depuis 1994, l'entreprise d'intégration régionale de la CEMAC.

Conclusion

Au terme de cette étude, nous pouvons affirmer avec conviction que le concept de « déplacé communautaire » constitue une innovation doctrinale nécessaire et originale dans le vocabulaire juridique international. L'analyse des cadres normatifs existants, droit international des réfugiés, Principes directeurs de 1998 sur les déplacements internes, droit communautaire CEMAC, a révélé

³⁷ McADAM (J.), *Complementary Protection in International Refugee Law*, op. cit.

³⁸ Conseil de l'Union européenne, Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, JOCE L 212 du 7 août 2001.

une lacune structurelle considérable, et cumulative, face à la réalité des personnes contraintes de se déplacer de force à l'intérieur de l'espace CEMAC en franchissant une frontière nationale. Trois insuffisances distinctes, mais convergentes, ont été mises en évidence : l'exclusion du déplacé communautaire du statut de réfugié, en raison tant de l'exigence de persécution individualisée posée par la Convention de Genève de 1951 que du paradigme bilatéral État d'origine / État d'accueil qui structure aussi bien cette dernière que la Convention de l'OUA de 1969 et la Convention de Kampala de 2009 ; l'insuffisance des Principes directeurs de 1998, tenant à leur nature de soft law dépourvue de force contraignante, à leur champ d'application *ratione loci* strictement circonscrit à l'intérieur des frontières nationales, à l'absence de tout mécanisme institutionnel de suivi et de sanction, et à leur inadaptation congénitale aux réalités contemporaines de l'intégration régionale africaine ; et le silence du droit communautaire CEMAC lui-même, qui n'a développé aucun cadre normatif de protection des déplacés forcés en dépit de la densité de son corpus normatif relatif à la libre circulation des personnes, laissant subsister un paradoxe persistant entre la facilité du franchissement de la frontière communautaire et l'absence de tout droit à la protection qui devrait, logiquement, l'accompagner.

Le concept de déplacé communautaire que nous avons élaboré, entend précisément combler cette lacune bipartite. Défini comme toute personne contrainte de fuir vers un autre État membre de la CEMAC du fait d'un conflit armé, d'une violence généralisée ou d'une catastrophe naturelle ou artificielle, tout en demeurant au sein de l'espace communautaire, ce concept repose sur six éléments constitutifs cumulatifs qui sont entre autre l'appartenance à l'espace communautaire, le franchissement d'une frontière nationale, le maintien au sein de l'espace communautaire, le caractère forcé du déplacement, la diversité alternative des causes du déplacement, et la résidence habituelle dans un État membre. Ceux garantissent la rigueur juridique et la précision définitionnelle. L'originalité du concept réside donc dans sa capacité à prendre en compte simultanément trois dimensions que les catégories existantes ne parviennent pas à articuler : la dimension internationale, tenant au franchissement d'une frontière nationale ; la dimension humanitaire, tenant au caractère forcé et aux causes du déplacement ; et la dimension communautaire, tenant à l'appartenance à un espace sous-régional intégré et au maintien de la personne déplacée à l'intérieur de cet espace. Cette articulation trilatérale fait du déplacé communautaire une catégorie véritablement *sui generis*, irréductible aux catégories existantes de réfugié, de déplacé interne au sens des Principes directeurs, ou de migrant.

Ce travail n'est que le début d'un chantier normatif ambitieux. Les articles suivants de cette série auront pour objet d'approfondir le régime juridique applicable aux déplacés communautaires,

d'examiner plus avant les modalités techniques de mise en œuvre des voies de consécration ici esquissées, et de situer le concept dans une perspective comparée internationale, notamment au regard des expériences européenne et ouest-africaine d'intégration régionale, afin d'enrichir la réflexion sur les voies de sa consécration définitive dans le droit positif.



Civil liberties under siege: Cameroon's anglophone crisis

Libertés civiles assiégées: la crise anglophone du Cameroun

Par :

Amah Charles Agbor Taboko

Ph.D. Candidate

Contract Officer, The University of Bamenda,

Cameroon

ABANE ENGOLO Patrick Edgard

Professor of Law, Faculty of Law and Political Science, University of Yaoundé II

IHIMBRU BARNABAS K.

Senior Lecturer, Faculty of Law and Political Science, The University of Bamenda:

Abstract:

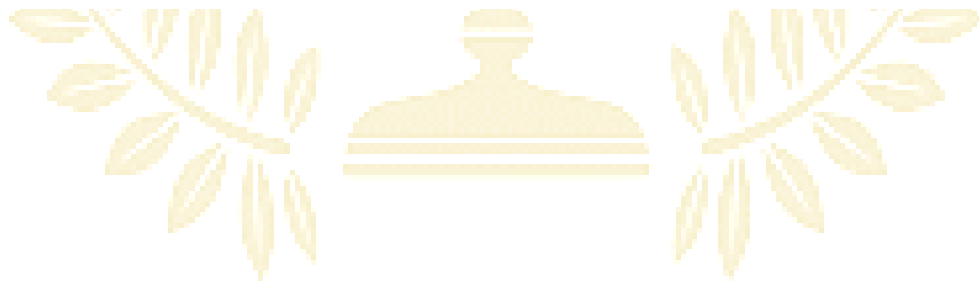
This article explores how the ongoing Anglophone crisis in Cameroon has deeply strained civil liberties, reshaping everyday life for those caught in its path. What began as protests over marginalization in the English-speaking regions has evolved into a protracted conflict marked by violence, repression, and fear. Through this lens, the piece highlights how fundamental freedoms expression, assembly, movement, and access to justice have been steadily eroded by both state actions and armed separatist groups. Beyond policy and politics, the crisis is a human story. Teachers unable to enter classrooms, journalists silenced, families displaced, and communities living under constant uncertainty reveal the lived reality behind the headlines. The article underscores how insecurity and mistrust have fractured social bonds, while also drawing attention to the resilience of individuals and civil society actors striving to preserve dignity and rights amid instability. Ultimately, the piece calls for renewed attention to accountability, dialogue, and the protection of civilians, arguing that any sustainable resolution must center not only on political solutions but on restoring the fundamental freedoms that allow people to live without fear.

Keywords: Anglophone crisis, civil liberties, human rights, conflict, freedom of expression, displacement, governance, insecurity, resilience

Résumé:

Cet article explore la manière dont la crise anglophone en cours au Cameroun a profondément éprouvé les libertés civiles, remodelant le quotidien de ceux qui en sont victimes. Ce qui a commencé comme des protestations contre une marginalisation dans les régions anglophones a évolué en un conflit prolongé marqué par la violence, la répression et la peur. À travers ce prisme, l'article met en lumière la façon dont les libertés fondamentales expression, rassemblement, déplacement et accès à la justice ont été progressivement érodées tant par les actions de l'État que par les groupes séparatistes armés. Au-delà de la politique et de la gouvernance, la crise est une histoire humaine. Des enseignants incapables d'entrer dans les classes, des journalistes réduits au silence, des familles déplacées et des communautés vivant sous une incertitude permanente révèlent la réalité vécue derrière les titres. L'article souligne comment l'insécurité et la méfiance ont fragmenté les liens sociaux, tout en mettant en lumière la résilience des individus et des acteurs de la société civile qui œuvrent à préserver la dignité et les droits au milieu de l'instabilité. En fin de compte, le texte appelle à une attention renouvelée envers la reddition de comptes, le dialogue et la protection des civils, soutenant que toute résolution durable doit centrer non seulement des solutions politiques mais aussi la restauration des libertés fondamentales qui permettent aux personnes de vivre sans peur.

Mots-clés: crise anglophone, libertés civiles, droits humains, conflit, liberté d'expression, déplacement, gouvernance, insécurité, résilience



Introduction

Civil liberties in Cameroon's Anglophone regions have, over the past decade, become the terrain upon which foundational questions of constitutionalism, minority protection, and the limits of state power are contested. What began in 2016 as sectoral protests by lawyers and teachers in the North-West and South-West regions, challenging the marginalisation of the common law system and Anglo-Saxon educational traditions have since evolved into a protracted and violent conflict marked by secessionist claims, militarisation, and a sustained contraction of civic space.¹ The state's response, grounded in security rationales and territorial integrity, has relied heavily on emergency style governance, counter terrorism legislation, and administrative restrictions that have profoundly affected freedoms of expression, assembly, movement, and due process.² From a public law perspective, the crisis exposes structural tensions embedded within Cameroon's 1972 unitary constitutional order and its subsequent reforms, particularly the 1996 Constitution's nominal commitment to decentralisation and protection of minority identities.³ While the Constitution guarantees fundamental rights and freedoms,⁴ their justiciability and enforcement remain constrained by institutional weaknesses, executive dominance, and limited judicial independence.⁵

Page | 191

Recent domestic jurisprudence, including proceedings before military tribunals against civilians under Law No 2014/028 on the Suppression of Acts of Terrorism, raises serious concerns regarding fair trial guarantees and the erosion of ordinary criminal justice safeguards.⁶ At the regional and international levels, Cameroon's obligations under instruments such as the African Charter on Human and Peoples' Rights (ACHPR) and the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) provide a normative framework against which state conduct must be

¹ International Crisis Group, *Cameroon's Anglophone Crisis: How to Get to Talks?* (Africa Report No 272, 2019); Piet Konings and Francis B Nyamnjoh, 'The Anglophone Problem in Cameroon' (2020) 58 *Journal of Modern African Studies* 1.

² Amnesty International, *A Turn for the Worse: Violence and Human Rights Violations in Cameroon's Anglophone Regions* (2023); Human Rights Watch, *World Report 2024: Cameroon*.

³ Constitution of the Republic of Cameroon 1972 (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996); Charles Manga Fombad, 'Cameroon's Decentralisation: A Hollow Reform?' (2021) 65 *Journal of African Law* 45.

⁴ Constitution of Cameroon (n 3) Preamble (incorporating rights to liberty, fair trial, and freedoms of expression and association).

⁵ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 *African Journal of Legal Studies* 89.

⁶ Law No 2014/028 of 23 December 2014 on the Suppression of Acts of Terrorism; see also Nkongho Felix Agbor-Balla & Others v Cameroon (Military Tribunal of Yaoundé, 2017) (charges later discontinued following international pressure).

assessed.⁷ This article situates the Anglophone crisis within broader debates on civil liberties under stress, arguing that Cameroon exemplifies a pattern in which counter-insurgency governance normalises exceptional measures, thereby hollowing out constitutional guarantees. It contends that the crisis is not merely a security issue but a profound public law failure rooted in unresolved questions of legal pluralism, constitutional identity, and the accommodation of diversity within post-colonial states. By engaging contemporary legal literature, recent case law, and evolving international standards, the article seeks to illuminate both the doctrinal and human dimensions of a conflict in which the erosion of civil liberties has become both a symptom and a driver of instability.

I- THE EROSION OF CIVIL LIBERTIES IN CAMEROON'S ANGLOPHONE REGIONS: STRUCTURAL AND LEGAL CONSTRAINTS:

The erosion of civil liberties in Cameroon's Anglophone regions is neither incidental nor solely the by-product of armed conflict; it is rooted in deeper structural asymmetries and reinforced by a legal architecture that enables expansive executive discretion. Understanding this erosion requires situating contemporary violations within the historical and constitutional configuration of the Cameroonian state, where the accommodation of legal pluralism has remained fragile and, at times, illusory.⁸ At the structural level, the Anglophone crisis reflects longstanding grievances tied to the perceived assimilation of the common law system into a predominantly civil law framework. The post-reunification settlement, consolidated by the 1972 unitary constitution, effectively centralised political authority while diluting the federal guarantees that had previously protected Anglophone institutional distinctiveness.⁹ Although the 1996 constitutional amendments introduced decentralisation and formally recognised Cameroon's "bilingual and bicultural" character, these provisions have been widely criticised as under-implemented and normatively weak.¹⁰ In practice, administrative centralisation and the dominance of Francophone legal traditions have contributed to a systemic marginalisation that extends beyond symbolic concerns to affect access to justice, language rights, and participation in public life.¹¹ These structural

⁷ African Charter on Human and Peoples' Rights (adopted 27 June 1981, entered into force 21 October 1986) 1520 UNTS 217; International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171.

⁸ Piet Konings and Francis B Nyamnjoh, 'The Anglophone Problem in Cameroon' (2020) 58 Journal of Modern African Studies 1.

⁹ Constitution of the Republic of Cameroon 1972; Victor Julius Ngoh, *Cameroon 1884–1985: A Hundred Years of History* (Navein 2019).

¹⁰ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996); Charles Manga Fombad, 'Decentralisation in Cameroon: Prospects and Challenges' (2021) 65 Journal of African Law 45.

¹¹ George Nche, 'Legal Pluralism and the Marginalisation of Anglophone Cameroon' (2022) 10 African Journal of International and Comparative Law 233.

tensions have been compounded by a legal framework that increasingly privileges security imperatives over civil liberties. Central to this development is Law No 2014/028 on the Suppression of Acts of Terrorism, whose broad and imprecise definitions have enabled its application to conduct falling within the ambit of protected freedoms, including peaceful protest and political dissent.¹² The use of military tribunals to prosecute civilians under this law has further undermined fair trial guarantees, contravening both constitutional protections and Cameroon's obligations under international human rights law.¹³ Contemporary cases arising from the Anglophone crisis demonstrate a pattern in which individuals lawyers, activists, journalists, and ordinary civilians have been subjected to prolonged pre-trial detention, incommunicado detention, and proceedings before courts lacking independence and impartiality.¹⁴

From a public law standpoint, these developments raise critical questions about the limits of state power and the resilience of constitutional guarantees in times of crisis. While the Cameroonian Constitution enshrines a catalogue of fundamental rights, their enforceability remains constrained by institutional deficits, including limited judicial independence and the absence of a robust system of constitutional review accessible to individuals.¹⁵ Moreover, the lack of effective remedies at the domestic level has compelled recourse to regional mechanisms, particularly the African Commission on Human and Peoples' Rights, whose jurisprudence underscores the incompatibility of sweeping security measures with the Charter's protections.¹⁶ Yet, as with many African human rights systems, the challenge lies less in normative clarity than in implementation and political will.¹⁷ Ultimately, the erosion of civil liberties in Cameroon's Anglophone regions illustrates how structural marginalisation and legal permissiveness can interact to produce a sustained crisis of constitutionalism.

A- Formal restrictions on the exercise of fundamental freedoms

Formal restrictions on the exercise of fundamental freedoms in Cameroon's Anglophone regions are anchored in a dense web of constitutional provisions, statutory instruments, and administrative practices that, taken together, have enabled the state to lawfully curtail rights while

¹² Law No 2014/028 of 23 December 2014 on the Suppression of Acts of Terrorism; Amnesty International, Cameroon: A Turn for the Worse (2023).

¹³ International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171, art 14; African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) art 7.

¹⁴ Human Rights Watch, World Report 2024: Cameroon; see also Agbor-Balla & Others v Cameroon (Military Tribunal of Yaoundé, 2017).

¹⁵ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 African Journal of Legal Studies 89.

¹⁶ Gunme & Others v Cameroon (2009) AHRLR 9 (ACHPR 2009).

¹⁷ Frans Viljoen, International Human Rights Law in Africa (3rd edn, OUP 2023).

maintaining a veneer of legality. Although the Cameroonian Constitution proclaims adherence to fundamental rights and incorporates international human rights norms within its Preamble,¹⁸ the operationalisation of these guarantees is significantly qualified by broadly framed limitation clauses and an institutional context that favours executive supremacy.¹⁹ At the legislative level, one of the most consequential instruments has been Law No 2014/028 on the Suppression of Acts of Terrorism. Its expansive definition of terrorism encompassing acts that may “disrupt the normal functioning of public services” or create a “general state of insecurity” has facilitated its application to activities ordinarily protected under freedoms of expression, association, and peaceful assembly.²⁰

In practice, this has allowed authorities to criminalise dissent, including participation in protests, the organisation of strikes, and even certain forms of journalistic reporting.²¹ The use of such legislation in the Anglophone regions reflects a broader trend of “securitisation” of civic space, where legal norms originally designed for exceptional threats are repurposed to regulate political contestation.²² Administrative regulation has further entrenched formal constraints on civil liberties. Laws governing public meetings and demonstrations, notably Law No 90/055 on public meetings and Law No 90/056 on political parties, impose prior authorisation requirements that grant local administrative authorities wide discretion to prohibit assemblies on vaguely defined grounds such as “public order.”²³ In this sense, the Anglophone crisis demonstrates how the formal legal order itself can become a constraint, structuring and legitimising the erosion of civil liberties. The issue is not merely the violation of rights in practice, but the manner in which law is mobilised to redefine the boundaries of permissible state action, often to the detriment of the very freedoms it purports to protect.²⁴

1- The suppression of freedoms of expression, association, and assembly through legal and administrative measures

The suppression of freedoms of expression, association, and assembly in Cameroon’s Anglophone regions has been effected through a convergence of legal rules and administrative

¹⁸ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996) Preamble.

¹⁹ Charles Manga Fombad, ‘Constitutional Reforms and Limitations of Rights in Cameroon’ (2022) 66 Journal of African Law 112.

²⁰ Law No 2014/028 of 23 December 2014 on the Suppression of Acts of Terrorism, s 2.

²¹ Amnesty International, Cameroon: A Turn for the Worse (2023).

²² Kim Lane Scheppele, ‘Autocratic Legalism’ (2018) 85 University of Chicago Law Review 545.

²³ Law No 90/055 of 19 December 1990 relating to public meetings; Law No 90/056 of 19 December 1990 relating to political parties.

²⁴ Frans Viljoen, International Human Rights Law in Africa (3rd edn, OUP 2023).

practices that, while formally grounded in law, operate in ways that significantly curtail democratic participation. These freedoms guaranteed under the Preamble to the 1996 Constitution and reinforced by Cameroon's obligations under international human rights instruments have, in the context of the Anglophone crisis, been subjected to sweeping limitations justified on the basis of public order, national unity, and counter-terrorism imperatives.²⁵ Freedom of expression has been particularly affected by a combination of statutory controls and executive actions targeting both traditional and digital forms of communication. The 2014 anti-terrorism law has been invoked to prosecute individuals for speech acts deemed sympathetic to separatist causes or critical of state authorities, thereby blurring the line between incitement to violence and legitimate political dissent.²⁶ Journalists, bloggers, and civil society actors have faced arrests, intimidation, and prolonged detention, often under charges that lack precision and foreseeability, contrary to established principles of legality.²⁷ The situation has been exacerbated by administrative measures such as the suspension of media outlets and the periodic shutdown of internet services in the Anglophone regions actions that have had a chilling effect on public discourse and access to information.²⁸

Equally constrained is the freedom of association, particularly for civil society organisations, professional groups, and grassroots movements operating in the Anglophone regions. Legal frameworks governing associations grant administrative authorities broad discretionary powers to authorise, monitor, and dissolve organisations on grounds that are often vaguely defined.²⁹ In practice, organisations perceived as sympathetic to Anglophone grievances have been subjected to heightened scrutiny, suspension, or outright prohibition.³⁰ The banning of certain groups and the harassment of their members reflect a pattern in which associational life is tightly regulated to prevent the emergence of organised dissent.³¹ Freedom of assembly has perhaps experienced the most visible and immediate restrictions. Laws regulating public meetings

²⁵ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996) Preamble; African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) arts 9–11; International Covenant on Civil and Political Rights (1966) arts 19, 21, 22.

²⁶ Law No 2014/028 of 23 December 2014 on the Suppression of Acts of Terrorism; Amnesty International, Cameroon: A Turn for the Worse (2023).

²⁷ UN Human Rights Committee, General Comment No 34 on Article 19 (Freedoms of Opinion and Expression) (2011) UN Doc CCPR/C/GC/34.

²⁸ Access Now, Internet Shutdowns and the Anglophone Crisis in Cameroon (2023); Committee to Protect Journalists, Cameroon: Press Freedom Under Pressure (2024).

²⁹ Law No 90/053 of 19 December 1990 on freedom of association.

³⁰ Human Rights Watch, World Report 2024: Cameroon.

³¹ International Crisis Group, Cameroon's Anglophone Crisis (Africa Report No 272, 2019).

require prior notification or authorisation, effectively enabling administrative officials to prohibit gatherings pre-emptively on grounds of maintaining public order.³²

In the Anglophone regions, these powers have been exercised systematically to ban protests, disperse demonstrations, and criminalise participation in public gatherings, even where such assemblies are peaceful.³³ Security forces have frequently intervened to enforce these prohibitions, sometimes employing excessive force, thereby raising concerns about the proportionality and necessity of such measures under both domestic and international law.³⁴ From a doctrinal standpoint, the cumulative restriction of these three interrelated freedoms undermines the very conditions necessary for a functioning constitutional democracy. The jurisprudence of international bodies, including the African Commission on Human and Peoples' Rights and the UN Human Rights Committee, consistently emphasises that limitations on these rights must satisfy strict tests of legality, necessity, and proportionality.³⁵ However, the Cameroonian approach characterised by broadly worded laws, expansive administrative discretion, and weak judicial oversight falls short of these standards.³⁶

2- The use of emergency regulations and security laws to justify limitations on civil liberties

The deployment of emergency regulations and security legislation has been central to the justification and consolidation of limitations on civil liberties in Cameroon's Anglophone regions. Although Cameroon has not consistently operated under a formally declared state of emergency within the meaning of constitutional doctrine, the state's reliance on security-based legal instruments has produced what may be described as a de facto emergency legal order one in which exceptional powers are exercised without the procedural safeguards and temporal limits ordinarily associated with emergency governance.³⁷ At the heart of this framework lies Law No 2014/028 on the Suppression of Acts of Terrorism, which has become the principal legal basis for state action in the Anglophone crisis. The law's broad and indeterminate definitions of terrorism allow for its application to a wide spectrum of conduct, including activities that fall squarely within the

³² Law No 90/055 of 19 December 1990 relating to public meetings. .

³³ UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association: Mission to Cameroon' (2022) UN Doc A/HRC/50/23/Add.2.

³⁴ Amnesty International (n 2).

³⁵ UN Human Rights Committee, General Comment No 37 on the Right of Peaceful Assembly (2020) UN Doc CCPR/C/GC/37; *Gunme & Others v Cameroon* (2009) AHRLR 9 (ACHPR 2009).

³⁶ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 African Journal of Legal Studies 89.

³⁷ David Dyzenhaus, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency* (CUP 2006).

protection of fundamental rights.³⁸ Its provisions permit severe penalties, including the death sentence, and facilitate extended pre-trial detention, thereby creating a coercive legal environment that discourages dissent.³⁹ In practice, the law has been used not only against armed separatist actors but also against civilians, activists, and community leaders, effectively conflating political opposition with threats to national security.⁴⁰

This securitised legal approach is reinforced by procedural mechanisms that deviate from ordinary constitutional guarantees. The jurisdiction of military tribunals over civilians accused of terrorism-related offences represents a significant departure from international human rights standards, which generally restrict such courts to strictly military offences.⁴¹ Proceedings before these tribunals have been marked by limitations on due process rights, including restricted access to counsel, reliance on confessions obtained under questionable circumstances, and limited avenues for appeal.⁴² Such practices undermine the right to a fair trial as protected under both the Cameroonian Constitution and international instruments such as the ICCPR and the African Charter.⁴³ Beyond formal legislation, executive authorities have relied on administrative measures that function analogously to emergency regulations. These include curfews, movement restrictions, bans on public gatherings, and the shutdown of communication networks.⁴⁴

While often justified on grounds of restoring order and protecting public safety, these measures are frequently imposed without clear legal basis, transparent criteria, or effective judicial oversight.⁴⁵ The absence of formal derogation procedures such as those required under article 4 of the ICCPR raises serious questions about the legality of such restrictions under international law, particularly given that certain rights, including the prohibition of arbitrary detention and the right to life, are non-derogable.⁴⁶ From a comparative public law perspective, Cameroon's approach reflects a broader phenomenon described in contemporary scholarship as the "normalisation of emergency powers," whereby exceptional measures become embedded within ordinary legal

³⁸ Law No 2014/028 of 23 December 2014 on the Suppression of Acts of Terrorism, s 2.

³⁹ Amnesty International, *Cameroon: A Turn for the Worse* (2023).

⁴⁰ Human Rights Watch, *World Report 2024: Cameroon*.

⁴¹ UN Human Rights Committee, General Comment No 32 on Article 14 (Right to Equality before Courts and Tribunals) (2007) UN Doc CCPR/C/GC/32.

⁴² International Commission of Jurists, *Cameroon: Military Justice and Human Rights* (2022).

⁴³ International Covenant on Civil and Political Rights (1966) arts 9, 14; African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) art 7.

⁴⁴ UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association: Mission to Cameroon' (2022) UN Doc A/HRC/50/23/Add.2.

⁴⁵ Access Now, *Internet Shutdowns and Digital Rights in Cameroon* (2023).

⁴⁶ ICCPR (n 7) art 4; Human Rights Committee, General Comment No 29 on States of Emergency (2001) UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

frameworks.⁴⁷ This blurring of the boundary between emergency and normalcy weakens the principle of legality and dilutes the requirement that limitations on rights be strictly necessary and proportionate.⁴⁸ In the Anglophone context, the persistence of security based restrictions over an extended period has transformed what might have been temporary responses into enduring features of governance.

Crucially, the justificatory narrative underpinning these measures centred on sovereignty, territorial integrity, and the fight against terrorism has limited space for contestation within domestic legal institutions. Courts have rarely engaged in rigorous proportionality analysis or subjected executive action to meaningful scrutiny, thereby reinforcing a cycle in which security considerations systematically outweigh civil liberties.⁴⁹ The result is a legal order in which emergency rationales are invoked not as exceptional departures from the rule of law, but as routine instruments of statecraft. In sum, the use of emergency regulations and security laws in Cameroon's Anglophone regions illustrates how legal frameworks designed to address genuine threats can be expanded beyond their intended scope, with profound implications for constitutional governance. By embedding exceptional powers within the ordinary legal system, the state not only constrains individual freedoms but also reshapes the normative boundaries of legality itself, raising fundamental questions about the future of rights protection in contexts of protracted internal conflict.⁵⁰

B- Substantive violations of civil liberties in practice

While formal legal frameworks provide the justificatory architecture for limiting rights, the lived reality in Cameroon's Anglophone regions reveals a pattern of substantive violations that extend well beyond what even permissive legal regimes would allow. In practice, civil liberties have not merely been restricted; they have frequently been disregarded through patterns of abuse that implicate both state and non-state actors, with profound consequences for the rule of law and the protection of human dignity.⁵¹ One of the most pervasive features of the crisis has been the widespread violation of the right to liberty and security of the person. Arbitrary arrests and detentions have been extensively documented, often carried out without warrants, based on vague suspicions of separatist affiliation, or in the context of mass security operations.⁵² Detainees have

⁴⁷ Kim Lane Scheppele, 'Autocratic Legalism' (2018) 85 University of Chicago Law Review 545

⁴⁸ Aileen Kavanagh, 'Proportionality and the Rule of Law' (2021) 79 Cambridge Law Journal 14

⁴⁹ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 African Journal of Legal Studies 89.

⁵⁰ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

⁵¹ International Crisis Group, *Cameroon's Anglophone Crisis* (Africa Report No 272, 2019).

⁵² Human Rights Watch, *World Report 2024: Cameroon*.

frequently been held incommunicado, sometimes in unofficial detention facilities, and subjected to prolonged pre-trial detention in conditions that fall short of both domestic legal standards and international norms.⁵³ Such practices contravene the guarantees enshrined in the Cameroonian Constitution, as well as article 9 of the ICCPR and article 6 of the African Charter.⁵⁴

Page | 199

Closely linked to these violations are persistent allegations of torture and ill-treatment. Reports from international and regional human rights organisations indicate that detainees particularly those accused of involvement in separatist activities have been subjected to physical abuse, coercive interrogation techniques, and degrading treatment while in custody.⁵⁵ These practices not only violate the absolute prohibition of torture under international law but also undermine the integrity of the criminal justice process, especially where confessions obtained under duress are admitted as evidence.⁵⁶ The right to life has also been gravely affected, with credible reports of extrajudicial killings carried out in the course of military and security operations.⁵⁷ Security forces have been accused of using excessive and indiscriminate force against civilians, including during village raids and crowd-control operations.⁵⁸ At the same time, armed separatist groups have perpetrated serious abuses, including targeted killings, kidnappings, and attacks on civilians perceived as collaborating with the state.⁵⁹ The multiplicity of actors involved in such violations complicates accountability but does not diminish the state's primary obligation to protect life and ensure effective investigations into unlawful deaths.⁶⁰

Substantive violations also extend to the administration of justice. The erosion of fair trial rights already strained by the use of military tribunals—has been compounded by systemic delays, lack of access to legal representation, and political interference in judicial processes.⁶¹ In many cases, individuals remain detained for extended periods without trial, while others are prosecuted in proceedings that fail to meet minimum standards of independence and impartiality.⁶² This undermines public confidence in legal institutions and reinforces perceptions of justice as answer

⁵³ Amnesty International, *Cameroon: A Turn for the Worse* (2023).

⁵⁴ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996); International Covenant on Civil and Political Rights (1966) art 9; African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) art 6.

⁵⁵ Amnesty International (n 3); UN Committee against Torture, *Concluding Observations on Cameroon* (2022) UN Doc CAT/C/CMR/CO/6.

⁵⁶ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984) art 2.

⁵⁷ Human Rights Watch (n 2).

⁵⁸ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Report on the Human Rights Situation in the North-West and South-West Regions of Cameroon* (2023).

⁵⁹ International Crisis Group (n 1).

⁶⁰ African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) art 4.

⁶¹ International Commission of Jurists, *Cameroon: Military Justice and Human Rights* (2022).

⁶² UN Human Rights Committee, *General Comment No 32* (2007) UN Doc CCPR/C/GC/32.

of repression rather than protection.⁶³ Beyond civil and political rights, the crisis has had severe implications for socio-economic rights closely linked to civil liberties. The destruction of villages, displacement of populations, and disruption of education exacerbated by enforced school boycotts and attacks on educational institutions have curtailed access to basic services and deepened humanitarian vulnerabilities.⁶⁴ While these harms are often framed as collateral consequences of conflict, they reflect a broader environment in which the protection of fundamental rights is systematically deprioritised.

From a public law perspective, these substantive violations highlight the disjunction between normative commitments and institutional practice. The persistence of such abuses suggests not merely isolated breaches but a pattern of impunity facilitated by weak oversight mechanisms and limited accountability.⁶⁵ Domestic remedies remain largely ineffective, prompting recourse to regional and international bodies whose findings, while authoritative, often lack enforcement.⁶⁶ Ultimately, the situation in Cameroon's Anglophone regions demonstrates that the erosion of civil liberties cannot be fully understood through formal legal analysis alone. It is in the realm of practice where laws are enforced, ignored, or manipulated that the depth of the crisis becomes most apparent. The gap between law on the books and law in action underscores a fundamental challenge for constitutional governance: ensuring that rights are not only proclaimed but meaningfully protected in the daily lives of those they are intended to serve.⁶⁷

1- The disproportionate use of force and arbitrary arrests by state authorities

The disproportionate use of force and the prevalence of arbitrary arrests by state authorities constitute some of the most acute manifestations of civil liberties violations in Cameroon's Anglophone regions. While the state retains the legitimate authority to maintain public order and combat armed insurgency, the exercise of such powers is constrained by both domestic constitutional guarantees and binding international human rights standards. In the Anglophone context, however, patterns of enforcement reveal a recurring departure from the principles of⁶⁸ legality, necessity, and proportionality that govern the use of force and deprivation of liberty.⁶⁹

⁶³ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 African Journal of Legal Studies 89.

⁶⁴ UNICEF, Education Under Threat in Cameroon's Anglophone Regions (2024).

⁶⁵ Frans Viljoen, International Human Rights Law in Africa (3rd edn, OUP 2023).

⁶⁶ Gunme & Others v Cameroon (2009) AHRLR 9 (ACHPR 2009).

⁶⁷ Kim Lane Scheppele, 'Autocratic Legalism' (2018) 85 University of Chicago Law Review 545.

⁶⁸ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996); International Covenant on Civil and Political Rights (1966) arts 6, 9; African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) arts 4, 6.

⁶⁹ Human Rights Watch, World Report 2024: Cameroon.

Reports from international organisations and monitoring bodies consistently document the excessive use of force by security forces during law enforcement and counter-insurgency operations.⁷⁰ Military raids on villages, crowd-control interventions during protests, and security sweeps have frequently involved the use of live ammunition, indiscriminate violence, and punitive destruction of property. Such actions often fail to distinguish adequately between combatants and civilians, thereby violating the principle of distinction under international humanitarian law where applicable, as well as human rights norms governing policing.⁷¹ The UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms require that force be used only as a last resort and in proportion to the threat posed; yet, evidence from the Anglophone regions suggests that lethal force has, in many instances, been deployed in circumstances that do not meet this threshold.⁷² Parallel to this is the widespread practice of arbitrary arrests, which has become a routine feature of security operations. The arbitrariness of these arrests is compounded by procedural irregularities that undermine the safeguards ordinarily attached to deprivation of liberty. Access to legal counsel is frequently delayed or denied, families are not informed of the whereabouts of detainees, and judicial oversight is either weak or entirely absent in the early stages of detention.⁷³

In some cases, individuals are transferred to detention facilities far from their communities, further impeding access to legal representation and increasing their vulnerability to ill-treatment.⁷⁴ These practices not only contravene established legal norms but also contribute to a climate of fear and uncertainty within affected populations. From a doctrinal standpoint, the combined use of excessive force and arbitrary detention reflects a broader erosion of the rule of law in situations of internal conflict. The African Commission on Human and Peoples' Rights has repeatedly emphasised that even in contexts of insecurity, states remain bound by their obligations to respect and protect fundamental rights, including the right to life and the prohibition of arbitrary arrest.⁷⁵ Similarly, the jurisprudence of the UN Human Rights Committee underscores that derogations from these rights are either impermissible or subject to strict conditions that are not met by

⁷⁰ Amnesty International, Cameroon: A Turn for the Worse (2023).

⁷¹ Geneva Conventions of 1949 (Common Article 3); Additional Protocol II (1977).

⁷² UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990).

⁷³ UN Human Rights Committee, General Comment No 35 on Liberty and Security of Person (2014) UN Doc CCPR/C/GC/35.

⁷⁴ International Commission of Jurists, Cameroon: Military Justice and Human Rights (2022).

⁷⁵ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Gunme & Others v Cameroon* (2009) AHRLR 9 (ACHPR 2009).

generalized or indiscriminate measures.⁷⁶ Importantly, the persistence of such practices points to structural deficiencies in accountability.

Investigations into allegations of excessive force or unlawful detention are rare, and where they occur, they seldom lead to prosecutions or meaningful remedies for victims.⁷⁷ This culture of impunity not only perpetuates violations but also weakens public confidence in state institutions, thereby exacerbating the very instability that security measures purport to address. In sum, the disproportionate use of force and arbitrary arrests in Cameroon's Anglophone regions illustrate the disjuncture between the state's formal commitment to the rule of law and the realities of its enforcement practices. Rather than serving as exceptional responses to extraordinary threats, these measures have become embedded within routine security operations, with far-reaching implications for civil liberties, institutional legitimacy, and the prospects for a rights respecting resolution to the crisis.⁷⁸

Page | 202

2- The targeting of civilians, activists, and legal professionals in the anglophone regions

The targeting of civilians, activists, and legal professionals in Cameroon's Anglophone regions represents a particularly troubling dimension of the crisis, as it strikes at the core of both individual rights and the institutional foundations necessary for the protection of those rights. Beyond incidental harm arising from armed confrontations, there is substantial evidence of deliberate or systematic patterns of intimidation, harassment, and violence directed at individuals and groups perceived as politically inconvenient, dissenting, or symbolically significant within the Anglophone cause.⁷⁹ Civilians have borne the brunt of these practices. Security operations have frequently extended beyond legitimate military objectives to encompass acts that directly affect non-combatants, including village raids, forced displacement, and the destruction of homes and livelihoods.⁸⁰ In some instances, civilians have been targeted on suspicion of providing support whether real or imputed to separatist groups, leading to arbitrary detention, ill-treatment, or extrajudicial killings.⁸¹ At the same time, non-state armed groups have also engaged in serious abuses against civilians, including kidnappings, enforced "ghost town" operations, and reprisals against those perceived to be collaborating with state authorities.⁸² The resulting environment is

⁷⁶ UN Human Rights Committee, General Comment No 29 on States of Emergency (2001) UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

⁷⁷ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Report on Cameroon (2023).

⁷⁸ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

⁷⁹ International Crisis Group, *Cameroon's Anglophone Crisis* (Africa Report No 272, 2019).

⁸⁰ Human Rights Watch, *World Report 2024: Cameroon*.

⁸¹ Amnesty International, *Cameroon: A Turn for the Worse* (2023).

⁸² International Crisis Group (n 1).

one in which ordinary individuals are exposed to violence from multiple directions, with limited avenues for protection or redress.

Particularly significant from a public law perspective is the targeting of activists and civil society actors. Individuals involved in human rights advocacy, community organising, or political mobilisation have been subjected to surveillance, arrest, and prosecution under broadly framed security laws.⁸³ The criminalisation of such activities not only infringes upon individual freedoms but also undermines the collective capacity of communities to articulate grievances and seek lawful remedies.⁸⁴ The chilling effect is profound: many activists operate under constant threat, while others have been forced into exile, thereby weakening the domestic human rights ecosystem.⁸⁵ Legal professionals especially lawyers associated with the Anglophone bar have likewise been targeted in ways that raise serious concerns about the independence of the legal profession and access to justice. The initial protests that triggered the crisis were themselves led by lawyers objecting to the erosion of the common law system; since then, several members of the legal profession have faced harassment, arrest, and prosecution.⁸⁶

The arrest and prosecution of figures such as Barrister Nkongho Felix Agbor-Balla and others before military tribunals, even if subsequently discontinued, exemplify the risks faced by those who seek to defend constitutional rights within the existing legal framework.⁸⁷ Such actions contravene international standards, including the UN Basic Principles on the Role of Lawyers, which require that legal practitioners be able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, or harassment.⁸⁸ The targeting of these groups also has a cumulative institutional impact. When civilians are subjected to violence, activists silenced, and lawyers intimidated, the broader architecture of accountability begins to erode. Courts are deprived of independent advocates, victims are left without representation, and public discourse becomes increasingly constrained.⁸⁹ This dynamic reinforces a cycle in which violations go unchallenged and impunity becomes entrenched. From the standpoint of international law, such practices engage multiple layers of state responsibility. Cameroon is obligated not only to refrain from directly

⁸³ UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders: Cameroon' (2023).

⁸⁴ African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) arts 9–11.

⁸⁵ Human Rights Watch (n 2).

⁸⁶ Piet Konings and Francis B Nyamnjoh, 'The Anglophone Problem in Cameroon' (2020) 58 *Journal of Modern African Studies* 1.

⁸⁷ *Agbor-Balla & Others v Cameroon* (Military Tribunal of Yaoundé, 2017).

⁸⁸ UN Basic Principles on the Role of Lawyers (1990).

⁸⁹ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 *African Journal of Legal Studies* 89.

violating rights but also to protect individuals within its jurisdiction from abuses by third parties, including armed groups.⁹⁰ The African Charter and the ICCPR both impose positive obligations on states to ensure the effective enjoyment of rights, particularly in contexts of heightened vulnerability.⁹¹ The failure to prevent, investigate, and punish acts targeting civilians and key societal actors therefore constitutes a breach of these obligations.

II- THE FAILURE OF LEGAL AND INSTITUTIONAL MECHANISMS TO PROTECT CIVIL LIBERTIES

The persistence of civil liberties violations in Cameroon's Anglophone regions cannot be fully understood without examining the limitations and, in many respects, the failure of the legal and institutional mechanisms designed to safeguard those rights. While Cameroon possesses a formal architecture of constitutional guarantees, judicial bodies, and oversight institutions, these mechanisms have proven largely ineffective in preventing abuses, providing remedies, or ensuring accountability. The result is a widening gap between normative commitments and institutional performance, with significant implications for the rule of law.⁹² At the constitutional level, the protection of fundamental rights is undermined by structural deficiencies in enforcement. Although the Preamble to the 1996 Constitution incorporates a catalogue of civil liberties aligned with international human rights standards, its practical effect is constrained by the absence of a fully operational and accessible system of constitutional review.⁹³ The Constitutional Council, formally established to oversee the constitutionality of laws, has a limited jurisdiction and is not readily accessible to individual litigants seeking redress for rights violations.⁹⁴ This restricts the ability of courts to function as effective guardians of constitutional rights, particularly in politically sensitive contexts such as the Anglophone crisis.

The ordinary judiciary, which might otherwise serve as a primary avenue for rights protection, faces significant challenges relating to independence, capacity, and institutional culture. Executive influence over judicial appointments and career progression has contributed to a perception often borne out in practice of limited judicial autonomy in cases involving state security.⁹⁵ Courts have shown reluctance to challenge executive actions, particularly those

⁹⁰ ICCPR (1966) art 2(1).

⁹¹ African Charter (1981) arts 1, 4, 6.

⁹² Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

⁹³ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996) Preamble.

⁹⁴ Charles Manga Fombad, 'The Constitutional Council in Cameroon: Between Promise and Performance' (2021) 65 *Journal of African Law* 78.

⁹⁵ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 *African Journal of Legal Studies* 89

justified on national security grounds, and have seldom engaged in rigorous scrutiny of the legality, necessity, or proportionality of measures restricting civil liberties.⁹⁶ This deferential posture has weakened the judiciary's role as a check on power and has left many violations effectively unaddressed. The situation is further complicated by the prominent role of military tribunals in adjudicating cases linked to the Anglophone crisis. As noted earlier, these tribunals have exercised jurisdiction over civilians in ways that are difficult to reconcile with international fair trial standards.⁹⁷ Their operation outside the ordinary judicial hierarchy, combined with concerns about independence and procedural fairness, limits their capacity to deliver justice in a manner consistent with constitutional and international norms.⁹⁸ Rather than serving as instruments of accountability, they have often functioned as extensions of the security apparatus.

Beyond the courts, other institutional mechanisms tasked with human rights protection have also demonstrated limited effectiveness. The National Commission on Human Rights and Freedoms, while formally mandated to investigate and report on violations, lacks sufficient independence, resources, and enforcement powers to meaningfully influence state behaviour.⁹⁹ Its findings and recommendations are not binding, and its interventions have had limited impact in curbing abuses in the Anglophone regions.¹⁰⁰ Similarly, parliamentary oversight of executive action remains weak, constrained by political dynamics that favour the ruling establishment and limit robust scrutiny of security operations.¹⁰¹ At the regional and international levels, mechanisms such as the African Commission on Human and Peoples' Rights and UN treaty bodies have provided important normative guidance and documented violations.¹⁰² Decisions such as *Gunme & Others v Cameroon* underscore the legal obligations of the state with respect to minority rights and self-determination claims.¹⁰³ However, the effectiveness of these mechanisms is constrained by their reliance on state cooperation and the absence of strong enforcement tools.¹⁰⁴ As a result, their impact within Cameroon has been largely persuasive rather than transformative. The cumulative failure of these legal and institutional mechanisms reflects a deeper challenge: the fragility of constitutionalism in contexts where political power is highly centralised and

⁹⁶ Aileen Kavanagh, 'Proportionality and the Rule of Law' (2021) 79 Cambridge Law Journal 14.

⁹⁷ International Commission of Jurists, *Cameroon: Military Justice and Human Rights* (2022).

⁹⁸ UN Human Rights Committee, General Comment No 32 (2007) UN Doc CCPR/C/GC/32.

⁹⁹ National Commission on Human Rights and Freedoms (Cameroon), Annual Report (2023).

¹⁰⁰ Amnesty International, *Cameroon: A Turn for the Worse* (2023).

¹⁰¹ International Crisis Group, *Cameroon's Anglophone Crisis* (Africa Report No 272, 2019).

¹⁰² African Commission on Human and Peoples' Rights, Resolution 395 (2018); UN Human Rights Council reports on Cameroon (2022–2024).

¹⁰³ *Gunme & Others v Cameroon* (2009) AHRLR 9 (ACHPR 2009).

¹⁰⁴ Viljoen (n 1).

accountability structures are weak. Addressing the Anglophone crisis, therefore, requires not only legal reform but also a fundamental strengthening of the institutions tasked with giving effect to the law—without which constitutional guarantees risk remaining largely aspirational.¹⁰⁵

A- The inadequacy of judicial and administrative safeguards

Page | 206

The inadequacy of judicial and administrative safeguards in Cameroon has played a decisive role in enabling the sustained erosion of civil liberties in the Anglophone regions. Although the formal legal framework provides for judicial protection and administrative oversight, these mechanisms have proven insufficient in practice, either due to structural weaknesses, limited independence, or an institutional culture of deference to executive authority. The result is a system in which remedies for rights violations are not only difficult to obtain but often illusory.¹⁰⁶ At the judicial level, the capacity of courts to act as effective guarantors of fundamental rights is significantly constrained. While the Constitution recognizes a range of civil liberties, individuals face considerable procedural and institutional barriers in seeking their enforcement.¹⁰⁷ The absence of direct individual access to the Constitutional Council for the adjudication of rights claims limits constitutional litigation as a meaningful avenue for redress.¹⁰⁸ Consequently, litigants must rely on ordinary courts, which themselves are affected by delays, resource constraints, and concerns about independence.¹⁰⁹

Judicial independence remains a central concern. The executive retains substantial influence over the appointment, promotion, and discipline of judges, creating structural incentives for judicial caution in cases involving politically sensitive matters, particularly those linked to national security.¹¹⁰ In the context of the Anglophone crisis, courts have generally refrained from robustly scrutinising executive measures, including arrests, detentions, and restrictions on fundamental freedoms.¹¹¹ The limited use of proportionality analysis and the absence of a strong rights-based jurisprudence further weaken the judiciary's ability to check abuses of power.¹¹² Procedural safeguards within the criminal justice system are also frequently undermined. Legal requirements relating to prompt judicial oversight of detention, access to legal counsel, and the

¹⁰⁵ International Crisis Group (n 10).

¹⁰⁶ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

¹⁰⁷ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996) Preamble.

¹⁰⁸ Charles Manga Fombad, 'The Constitutional Council in Cameroon: Between Promise and Performance' (2021) 65 *Journal of African Law* 78.

¹⁰⁹ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 *African Journal of Legal Studies* 89.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Amnesty International, *Cameroon: A Turn for the Worse* (2023).

¹¹² Aileen Kavanagh, 'Proportionality and the Rule of Law' (2021) 79 *Cambridge Law Journal* 14.

presumption of innocence are often not effectively enforced in practice.¹¹³ In many instances, individuals detained in connection with the Anglophone crisis are held for extended periods before appearing before a judge, and habeas corpus mechanisms where available are rarely invoked successfully.¹¹⁴

Page | 207

This gap between procedural law and its implementation contributes to the normalisation of arbitrary detention and weakens public confidence in the justice system. Administrative safeguards, which might otherwise provide an additional layer of protection, are similarly limited in their effectiveness. Authorities responsible for regulating public order such as governors and divisional officers exercise wide discretionary powers over matters including public assemblies, movement restrictions, and the operation of civil society organisations.¹¹⁵ These decisions are often taken without transparent reasoning or adequate procedural guarantees, and avenues for administrative review are either inaccessible or ineffective.¹¹⁶ The lack of independent oversight mechanisms capable of reviewing administrative action in a timely and impartial manner further compounds this problem. Institutions tasked with promoting accountability, such as the National Commission on Human Rights and Freedoms, face structural and operational limitations that reduce their impact. While they may document violations and issue recommendations, their inability to compel compliance or secure remedies limits their practical relevance in contexts of systemic abuse.¹¹⁷ Similarly, internal disciplinary mechanisms within the security forces have not consistently delivered accountability for misconduct, reinforcing patterns of impunity.¹¹⁸ From a public law perspective, the inadequacy of these safeguards reflects a broader failure to operationalise the rule of law in a context of crisis.

1- The limited access to effective judicial remedies for victims of rights violations

Limited access to effective judicial remedies remains one of the most significant impediments to the protection of civil liberties in Cameroon's Anglophone regions. While the legal framework formally recognises the right to seek redress for violations, in practice victims encounter a complex array of procedural, institutional, and socio-political barriers that render such remedies largely ineffective. This disconnect between formal entitlement and practical

¹¹³ International Covenant on Civil and Political Rights (1966) art 9; African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) art 6.

¹¹⁴ UN Human Rights Committee, General Comment No 35 (2014) UN Doc CCPR/C/GC/35.

¹¹⁵ Law No 90/055 of 19 December 1990 relating to public meetings.

¹¹⁶ UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on Freedom of Assembly: Cameroon' (2022) UN Doc A/HRC/50/23/Add.2.

¹¹⁷ National Commission on Human Rights and Freedoms (Cameroon), Annual Report (2023).

¹¹⁸ Human Rights Watch, World Report 2024: Cameroon.

accessibility undermines the essence of the right to an effective remedy as guaranteed under both domestic and international law.¹¹⁹ At the structural level, the design of Cameroon's constitutional system restricts direct access to constitutional justice. Individuals cannot readily petition the Constitutional Council for the enforcement of fundamental rights, limiting the availability of authoritative constitutional review in cases of alleged violations.¹²⁰ As a result, victims must rely primarily on ordinary courts, which are often ill-equipped to address complex human rights claims, particularly those arising in the context of an ongoing conflict.¹²¹ This institutional limitation significantly narrows the avenues through which victims can challenge unlawful state action.

Even where judicial avenues exist, practical barriers further constrain access. Geographic and linguistic factors are particularly salient in the Anglophone regions, where the functioning of courts has been disrupted by insecurity, and where the perceived marginalisation of the common law system creates additional obstacles for litigants.¹²² Many courts have operated intermittently or under constrained conditions, limiting their ability to hear cases promptly and effectively.¹²³ For victims in rural or conflict-affected areas, physical access to judicial institutions is often severely restricted, compounding the difficulties of pursuing legal remedies.¹²⁴ Procedural inefficiencies within the justice system also play a critical role. The limited use and effectiveness of habeas corpus procedures further illustrate the gap between procedural guarantees and their practical enforcement.¹²⁵ Financial and informational barriers further limit access to justice. Legal representation is often costly and not readily available, particularly in conflict-affected regions where many lawyers have been displaced or are reluctant to take on sensitive cases.¹²⁶ Awareness of legal rights and available remedies is also limited among affected populations, reducing the likelihood that violations will be formally challenged.¹²⁷ These factors disproportionately affect vulnerable groups, including internally displaced persons, women, and rural communities. At the international level, mechanisms such as the African Commission on Human and Peoples' Rights

¹¹⁹ International Covenant on Civil and Political Rights (1966) art 2(3); African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) art 7.

¹²⁰ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996); Charles Manga Fombad, 'The Constitutional Council in Cameroon: Between Promise and Performance' (2021) 65 *Journal of African Law* 78.

¹²¹ Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 *African Journal of Legal Studies* 89.

¹²² Piet Konings and Francis B Nyamnjoh, 'The Anglophone Problem in Cameroon' (2020) 58 *Journal of Modern African Studies* 1.

¹²³ International Crisis Group, *Cameroon's Anglophone Crisis* (Africa Report No 272, 2019).

¹²⁴ Amnesty International, *Cameroon: A Turn for the Worse* (2023).

¹²⁵ UN Human Rights Committee, General Comment No 35 (2014) UN Doc CCPR/C/GC/35.

¹²⁶ International Commission of Jurists, *Cameroon: Military Justice and Human Rights* (2022).

¹²⁷ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Report on Cameroon* (2023).

provide alternative avenues for redress, but these processes are often lengthy and depend on state compliance for their effectiveness.¹²⁸ While decisions such as *Gunme & Others v Cameroon* have clarified the state's obligations, their impact on the ground remains limited in the absence of robust enforcement mechanisms.¹²⁹ From a public law perspective, the limited access to effective judicial remedies reflects a deeper crisis of accountability.

2- The lack of independence and responsiveness of courts and oversight institutions

The lack of independence and responsiveness of courts and oversight institutions in Cameroon constitutes a central obstacle to the effective protection of civil liberties, particularly in the Anglophone regions. While the formal legal order recognises the judiciary and ancillary bodies as guardians of rights, their institutional configuration and operational realities significantly limit their capacity to function as autonomous and responsive checks on executive power.¹³⁰ Judicial independence is structurally constrained by the constitutional and administrative framework governing the appointment, promotion, and discipline of judges. The President of the Republic exercises substantial influence over the Higher Judicial Council, the body responsible for judicial careers, thereby embedding executive control within the judiciary's institutional architecture.¹³¹ This concentration of authority creates an environment in which judges may be reluctant to issue decisions that challenge government action, especially in politically sensitive cases linked to national security or territorial integrity.¹³² In the context of the Anglophone crisis, this structural dependency has translated into a pattern of judicial deference, with courts rarely scrutinising the legality or proportionality of measures adopted by the executive.¹³³ Beyond questions of independence, the responsiveness of courts to rights-based claims remains limited. Judicial proceedings are often characterised by delays, procedural rigidity, and a lack of urgency in cases involving alleged violations of fundamental rights.¹³⁴ Applications challenging unlawful detention, restrictions on assembly, or abuses by security forces frequently encounter prolonged adjournments or are dismissed on technical grounds, undermining their effectiveness as remedies.¹³⁵ This lack of timely and substantive engagement diminishes the practical value of judicial intervention and reinforces perceptions of the courts as inaccessible or ineffective.

¹²⁸ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

¹²⁹ *Gunme & Others v Cameroon* (2009) AHRLR 9 (ACHPR 2009).

¹³⁰ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

¹³¹ Constitution of the Republic of Cameroon (as amended by Law No 96-06 of 18 January 1996); Dibussi Tande, 'Judicial Independence and Constitutionalism in Cameroon' (2022) 14 *African Journal of Legal Studies* 89.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Amnesty International, *Cameroon: A Turn for the Worse* (2023).

¹³⁴ Human Rights Watch, *World Report 2024: Cameroon*.

¹³⁵ International Commission of Jurists, *Cameroon: Military Justice and Human Rights* (2022).

The role of military tribunals further complicates the institutional landscape. As noted earlier, these bodies operate outside the ordinary judicial hierarchy and have exercised jurisdiction over civilians in ways that raise serious concerns regarding both independence and impartiality.¹³⁶ Their close institutional alignment with the executive branch, combined with procedural shortcomings, limits their capacity to deliver justice in accordance with constitutional and international standards.¹³⁷ Rather than providing an alternative forum for accountability, they often reinforce the broader deficiencies of the system. Oversight institutions, including the National Commission on Human Rights and Freedoms, similarly exhibit limited independence and responsiveness. Although formally mandated to investigate human rights violations and advise the government, the Commission lacks the authority to enforce its findings or compel state compliance.¹³⁸

Questions have also been raised regarding its institutional autonomy, particularly in relation to funding, appointments, and its relationship with the executive.¹³⁹ As a result, its interventions while occasionally important in documenting abuses have had minimal impact on altering state behaviour or securing remedies for victims. Parliamentary oversight, which could serve as an additional check on executive action, remains weak in practice. The dominance of the ruling party and the limited space for opposition voices reduce the effectiveness of legislative scrutiny over security operations and rights-related issues.¹⁴⁰ Debates on the Anglophone crisis have often been constrained, and mechanisms such as parliamentary inquiries have not been robustly utilised to investigate allegations of abuse.¹⁴¹ This institutional passivity further contributes to the concentration of power within the executive. From a public law perspective, the combined effect of these deficiencies is the erosion of horizontal accountability within the state. The separation of powers, while formally recognised, is not effectively operationalised in a manner that allows institutions to act as meaningful counterweights to one another.¹⁴² The absence of independent and responsive oversight mechanisms enables the persistence of rights violations and weakens the normative force of constitutional guarantees.

¹³⁶ UN Human Rights Committee, General Comment No 32 (2007) UN Doc CCPR/C/GC/32.

¹³⁷ International Commission of Jurists (n 6).

¹³⁸ National Commission on Human Rights and Freedoms (Cameroon), Annual Report (2023)

¹³⁹ Amnesty International (n 4).

¹⁴⁰ International Crisis Group, Cameroon's Anglophone Crisis (Africa Report No 272, 2019).

¹⁴¹ Ibid

¹⁴² Kim Lane Scheppele, 'Autocratic Legalism' (2018) 85 University of Chicago Law Review 545.

B- The absence of accountability and its impact on civil liberties protection

The absence of accountability for violations committed in Cameroon's Anglophone regions represents one of the most significant drivers of the continued erosion of civil liberties. While legal norms prohibiting abuses such as arbitrary detention, torture, and excessive use of force are well established in both domestic and international law, their effectiveness depends on the existence of mechanisms capable of enforcing responsibility. In the Cameroonian context, the persistent failure to investigate, prosecute, and remedy violations has created an environment in which impunity is not the exception but the norm. A particularly significant dimension of the accountability deficit lies in the absence of credible, independent investigatory mechanisms capable of addressing serious human rights violations in a systematic manner. In many jurisdictions confronting internal conflict, special commissions of inquiry or hybrid accountability frameworks have been established to bridge the gap between ordinary criminal justice systems and the scale of abuses encountered.

Page | 211

In Cameroon, however, no such comprehensive mechanism has been effectively operationalised in relation to the Anglophone crisis.¹⁴³ The absence of an institutionalised truth-seeking or accountability process has left violations fragmented, under-documented in official records, and largely unaddressed at the structural level. This institutional vacuum has important implications for victims' rights. International human rights law increasingly recognises that accountability encompasses not only criminal prosecution but also the rights to truth, reparation, and guarantees of non-repetition.¹⁴⁴ The lack of accountability also distorts the normative function of law within society. In contexts where violations are neither investigated nor sanctioned, legal prohibitions risk losing their prescriptive authority, gradually giving way to a culture in which coercion and force operate as primary tools of governance.¹⁴⁵ This erosion of normative order is particularly evident in the Anglophone regions, where both state and non-state actors have, at different times, acted with a degree of impunity that reflects the weakening of legal constraints.¹⁴⁶

From a comparative perspective, the Cameroonian situation reflects broader challenges associated with accountability in contexts of protracted internal conflict, particularly where political incentives favour stability over justice.¹⁴⁷ However, the deferral of accountability in the

¹⁴³ International Crisis Group, *Cameroon's Anglophone Crisis* (Africa Report No 272, 2019).

¹⁴⁴ UN General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation* (2005) UN Doc A/RES/60/147.

¹⁴⁵ David Dyzenhaus, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency* (CUP 2006).

¹⁴⁶ Human Rights Watch, *World Report 2024: Cameroon*.

¹⁴⁷ Mark Freeman, *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice* (CUP 2009).

name of security or expediency often proves counterproductive, as unresolved grievances continue to fuel distrust and resistance.¹⁴⁸ In this sense, the absence of accountability is not merely a legal deficiency but a factor that perpetuates the very instability it is purported to manage. Reversing this trajectory requires a shift from selective and reactive responses to a more comprehensive and principled approach to accountability. This would entail the establishment of independent investigatory bodies, strengthened prosecutorial autonomy, and the development of victim-centred mechanisms capable of delivering reparations and recognition.¹⁴⁹ It would also require greater engagement with regional and international human rights systems, not only as sources of normative guidance but as partners in ensuring compliance and oversight.¹⁵⁰ Ultimately, accountability serves as the bridge between legal norms and lived reality. In its absence, civil liberties remain vulnerable to erosion, and constitutional guarantees risk becoming hollow promises. In the Anglophone regions of Cameroon, restoring this bridge is essential not only for the protection of individual rights but also for the reconstitution of a legal order grounded in legitimacy, trust, and the rule of law.¹⁵¹

1- The persistence of impunity for violations committed by state and non-state actors

The persistence of impunity for violations committed by both state and non-state actors remains a defining feature of the Anglophone crisis and a central factor in the continuing erosion of civil liberties. Despite extensive documentation of abuses including unlawful killings, torture, arbitrary detention, and attacks against civilians accountability has been sporadic, selective, and largely ineffective. This entrenched impunity not only reflects institutional weaknesses but also actively sustains the cycle of violations by removing meaningful consequences for unlawful conduct.¹⁵² In relation to state actors, impunity is most evident in the limited prosecution of members of the security forces implicated in serious human rights violations. Although allegations of extrajudicial killings and excessive use of force have been repeatedly raised by international organisations and local observers, there is little evidence of systematic criminal proceedings against those responsible.¹⁵³ Where disciplinary or investigatory measures are initiated, they are often conducted internally, lacking independence, transparency, and public credibility.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Priscilla B Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (2nd edn, Routledge 2011).

¹⁴⁹ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States* (2022).

¹⁵⁰ African Commission on Human and Peoples' Rights, Resolution 395 (2018).

¹⁵¹ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

¹⁵² Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

¹⁵³ Human Rights Watch, *World Report 2024: Cameroon*.

¹⁵⁴ Amnesty International, *Cameroon: A Turn for the Worse* (2023).

In the absence of effective witness protection mechanisms and independent investigative bodies, many violations remain unreported or inadequately investigated. At the same time, non-state armed groups operating in the Anglophone regions have committed serious violations of international human rights and humanitarian law, including targeted killings, abductions, and the enforcement of coercive measures against civilian populations.¹⁵⁵ The jurisprudence of the African Commission has consistently affirmed that the failure to do so constitutes a breach of the state's obligations, particularly where it results in the denial of justice and the perpetuation of harm.¹⁵⁶ However, the implementation of these obligations remains limited in practice, highlighting the gap between normative standards and domestic enforcement. From a public law perspective, the persistence of impunity represents a profound challenge to constitutional governance. Accountability is not merely a corrective mechanism; it is constitutive of the rule of law itself.¹⁵⁷ Where impunity prevails, legal norms lose their binding force, and the distinction between lawful authority and arbitrary power becomes increasingly blurred. In the Anglophone regions, this has contributed to an environment in which violations are normalised and the protection of civil liberties is systematically weakened. Addressing this entrenched impunity requires a recalibration of both legal and institutional approaches. It demands the establishment of independent investigative mechanisms, strengthened prosecutorial autonomy, and a commitment to applying the law impartially to all actors, regardless of status or affiliation.¹⁵⁸ Without such measures, the cycle of violations is likely to persist, undermining not only civil liberties but also the broader prospects for peace, justice, and constitutional order in Cameroon.

2- The Ineffectiveness of National and International Mechanisms in Restoring and Safeguarding Civil Liberties

The protracted Anglophone crisis in Cameroon has laid bare a troubling reality: both national and international mechanisms designed to protect civil liberties have struggled to respond effectively to sustained constitutional breakdown and systemic rights violations. While Cameroon possesses a formal legal architecture that ostensibly guarantees fundamental rights, its practical operation reveals deep structural and political limitations. At the national level, constitutional protections remain largely aspirational. The 1996 Constitution affirms freedoms of expression, association, and fair trial, yet these guarantees have been consistently undermined through

¹⁵⁵ International Crisis Group, Cameroon's Anglophone Crisis (Africa Report No 272, 2019).

¹⁵⁶ *Gunme & Others v Cameroon* (2009) AHRLR 9 (ACHPR 2009).

¹⁵⁷ Aileen Kavanagh, 'Proportionality and the Rule of Law' (2021) 79 Cambridge Law Journal 14.

¹⁵⁸ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States (2022).

emergency style governance and the instrumentalisation of security laws.¹⁵⁹ The 2014 Anti-Terrorism Law, in particular, has been deployed expansively against journalists, activists, and civilians in Anglophone regions, blurring the line between legitimate security concerns and suppression of dissent.¹⁶⁰ Military tribunals have assumed jurisdiction over civilians in politically sensitive cases, raising serious concerns about judicial independence and due process.¹⁶¹

The National Commission on Human Rights and Freedoms has documented violations, yet its recommendations lack binding force and are often ignored.¹⁶² This gap between documentation and enforcement has contributed to a climate of impunity, where violations persist without credible accountability. At the regional level, the African human rights system has provided important normative frameworks but limited tangible relief. The African Commission on Human and Peoples' Rights has issued resolutions and provisional measures concerning Cameroon, calling for the protection of civilians and the cessation of abuses.¹⁶³ However, these interventions have had minimal impact on the ground, largely due to weak enforcement mechanisms and the principle of state sovereignty that constrains compliance.¹⁶⁴ While the African Court on Human and Peoples' Rights represents a stronger judicial avenue, Cameroon has not made the declaration allowing individuals direct access, significantly restricting its reach in this context.¹⁶⁵ Internationally, the United Nations has played a visible but ultimately constrained role. Reports by the Office of the High Commissioner for Human Rights have documented extrajudicial killings, arbitrary detention, and restrictions on civil liberties in the Anglophone regions.¹⁶⁶ Yet the absence of robust follow-through whether through Security Council action or coordinated sanctions has limited the practical effect of these findings.¹⁶⁷ Diplomatic caution, competing geopolitical interests, and the framing of the crisis as an internal matter have all contributed to a muted international response.

Conclusion

The Anglophone crisis in Cameroon presents a stark illustration of how civil liberties can erode when legal guarantees are not matched by institutional integrity and political will. Despite

¹⁵⁹ Constitution of the Republic of Cameroon 1996 (as amended).

¹⁶⁰ Law No 2014/028 of 23 December 2014 on the Suppression of Acts of Terrorism (Cameroon).

¹⁶¹ Human Rights Watch, 'Cameroon: Civilians Tried in Military Courts' (2023).

¹⁶² National Commission on Human Rights and Freedoms (Cameroon), Annual Report (2022).

¹⁶³ African Commission on Human and Peoples' Rights, Resolution on the Human Rights Situation in Cameroon, ACHPR/Res. 395 (2018).

¹⁶⁴ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

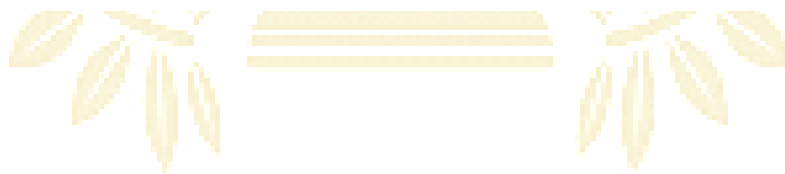
¹⁶⁵ Protocol to the African Charter on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights (1998), art 34(6).

¹⁶⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 'Report on the Human Rights Situation in the North-West and South-West Regions of Cameroon' (2019); OHCHR Updates (2023–2024).

¹⁶⁷ Security Council Report, 'Central Africa: Cameroon Crisis' (2024).

the existence of constitutional protections and Cameroon's engagement with regional and international human rights frameworks, the lived reality in the North-West and South-West regions reveals prolonged insecurity, restrictions on fundamental freedoms, and limited avenues for effective redress.¹⁶⁸ This article has demonstrated that the core challenge lies not in the absence of legal norms, but in their persistent non-enforcement. National mechanisms remain constrained by executive dominance and limited judicial independence, undermining their capacity to provide meaningful remedies.¹⁶⁹ At the same time, regional and international systems—while normatively developed continue to face structural limitations in ensuring compliance, resulting in a gap between legal commitments and practical outcomes.¹⁷⁰ Violations are documented with increasing precision, yet accountability remains elusive. Addressing this protection deficit requires both legal and political recalibration.

Domestically, this entails strengthening judicial autonomy, revisiting the application of security legislation particularly the Anti-Terrorism Law and enhancing the authority and effectiveness of oversight institutions.¹⁷¹ At the regional and international levels, there is a need for more assertive enforcement strategies, including sustained diplomatic engagement and improved access to supranational adjudicatory bodies.¹⁷² Ultimately, the Cameroonian experience underscores a broader lesson for public law: rights cannot endure on paper alone. Without credible accountability mechanisms and a demonstrable commitment to the rule of law, civil liberties remain especially vulnerable in times of crisis. Reversing this trajectory will require not only doctrinal reform but also a renewed and practical commitment to safeguarding the dignity and freedoms of all citizens.¹⁷³



¹⁶⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 'Report on the Human Rights Situation in the North-West and South-West Regions of Cameroon' (2019); Human Rights Watch, 'Cameroon: Events of 2024' (2025).

¹⁶⁹ Charles Manga Fombad, 'Cameroon's Constitutional Framework and the Challenge of Judicial Independence' (2022) 66 *Journal of African Law* 45.

¹⁷⁰ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (3rd edn, OUP 2023).

¹⁷¹ Law No 2014/028 of 23 December 2014 on the Suppression of Acts of Terrorism (Cameroon); Amnesty International, 'Cameroon: Shrinking Civic Space' (2023)

¹⁷² Protocol to the African Charter on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights (1998) art 34(6); African Commission on Human and Peoples' Rights, Resolution 395 (2018).

¹⁷³ Security Council Report, 'Central Africa: Cameroon Crisis' (2024).

La mise en œuvre de trois piliers du développement durable en RDC

The implementation of the three pillars of sustainable development in DRC

Par :

MABELA NLANDU Rabbi

Page | 216

Assistant à la faculté de droit de l'Université Kongo, et Apprenant à l'Ecole Doctorale
de l'Université Kongo.

Résumé :

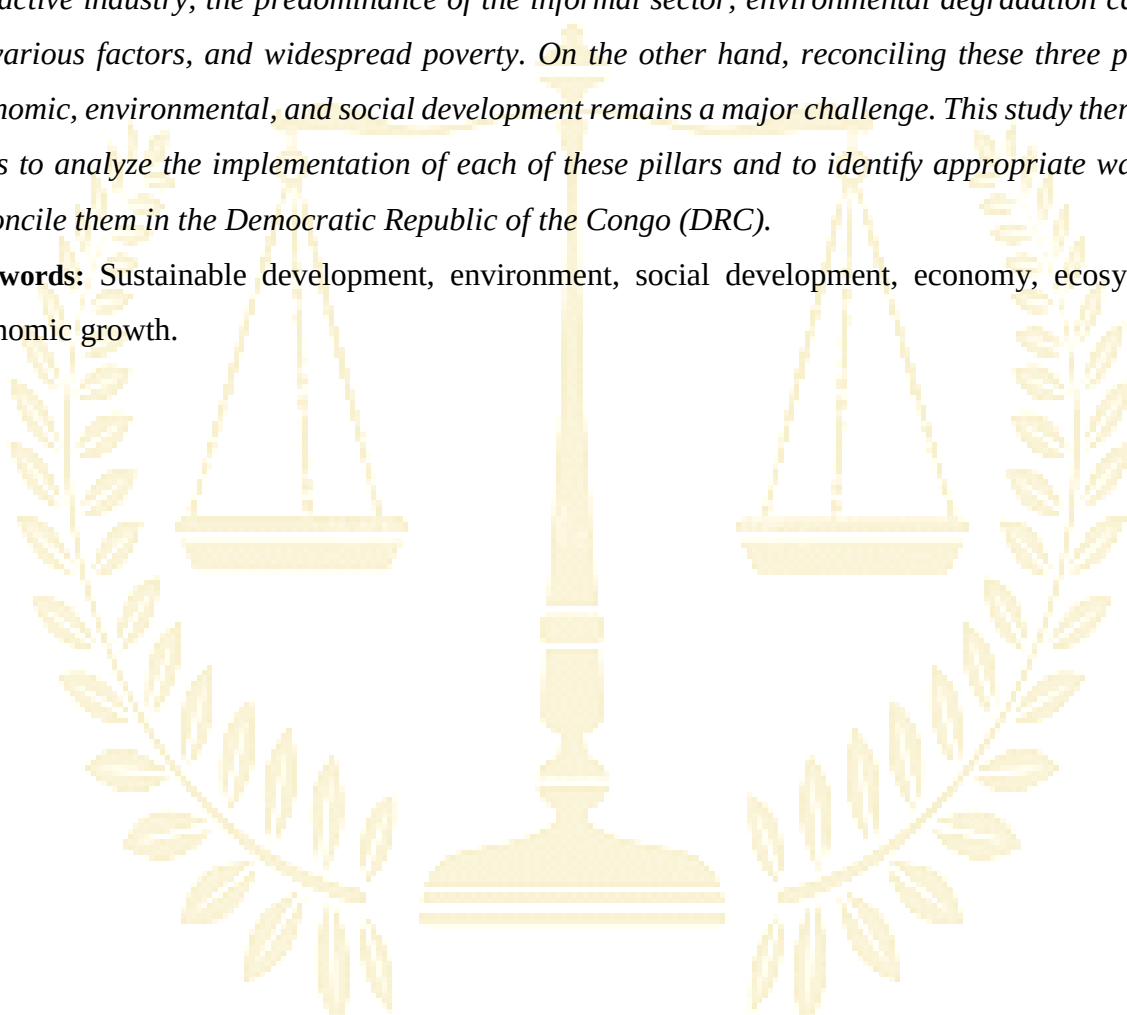
Observant la réalité congolaise au sujet du développement durable, un constat alarmant est fait et, entraîne un sentiment désolant de dire que le développement durable est loin d'être réaliste, pour ne pas dire qu'il paraît comme utopie à une certaine mesure. En ce sens que, d'une part la mise en œuvre de ces trois piliers pose problème (une économie tournée vers l'industrie extractive, l'informel, la dégradation de l'environnement liés à plusieurs facteurs et la pauvreté) et d'autre part difficulté de concilier ces trois piliers (économie, environnement et social). Partant, cette étude se veut le devoir d'analyser la mise en œuvre de chacun de ce pilier et trouver un terrain pour le concilier en RDC.

Mots clés : Développement durable, environnement, social, économie, écosystème, croissance économique.

Abstract:

Observing the Congolese reality regarding sustainable development reveals an alarming situation, leading to the discouraging conclusion that sustainable development is still far from being achieved. To some extent, it even appears to be utopian. On the one hand, the implementation of its three pillars faces significant challenges, including an economy largely oriented toward the extractive industry, the predominance of the informal sector, environmental degradation caused by various factors, and widespread poverty. On the other hand, reconciling these three pillars economic, environmental, and social development remains a major challenge. This study therefore aims to analyze the implementation of each of these pillars and to identify appropriate ways to reconcile them in the Democratic Republic of the Congo (DRC).

Keywords: Sustainable development, environment, social development, economy, ecosystem, economic growth.



Introduction

Située au cœur du bassin du Congo, avec une superficie de 2 345 410 km², la République Démocratique du Congo (RDC) regorge d'énormes richesses constituées d'une biodiversité exceptionnelle, d'un énorme potentiel hydroélectrique, de vastes étendues de terres arables, et d'abondantes ressources naturelles. En 2020, la richesse potentielle de ce pays était estimée à \$US858 milliards, dont un peu plus de la moitié constituée du capital naturel (56%)¹. Cette immense richesse placerait la RDC, si la bonne gouvernance était en œuvre, dans une position d'un Etat dont le développement durable serait concret et réaliste.

Page | 218

Malheureusement, à côté de ses multiples ressources, il s'observe d'une part l'absence d'une économie forte, la croissance d'une pauvreté accrue dans le chef de sa population², dont la plupart sont dépourvus de leurs droits fondamentaux comme droit à un environnement sain, droit au travail, droit à la santé, droit à l'éducation³, faute d'une bonne gouvernance⁴; l'absence des certaines infrastructures de base et la guerre qui bat son plein depuis des décennies, empêchant ainsi un développement durable pour la RDC.

En effet, l'idée du développement durable devient à l'heure actuelle une idée majeure sur le plan international à travers les organisations des Nations Unies, au niveau des Etats et des entreprises ainsi que des ONG à vocation environnementale⁵, et la RDC étant qu'Etat, ne peut s'en outre passer. Ce vocable développement durable voudrait que les Etats mettent en œuvre des politiques économiques efficaces qui soient, en même temps, socialement équitables et économiquement tolérables⁶. Il résulte du rapport dit Brundtland que le développement durable

¹ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport pays de la RDC : Tirer le meilleur parti du capital de la RDC pour favoriser son développement*, 2025, p.1. Disponible sur <https://www.Congo.cg> et <https://www.youtube.Com>

² Malgré ses vastes ressources naturelles, notamment des minerais (cuivre, cobalt, or), des forêts et des réserves d'eau, la RDC fait face à de nombreux défis socio-économiques, tels que la pauvreté, l'instabilité politique, et les conflits armés. Ces facteurs entravent le développement durable et la qualité de vie de la population... « NGEKA AWYNGWOY Yollande et KUKATULA FALASH Onésime, *Croissance économique en RDC, effets sur le développement socioéconomique de la population : le paradoxe qui interpelle*, Revue Internationale de la Recherche Scientifique (Revue-IRS) ISSN: 2958-8413 Vol. 3, No. 2, Mars 2025, p. 1335 »

³ La Constitution du 18 Février 2006, tel que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 en ses articles 11 à 61 prévoit plusieurs droits fondamentaux notamment le droit à la vie, à un environnement sain, à la santé, au travail, à l'éducation, le droit de jouir du patrimoine commun de l'humanité, le droit de jouir des richesses nationales, qui paraissent comme mythe dans la vie réelle, dans certains cas.

⁴ Une gouvernance caractérisée par la mauvaise gestion, concrétisée par de détournement, corruption, pillage des biens publics par les animateurs publics.

⁵ F. TUWIZANA TWISON, *Droit international public de l'environnement*, Vol 1, Paris, Harmattan, 2024, p. 95.

⁶ Sylvie BRUNEL, *le développement durable : que sais-je*, 6^{ème} édition, Presse Universitaires de France/Humensis, Paris, 2023, p.41.

signifie aussi, une manière pour les Etats de s'efforcer à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures⁷.

De ce qui précède, nous pouvons retenir que le concept développement durable est l'addition de trois piliers : économie, social et environnement, qui doivent être conciliés. Partant, deux questions fondamentales retiennent notre attention pour le cas de la RDC:

Page | 219

De quelle manière les trois piliers du développement durable sont-ils mis en œuvre en RDC ?

Pour y répondre, il nous paraît indispensable de faire un état de lieu sur la mise en œuvre de ces trois piliers du développement durable en RDC (I), pour afin proposer comment les concilier (II)

I- ETAT DE LIEU DE LA MISE EN ŒUVRE DES TROIS PILIERS DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Tout comme la consignation l'emporte sur la suite de la procédure judiciaire, il est nécessaire pour nous de rappeler la notion du développement durable, avant d'amorcer la mise en œuvre de ses trois piliers en RDC.

En effet, BRUNEL souligne que le concept développement durable n'est pas une idée neuve : il a été formulé dès les années 1970, mais les impératifs stratégiques dont la guerre froide puis le contexte de la crise de la dette l'ont mis sous le boisseau jusqu'au début des années 1990⁸.

Cependant, si avant 1980 la dimension économique avait de la prédominance dans la définition ou la compréhension du concept développement durable c'est-à-dire le développement durable faisait référence au développement économique⁹, les profondes mutations socio-économiques et des normes conséquences écologiques entraînées par les sociétés dites développées, doublées par une forte montée des inégalités sociales, et l'apparition de nouvelles formes de pauvreté en zone rurales...¹⁰, ont changé l'appréhension ou la proche du concept développement durable.

⁷ Rapport dit Brundtland du 1987 (Rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement).

⁸ Sylvie BRUNEL, *Loc cit*.

⁹ La croissance économique et développement étaient donc considérés comme synonymes (Sylvie BRUNEL, le développement durable, 6^{ème} 2dition, Presse Universitaires de France/Humensis, Paris, 2023, p.8), une cacophonie entre la croissance économique et développement durable qui sera élaguée par le rapport de la commission Brundtland du 1987. Comme souligne le Professeur FIMPA : les industries produisent en masse des biens des consommations en exploitant de façon maximale les ressources naturelles et forestières, lesquelles diminuent à une cadence inquiétant... voir F. TUWIZANA TWISON, *Droit international public de l'environnement*, Vol 1, Harmattan, Paris, 2024, p. 98.

¹⁰ F. TUWIZANA TWISON, *Op Cit*, 2024, pp. 98-103.

Depuis la conférence de Rio en 1992¹¹, le développement durable s'est installé dans le vocabulaire international et impose dans les politiques de coopération : il s'agit de mettre en œuvre des politiques économiques efficaces qui soient, en même temps, socialement équitables et économiquement tolérables. Même si, ces trois piliers se révèlent difficiles à concilier¹². C'est à ce titre que certains estiment que ce concept fût introduit par deux ONG environnementales et l'Agence des Nations Unies chargée de l'environnement durable en 1980¹³, mais elle s'est imposée sur la scène internationale au tournant des années 1990, par le biais de la conférence de Rio¹⁴.

Mais que faut-il entendre du concept développement durable, quels sont ses piliers et ses objectifs ?

Le concept développement durable fait objet des plusieurs tentatives définitionnelle. Les auteurs et les institutions internationales les définissent chacun de sa manière, même si l'élément humain (l'aspect social de la génération présente et future), croissance économique et environnement sont au centre de ces diverses définitions¹⁵.

Quant à nous, nous épousons la définition repris dans le Rapport dit Brundtland du 1987, selon laquelle ce concept fait référence à *un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs*. Cette définition s'apparente avec celle que propose la FAO, selon laquelle, *le développement durable consiste en la gestion et la conservation de la base des ressources naturelles et en l'orientation des transformations technologiques et des besoins des générations présentes et futures*¹⁶.

Il ressort de ces deux définitions, que le concept développement durable se fonde sur trois piliers : développement économique, le social et la préservation de l'environnement dans toutes ses dimensions. A ce sujet, le Professeur FIMPA affirme que « *le développement durable intègre les dimensions économiques, sociales et environnementales, en cherchant leur équilibre pour les besoins des générations présentes sans compromettre ceux des générations futures, ce qui semble se carter de la réalité Congolaise, un pays qui peine à mettre en œuvre ces trois piliers* ».

Quant aux objectifs poursuivis par le concept développement durable, en 2015 l'ONU avait adopté 17 objectifs qui sont résumés par l'éradication de la pauvreté, protéger la planète et faire

¹¹ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) du Juin 1992 tenue à Rio de Janeiro.

¹² Sylvie BRUNEL, *Ibidem*.

¹³ Sylvie BRUNEL, *Idem*, p.27.

¹⁴ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de Rio du 1992.

¹⁵ F. T UWIZANA TWISON, *Op cit.*, pp.77-81.

¹⁶ F. T UWIZANA TWISON, *Idem*, p.78.

en sorte que tous les êtres humains vivent dans la paix et la prospérité¹⁷. Ces Objectifs comme affirme Antonio GUTERRES, incarnent une vision audacieuse, et constituent un engagement en faveur d'un avenir meilleur, plus sain, plus sûr, plus prospère et plus durable¹⁸.

Ayant connaissance du concept développement durable, la suite de ce point sera consacrée à l'analyse de la mise en œuvre de chacun de ces piliers dans le contexte congolais.

A- Mise œuvre du pilier économique et social en RDC

Le pilier économique du développement durable implique un système de production qui satisfait les niveaux de consommation actuels sans compromettre les besoins futurs.

Cependant, la RDC est l'un des Etats Africains qui peine à assurer sa croissance économique, malgré ses multitudes ressources naturelles (renouvelables et non renouvelable) et les efforts engagés par ses dirigeants.

L'économie de la RDC demeure peu diversifiée, la croissance étant essentiellement portée par le secteur minier. Le faible IDH traduit des difficultés à améliorer les indicateurs sociaux de base¹⁹.

En conséquence, cette croissance économique tournée vers l'extraction des ressources minières et les ressources forestières, entraine une instabilité dans la croissance économique congolaise, dépendant de l'évolution du marché de ses ressources naturelles (minerais et bois) au niveau mondiale.

Selon le rapport du groupe de la banque mondiale, entre 2021 et 2024, en RDC, la croissance annuelle du PIB a plus que doublé par rapport à la période 2016–2020, atteignant en moyenne un taux de 7,9 pour cent. Cette performance avait placé la RDC parmi les économies à la croissance la plus rapide du continent africain. Cependant, la croissance hors secteur minier est demeurée modeste. En conséquence, la forte dépendance de la RDC à l'égard de l'extraction minière a accentué la volatilité de l'économie, et la croissance continue d'être freinée par des facteurs structurels tels que le déficit en capital humain, l'insuffisance d'infrastructures, la faiblesse des institutions et un environnement des affaires peu favorable²⁰.

Ce rapport met à n'évidence que la politique économique Congolaise, accorde plus d'importance à l'extraction des ressources naturelles pour faire avancer sa croissance, mettant de

¹⁷ Voir 17 objectifs de développement durable, disponible sur www.pactemonial.org consulté le 28/04/2026

¹⁸ <https://www.tunisia.un.org/fr/280023-le-chef-de-l-onu-appelle-a-realiser>, consulté le 10/07/2026.

¹⁹ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport pays de la RDC : Tirer le meilleur parti du capital de la RDC pour favoriser son développement*, 2025, p. I. Disponible sur <https://www.unicongo.cd> et <https://www.afdb.org/en/documments/rapport-pays-2025>, consulté le 10/07/2026.

²⁰ Rapport du groupe de la banque mondiale sur la situation économique de la RDC, *Réévaluer les incitations fiscales : le rendez-vous manqué des promesses de la croissance et d'équité*, 2025, p.2.

côté d'autres secteurs capable d'alimenter l'économie Congolaise d'avantage, notamment la transformation des ressources naturelles en produit finis sur place, en RDC, au lieu de l'exporter, toujours, à un coût déjà déterminé par le marché mondiale ; le secteur du tourisme, de transport, éducation, santé...

En effet, connaissant les limites de cette forme d'économie tournée à un seul sens, l'extraction des ressources naturelles, une série des réformes a été amorcé depuis un certain temps, dans plusieurs secteurs notamment la fiscalité²¹, secteur minier²², en vue d'une part d'attirer les investisseurs étranger et inciter la population à l'entrepreneuriat, d'autre part d'élargir et maximiser les recettes fiscales avec des mesures incitatives. Mais malgré ces réformes amorcées²³, seul l'industrie extractive qui attire timidement les investisseurs, d'autres secteurs comme le tourisme, santé, ne bénéficie pas d'une attention escomptée par cette réforme et ce, malgré l'opérationnalisation de l'Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI)²⁴ et le suivi du climat des affaires par la Présidence de la République.

Il faut signaler que, le capital d'entreprise subit les effets d'un environnement institutionnel peu favorable et du faible accès au financement. Le coût et l'accès à l'électricité (utilisation de groupes électrogènes), ainsi que le coût des transports, renchérissent leurs coûts d'exploitations, et réduisent leurs marges et leurs capacités d'investissements et d'innovation. L'accès au financement est contraint par la qualité approximative des dossiers de demande de crédits, l'absence de garanties pour les PME, l'informalité de l'économie et l'insuffisante circulation de l'information, la prise de risque limitée des institutions bancaires et des intermédiaires financiers en général, et la faiblesse du système judiciaire. Tous ces facteurs limitent l'accès du secteur privé au crédit et affectent le taux d'investissement du secteur privé, doublé du manque des infrastructures de base et ce, dans plusieurs secteurs de la vie.

Ainsi pour dire, même le secteur extractif qui attire timidement les investisseurs, n'offre pas un gain considérable pour relever l'économie congolaise à la taille de ses richesses et besoin de développement, dès lors que ses ressources naturelles ne sont pas transformées sur place, et au vue de la corruption et la mauvaise gouvernance, qui règne en grande échelle et d'autres antivaleurs en RDC.

²¹ A ce sujet il y a plusieurs réformes dont la plus récente le système global institué en matière fiscale par la loi n°23/053 du 30 Novembre 2023.

²² Loi n°18/001 du 08 Mars 2018 portant code minier.

²³ Adoption du Code d'investissement, modification du code minier, réforme fiscale depuis 2023.

²⁴ Décret n°09/033 du 08/08/2009 portant statut, Organisation et fonctionnement de l'Agence pour la Protection des investissements, en sigle ANAPI.

Pour y remédier, une politique financière exacte est importante étant donné qu'elle viendra s'ajouter aux apports de ressources financières ou qu'elle encouragerait un usage plus efficace des capitaux et autres facteurs de production²⁵, en vue de la mise en œuvre de ce pilier économique.

Un autre rapport, est celui de la banque Africaine de développement, qui dresse un bilan de la croissance économique de la RDC en 2024 en ces termes : *en 2024, après des pics de 8,9% et 8,6% respectivement en 2022 et 2023. Cette inflexion est due à une progression moindre que prévue du secteur extractif (11,6% en 2024 contre 19,8% en 2023), en lien avec le recul de la demande mondiale des produits miniers, dont le pays est dépendant, et qui représentent structurellement plus de 35% du PIB. Cette baisse est aussi le fait des répercussions du conflit à l'Est du pays. Côté offre, la croissance a été portée par le secteur extractif (11,6%) en 2024, et dans une moindre mesure, par le secteur non extractif, notamment les transports et télécommunications (6,8%) et les bâtiments et travaux publics (4,4%) en lien avec la production de l'industrie cimentière. En termes de demande, la croissance a été soutenue par le dynamisme observé au niveau des investissements (21,3%), dont les travaux publics, y compris le programme de développement des 145 territoires, les exportations, principalement celles des minerais (7,7%), et la consommation (3,5%). De manière corollaire, la croissance du PIB par habitant, s'est infléchi à 3,1% en 2024²⁶.*

Dans le même rapport, la Banque Africaine de développement illustre, *la situation peut évolutive de la RDC de point de vue de la politique budgétaire et dette publique, où elle argue que la situation budgétaire s'est légèrement détériorée, malgré une bonne performance des recettes, avec un déficit budgétaire de 2,0% du PIB en 2024 contre 1,7% du PIB en 2023. Cette situation s'explique par l'augmentation des dépenses, particulièrement celles de la sécurité (environ 2% du PIB). Les dépenses, ayant augmenté de 13,7% du PIB en 2023 à 14,9% du PIB en 2024, ont surcompensé l'augmentation des recettes intérieures, qui ont porté le taux de pression fiscale de 12,2% du PIB en 2023 à 13,6% du PIB en 2024. Le déficit budgétaire a été financé par l'émission de bons et d'obligations du Trésor et par les tirages sur emprunts extérieurs, dénotant le respect du pacte de stabilité qui proscriit le recours au financement monétaire du déficit. Le taux d'endettement de la RDC est passé de 17,8% du PIB en 2023 à 20% en 2024, demeurant en deçà des normes des pays de l'Afrique centrale, notamment ceux de la CEMAC qui se situent en*

²⁵ Jacques J. POLAK, *les politiques financières et développement*, centre internationale pour le Développement Economique, Panama, 1990, p.1.

²⁶ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport pays de la RDC : Tirer le meilleur parti du capital de la RDC pour favoriser son développement*, 2025, p.I-1.

moyenne à 70% du PIB. Sur la base de l'évaluation de viabilité réalisée par les autorités et le FMI, cette dette reste soutenable avec un risque modéré²⁷.

Ces statistiques ne sont qu'un extrait des plusieurs rapports qui mettent en évidence, la difficulté que connaît la RDC pour mettre en œuvre le pilier économique, c'est-à-dire une croissance économique à la hauteur des besoins à satisfaire.

Page | 224

En outre, la faible coordination entre les acteurs dans les différents secteurs, limite l'harmonisation des documents programmatiques, la mutualisation des approches et des moyens dans une vision commune de résultats collectifs significatifs, dans le cadre des certains projets²⁸, s'ajoute comme une limite à la croissance économique en RDC et rendant le climat des affaires peu productif. Sans oublier la corruption et tant d'autres antivaleurs.

En définitive, il est certes vrai que la RDC aspire à la durabilité économique, depuis son indépendance, dont la volonté se manifeste par plusieurs reformes dans divers secteurs, mais malheureusement elle peine encore pour se forger une économie stable, peu dépendant de l'extraction de ces ressources naturelles, dont le prix dépend de la demande au niveau mondial.

La diversification de l'économie et l'industrialisation du pays reste l'un des moyens pour mettre en œuvre le pilier économie à la taille de la RDC. Car, les données recueillies depuis de nombreuses années indiquent que, les pays qui disposent de ressources naturelles abondantes tendent à être désavantagés en termes de développement économique. On peut expliquer cette apparente « malédiction des ressources naturelles » par le fait que les pays riches en ressources n'investissent pas une part suffisante de la rente de rareté en capital reproductible destiné compenser l'épuisement des ressources. Les ressources naturelles sont une forme de capital qui, une fois épuisé, doit être renouvelé ou remplacé pour que les pays puissent augmenter leurs actifs et maintiennent leur niveau de consommation²⁹. La Malaisie péninsulaire en est l'exemple, qui, après épuisement progressif de ses ressources naturelles est plongée dans un chaos sans président. Pour dire que le pays riches, comme la RDC, devraient tirer leçon sur la Malaisie en adoptant une politique économique qui favorise les réinvestissements productif d'une part substantielle de la rente tirée des ressources³⁰.

S'agissant du pilier social, nous ne devons pas perdre l'idée que le développement durable n'implique pas seulement une nouvelle politique économique soucieuse des ressources naturelles

²⁷ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Ibidem*.

²⁸ Plan cadre de coopération des nations unies pour le développement durable, p.11

²⁹ Philippe NACCACHE, Jérôme GALLO et Fabrice MAULEON, *Economie de l'environnement et développement durable*, 6^{ème} édition, Nouveaux horizons, Paris, 2013, p. 342.

³⁰ Philippe NACCACHE, Jérôme GALLO et Fabrice MAULEON, *Op Cit.*, p. 343.

et d'une vision à long terme sauvegardant les droits des générations futures. Il exige une prise en compte des droits fondamentaux de l'Homme et, plus particulièrement, du droit de l'Homme à un environnement sain³¹.

Le développement durable implique des progrès significatifs vers des populations stables. La durabilité sociale, qui est l'une des trois dimensions principales du développement durable, est la capacité à :

- fournir le bien-être des individus ;
- assurer l'égalité des sexes, la justice sociale, la sécurité, le logement, et l'égalité de traitement de chaque individu indépendamment de sa langue, de sa religion ou de sa race ;
- garantir le droit à la santé et l'éducation à chaque individu dans la société sans aucune discrimination de classe sociale ou de genre³².

Ce concept englobe les notions d'équité, d'autonomisation, d'accessibilité, de participation, d'identité culturelle et de stabilité institutionnelle. La signification de la durabilité sociale pour une région est la capacité à soutenir la communication efficace des différentes parties prenantes entre elles afin d'atteindre les mêmes objectifs à tous les niveaux grâce aux relations étroites des institutions et des organisations. Les sociétés ne sont durables que lorsque les processus, systèmes, structures et relations formels et informels favorisent la création des communautés saines et vivables pour les générations actuelles et futures³³.

De ce point de vue, la durabilité implique de favoriser le développement des personnes, des communautés et des cultures pour aider à atteindre une vie significative, en s'appuyant sur des soins de santé appropriés, l'éducation, l'égalité des sexes, la paix et la stabilité dans le monde.³⁴

C'est ainsi qu'un auteur estime que, même si nous ignorons la valeur que les générations futures accorderont à certaines ressources renouvelables, nous pouvons au moins leur laisser le choix en leur garantissant l'accès aux ressources³⁵.

Comme nous avons vu ci-haut, l'économie Congolaise est axée sur l'extraction des ressources naturelles dont les minerais. Cependant, l'intense activité minière contraste avec le

³¹ Gervais Désiré YAMB, *en quête d'une éthique de l'environnement Entre technologie, valeur et Droit*, Harmattan, Paris, 2021, p.116.

³² ZINE-DINE, K., *Revue de littérature : lien de causalité entre les piliers du développement durable*, International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 5(6), 2024, p.70.

³³ *Ibidem*.

³⁴ ZINE-DINE, K., *Op Cit.*, p.71.

³⁵ Philippe NACCACHE, Jérôme GALLO et Fabrice MAULEON, *Op Cit.*, p. 344.

niveau de vie des populations locales. Pollutions, déguerpissements, délocalisation, relocalisation, chômage, faible accès aux infrastructures de base et pauvreté restent³⁶.

Observant le contexte Congolais dans la mise en œuvre du pilier social, il sied de retenir que la République Démocratique du Congo est classée parmi les pays pauvres dans le monde avec des défis de développement énormes et des défis sécuritaires et politiques marqués notamment par des insuffisances en infrastructures (sanitaires, énergétiques, routières, aéroportuaires, etc.), des guerres à répétition surtout dans sa partie Est et des crises socio-politiques, plombant ainsi ses perspectives de développement et ce, en dépit de sa richesse en ressources naturelles.³⁷ La RDC fait partie des rares pays en développement qui n'ont pas connu de progression significative du revenu par habitant depuis leur indépendance dans les années 1960. L'effondrement du PIB par habitant, qui a atteint son point le plus bas en 2002, s'explique par l'instabilité politique et les conflits, une mauvaise gestion économique et une corruption généralisée.

En outre, la forte dépendance du pays à l'exploitation minière l'a exposé à des cycles économiques de boom et de récession. Enfin, le taux de fécondité élevé se traduit par une croissance démographique supérieure, ce qui complique les efforts visant à relever le revenu par habitant et à réduire la pauvreté. Par exemple, la croissance soutenue (mais variable) du PIB entre 2020 et 2024 (à une moyenne supérieure à 6,4 pour cent) n'a pas permis de réaliser d'améliorations notables en termes de revenu par habitant. De même, si le taux de pauvreté (calculé selon le seuil international de 2,15 USD par jour) a effectivement baissé, passant de 78,9 pour cent en 2020 à une estimation de 72,9 pour cent en 2024, il reste extrêmement élevé. Ce constat illustre la difficulté à transformer une croissance portée par l'exploitation des ressources naturelles en progrès généralisé des conditions de vie³⁸.

Malgré une expansion économique globale soutenue, la création d'emplois reste limitée, la croissance étant concentrée dans le secteur minier qui est de nature capitalistique. Entre 2010 et 2023, la création d'emplois a progressé plus lentement que la croissance économique globale : le taux moyen de création d'emplois s'est établi à 3 pour cent, soit environ la moitié du taux moyen de croissance économique sur la même période. L'élasticité emploi-croissance en RDC (estimée à 0,5) est faible, en particulier pour un pays en développement. Ce phénomène s'explique par la concentration récente de la croissance dans le secteur minier, un secteur caractérisé par une forte

³⁶ FEC, *Guide sur la responsabilité sociétale des entreprises Secteur minier au Katanga*, GIZ, p.2

³⁷ LUKWASA Ndembe D. « *Défis de développement, gouvernance politique et orientation de la politique budgétaire, cas de la République Démocratique du Congo de 2006 à 2022* », *Revue Française d'Economie et de Gestion* « Volume 4 : Numéro 7 » 2023, pp : 426 – 445.

³⁸ Rapport du groupe de la banque mondiale sur la situation économique de la RDC, *Op Cit.*, p.2.

productivité du travail, ce qui se traduit par une élasticité sectorielle de l'emploi de seulement 0,21. À l'inverse, les secteurs des services, du commerce et des transports, plus intensifs en main-d'œuvre, ont montré un potentiel beaucoup plus élevé en matière d'absorption de la main-d'œuvre³⁹. Le manque d'opportunités d'emploi dans le secteur formel, en particulier pour les jeunes, est l'un des facteurs qui ralentissent la réduction de la pauvreté et compromettent le caractère inclusif de la croissance en RDC. Par ailleurs, l'absence de perspectives professionnelles pour les jeunes pourrait favoriser l'instabilité sociale, en particulier dans un contexte de fragilité et de conflits⁴⁰.

Selon les estimations de la Banque mondiale, la RDC devrait créer entre 2 et 4 millions d'emplois par an pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail et réduire la pauvreté. Les emplois occupés par les jeunes se concentrent dans le secteur primaire et dans le secteur privé. Près de 7 travailleurs sur 10 effectuent des horaires supérieurs à une semaine de travail normale⁴¹.

Dans ce contexte actuel, la pauvreté est le plus grand problème qui empêche le développement durable dans sa dimension sociale. À cet égard, la théorie de la "durabilité sociale" postule que la réduction de la pauvreté ne devrait pas entraîner ni destruction injustifiée de l'environnement ni instabilité économique. Elle devrait viser à réduire la pauvreté dans le cadre de la base de ressources environnementales et économiques existantes de la société⁴².

Le rapport de la banque Africaine de développement fait état qu'en 2023, 74,6% des Congolais vivaient en deçà du seuil de pauvreté avec moins de 2,15 dollars par jour, et une personne sur six vivant dans une extrême pauvreté en Afrique subsaharienne habitait en RDC (Banque mondiale, 2024). Le pays se caractérise par ailleurs par un faible niveau de développement, avec un IDH de 0,481 en 2022 (179e/191) et des inégalités persistantes (coefficient de Gini 0,51 en 2020). Le taux de sous-emploi est structurellement supérieur à 50%, et le chômage des jeunes de 15-24 ans est également élevé⁴³. Pour cette raison, un mouvement de développement qui n'élimine pas la pauvreté n'est pas durable. Même si la pauvreté n'est pas le seul problème qui empêche la durabilité, le manque d'éducation, le chômage, les problèmes du système sanitaire et les zones résidentielles non fiables, l'absence de la participation effective et

³⁹ Rapport du groupe de la banque mondiale sur la situation économique de la RDC, *Ibidem*, p.6.

⁴⁰ Rapport du groupe de la banque mondiale sur la situation économique de la RDC, *Idem*, p.7.

⁴¹ *Loc cit.*

⁴² ZINE-DINE, K, *loc cit.*

⁴³ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Op Cit*, p.3.

absolue de la population sur la prise des décisions, entravent la réalisation du développement durable en RDC.

La croissance demeure non inclusive, en raison des inégalités et de grandes disparités dans la redistribution des richesses. Cette situation est exacerbée par la forte croissance démographique que connaît le pays et par la guerre à l'Est du pays dont les répercussions sur la situation humanitaire s'aggravent⁴⁴.

Page | 228

En matière de santé, l'espérance de vie (60,3 ans) est inférieure à la moyenne africaine (70 ans). L'accès aux soins de santé est limité avec 1 médecin pour 10 000 habitants, et moins de 10% du budget est alloué au secteur de la santé contre 15% selon les normes internationales⁴⁵.

Cette étude de la banque africaine de développement a relevé plusieurs obstacles au développement du capital humain en RDC notamment, la qualité des systèmes de santé et d'éducation, limitant ainsi l'offre et la qualité de services. Les insuffisances organisationnelles et les faibles capacités techniques des infrastructures éducatives et sanitaires, limitent l'accès aux équipements et soins médicaux. L'insuffisance d'enseignants et de personnels sanitaires constitue aussi un frein. L'inadéquation observée entre les programmes éducatifs et le marché du travail, combinée aux difficultés d'accès à Internet qui pèsent sur l'acquisition des compétences numériques, obère l'exploitation d'opportunités économiques et nourrit le chômage. L'insécurité alimentaire affectant 26,5% de la population totale en 2023, conduit à un retard de croissance qui affecte leur développement cognitif⁴⁶.

B- Mise en œuvre du pilier environnementale

L'environnement est un terme qui englobe plusieurs aspects de la vie⁴⁷. C'est ce qui serait à la base de plusieurs définitions selon les auteurs ou les législateurs pour cette même notion.

Pour Michel Prieur, l'environnement est l'ensemble des facteurs qui influent sur le milieu dans lequel l'homme vit⁴⁸.

Le législateur congolais par contre, le définit comme : l'ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres biologiques et géopolitiques auxquels ils participent, ainsi que les

⁴⁴ *Loc cit.*

⁴⁵ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Op Cit*, p.9.

⁴⁶ *Idem*, p.10.

⁴⁷ Paulin MUNENE YAMBA YAMBA, *Infractions environnementales en droit Congolais*, Edition URDR, Kinshasa, 2018, p.2.

⁴⁸ M. PIEUR, *Droit de l'environnement...* cité par Paulin MUNENE YAMBA YAMBA, *Op cit*, p.1.

facteurs écologiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organisations vivants et des activités humaines⁴⁹.

L'environnement est une structure qui contient des êtres vivants et non vivants, qui sont reliés par diverses relations, ils interagissent et sont influencés les uns par les autres. Les êtres vivants de l'environnement peuvent être des plantes, des animaux, des micro-organismes, des personnes ; les êtres non vivants de l'environnement peuvent être le sol, l'air, l'eau, le climat, les ressources souterraines. L'environnement n'est pas une structure statique. Au contraire, l'environnement est une structure dynamique qui contient des éléments vivants et non vivants et qui est affectée par des changements sociaux, culturels et physiques⁵⁰.

Page | 229

En effet, avant que le concept de développement durable ne fasse son apparition dans nos vies, les économistes croyaient que l'économie et l'environnement étaient considérés comme deux systèmes indépendants. L'environnement était un système où étaient fournies les ressources nécessaires au développement de l'économie. L'idée que l'utilisation des ressources naturelles est illimitée pour l'économie.

Ils pensaient également que la croissance économique s'accompagnerait de progrès technologiques afin de reconstituer les ressources naturelles détruites dans le processus de production. Cependant, on s'est rendu compte que les ressources naturelles ne sont pas infinies, et qu'elles ne sont pas toutes renouvelables ou reconstituées.

L'idée que la nature est une source sans limites a pris fin avec la discussion des problèmes environnementaux à l'échelle mondiale, et la période pendant laquelle la croissance économique était basée sur l'augmentation du niveau de revenu a été fermée et les développements économiques ont commencé à être planifiés au profit de l'environnement et de la société⁵¹. Une logique de gestion durable des ressources naturelles se développe, afin de préserver la diversité des écosystèmes et des ensembles vivants⁵².

Dans le domaine économique, l'environnement est considéré comme un actif composite qui fournit tout ensemble de services. Il s'agit d'un actif très spécial, certes, puisqu'il nous procure les systèmes qui nous permettent de vivre, mais cela n'en reste pas moins un actif. Comme pour les autres actifs, nous souhaitons éviter qu'il perde de sa valeur inutilement afin de pouvoir

⁴⁹ Article 2 point 16 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

⁵⁰ ZINE-DINE, K, *Op Cit.*, p.72.

⁵¹ ZINE-DINE, K, *Op Cit.*, p.78.

⁵² Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'environnement*, 13^{ème} édition, Presse Universitaire de la France/humensis, Paris, 2023, p.37.

continuer à bénéficier de ses services indispensables sur le plan esthétique et pour le maintien de la vie. L'environnement offre à notre économie les matières, qui sont transformées en biens de consommation grâce au processus de production, et aussi l'énergie, qui fournit carburant nécessaire à cette transformation. Au bout de la chaîne, ces matières premières et cette énergie sont restituées à l'environnement sous forme de déchets⁵³.

La protection de l'environnement est de nos jours une préoccupation planétaire. En effet, les Etats ont pris conscience de nécessité de protéger l'environnement compte tenu des conséquences que sa dégradation peut entraîner pour l'humanité tout entière.⁵⁴ Cet intérêt (de protéger l'environnement) est à la base de plusieurs conventions internationales, depuis 1972. Sur base de ces conventions les Etats légifèrent de textes en vue de protéger l'environnement.

En RDC, plusieurs textes ont été édictés avant et après l'Indépendance notamment⁵⁵ : la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, et tant d'autres textes relatifs à la protection de l'environnement. Décret du 21 Avril 1937 relatif à la chasse et la pêche, loi n°82/002 du 28 mai 1982 portant règlement de la chasse, loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature, loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau.

Ces textes ont prévu des infractions particulières qui forment l'ossature de ce qu'il conviendrait d'appeler « droit pénal de l'environnement ». Lesquelles infractions dérogent, dans certains cas, à certains principes qui régissent le droit pénal générale classique, notamment le fameux principe selon lequel que : la personne morale ne peut engager sa responsabilité pénale, compte tenu de la nécessité de protéger efficacement l'environnement contre certaines activités, le législateur a prévu parfois des peines adaptés particulièrement aux personnes morales. Il s'agit des fortes peines d'amendes en termes de plusieurs millions voire de milliard de francs congolais⁵⁶.

Le droit congolais accorde une place important à la protection de l'environnement. En ce sens que, le constituant congolais, conformément aux instruments juridiques telles que précités, relatif à la protection de l'écosystème, ratifiés par la RDC, a posé des bases que prévoit le droit à un environnement sain et propre à tout citoyen, et l'obligation pour l'Etat de veiller à la protection de l'environnement et la santé de la population. Jusqu'au point d'obliger certaines procédures

⁵³ Philippe NACCACHE, Jérôme GALLO et Fabrice MAULEON, *Op Cit.*, pp.23-25.

⁵⁴ Paulin MUNENE YAMBA YAMBA, *Op Cit.*, p. 1.

⁵⁵ Les 52 à 54 Constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée à ce jour, démontrent la volonté pour le législateur congolais de se conformer aux instruments juridique internationaux et de protéger l'environnement, au mieux la nature notre patrimoine commun.

⁵⁶ Paulin MUNENE YAMBA YAMBA, *Op cit.*, p.4 .

comme l'étude d'impact environnemental et social pour la réalisation de certaines activités comme : infrastructures et aménagements, agriculture, élevage, ressources naturelles renouvelables, mine, hydrocarbures..., qui d'ailleurs son défaut est constitutif d'infraction⁵⁷ ou encore certaines obligation comme la responsabilité sociétale des entreprises (dans les secteurs de mines et hydrocarbures) ; connaissant que l'économie de la RDC est tournée vers extraction de ressources naturelles notamment le minerais, qui est à l'origine de nombreuses externalités dont certaines sont négatives sur l'environnement, notamment en raison de pollutions engendrées par l'exploitation des ressources naturelles⁵⁸. Pour assurer la durabilité des écosystèmes et minimiser les impacts environnementaux qui peuvent affecter les communautés environnantes ou non, les entreprises minières sont obligées d'élaborer et mettre en place un système de gestion environnemental. Celui-ci doit comporter des plans d'actions adaptés et ambitieux portant sur la gestion des risques environnementaux et sociaux associés⁵⁹.

Il ressort de cette législation, que le législateur protège non seulement l'environnement, mais aussi la population qui y habite ou exploite et ce, pour plusieurs raisons notamment : certains projets peuvent exiger le déplacement forcé de la population, la restriction de certains droits qu'à la population sur un espace donné⁶⁰. Aussi, les comportements actuels peuvent réduire le niveau de bien-être futur. La combustion d'énergies fossiles est susceptible de modifier le climat et de nuire à l'agriculture dans certains pays. Les émissions actuelles de chlorofluorocarbones qui détruisent la couche d'ozone risquent de provoquer une augmentation des cancers de la peau. Le stockage des déchets radioactifs pourrait aggraver le risque de troubles génétiques à l'avenir⁶¹.

A cotés il y a la création de certains services public à l'occurrence de l'Agence Congolaise su l'environnement⁶² et des programmes comme Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques (PNA) ou le Fonds National REDD+ (FONAREDD).

Ceci vaut à dire que, la RDC est législativement sur une bonne voie de la mise en œuvre du pilier environnemental, mais il se pose un problème de l'application effective et efficiente de ces différentes dispositions légales. A cela s'ajoute, une contrariété entre d'une part le besoin

⁵⁷ Article 72 et 73 de la loi ln°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

⁵⁸ FEC, *Guide sur la responsabilité sociétale des entreprises Secteur minier au Katanga*, GIZ, p. 63.

⁵⁹ FEC, *Guide sur la responsabilité sociétale des entreprises Secteur minier au Katanga*, loc cit.

⁶⁰ Voir l'article 21 de la loi ln°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

⁶¹ Philippe NACCACHE, Jérôme GALLO et Fabrice MAULEON, *Economie de l'environnement et développement durable*, 6^{ème} édition, Nouveaux horizons, Paris, 2013, p. 340.

⁶² En Plus de l'ACE, s'ajoute l'Ordonnance n°200/13 du 28 Février 2020 portant création de l'Agence Congolaise de la Transition énergétique et du développement durable

d'attirer des investisseurs ou booster son économie avec de mesures incitatives comme des exonérations ou exemptions en matière fiscale et d'autre part le souci de protéger l'écosystème. Il semble contradictoire ou moins cohérent, que la RDC qui met en place le projet comme FONAREDD, et en même temps accorde certains avantages fiscaux exorbitants aux sociétés œuvrant dans le secteur minier ou forestier.

Au regard de ces différentes analyses, une conciliation entre les trois piliers mérite d'être fait.

II- COMMENT CONCILIER LES TROIS PILIERS DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN RDC

La question de la mise en œuvre de ces piliers est d'une importance capitale et attire, depuis un certain temps, la curiosité scientifique de plusieurs chercheurs, à l'occurrence le Professeur FIMPA.

Dans ce point, nous allons d'une part restituer la doctrine du Professeur FIMPA à ce sujet, et d'autre part donner notre position qui viendra soutenir celle du Professeur FIMPA.

A- La position du Professeur FIMPA à cette question

« Les efforts consentis par la RDC pour la conservation de la biodiversité, la préservation des forêts tropicales et la lutte contre le réchauffement climatique au profit de la planète semblent ne pas être reconnus à leur juste valeur. Il y a donc lieu de concilier les enjeux internationaux de protection de l'environnement avec les besoins de développement et de lutte contre la pauvreté. Tout en étant moins responsable de la crise climatique actuelle, la RDC est l'un des pays les plus vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques. Cette situation va exacerber les tensions socio-économiques des populations déjà exposés à des multiples crises. Ainsi, la piste de solution au combat contre les réchauffements climatiques passe également par l'amélioration des conditions de vie des populations afin de leur permettre de contribuer significativement à la réduction des pressions sur les ressources naturelles et forestières et lui faciliter de jouer pleinement son rôle dans le respect des engagements pris au niveau international, en matière de réduction des émissions polluantes⁶³ ».

Il ressort de la conclusion du Professeur FIMPA, que l'amélioration des conditions de vie des populations, ce qu'implique une stabilité socio-économique, est indispensable pour concilier le pilier environnemental et les deux autres piliers.

⁶³ FIMPA, *Droit international public de l'environnement*, Vol 1, *Op Cit.*, p.51

B- Notre position face à cette problématique

Rappelons que le développement durable se réfère à trois piliers clés de la vie humaine : le pilier économique, le pilier écologique et le pilier social. Tout d'abord, le premier pilier est crucial, dans la mesure où toute activité économique et sociale a pour but de satisfaire les besoins ou les attentes de l'homme. En outre, la relation existante entre la croissance économique et la protection de l'environnement est une préoccupation centrale dans l'approche du développement durable, car une approche de la croissance économique basée seulement sur l'accroissement du produit intérieur brut, sans chercher une quantification des avantages à moyen et long terme, résultant de la protection de l'environnement, ne constitue qu'une forme basique, jugée inacceptable en termes d'analyse du développement durable. La dimension sociale du développement durable a été prise en compte, car le concept d'équité comporte plusieurs aspects qui se traduisent par une évolution durable de la société humaine⁶⁴. D'où la nécessité de les concilier.

Pour y arriver, il est indispensable pour les autorités Congolaises de diversifier l'économie congolaise, d'accorder une place importante à la participation active de la population, dans toutes les décisions relative au développement durable notamment la mise en œuvre de la RSE qui est déjà prévue et qui émerge déjà à la fois pour répondre aux défis contemporains aussi bien globaux (réchauffement climatique, protection de la nature, réduction de la pauvreté, protection des droits humains, innovation social et technologique, etc.) que locaux (promotion de l'emploi, de la formation professionnelle, soutien de l'entrepreneuriat, amélioration du niveau et des conditions de vie, promotion de la culture, etc.). Il s'agit de la contribution des entreprises au développement durable⁶⁵. Ensuite, le gouvernement doit suivre à la rigueur toutes les dispositions prises pour la protection de l'écosystème. Sans oublier la bonne gouvernance, qui est un socle pour concilier ses trois piliers.

Par la diversification de l'économie congolaise, le gouvernement doit s'inscrire sur une politique incitative plus efficace par l'assouplissement des procédures administratives, fiscales, douanières des certaines activités qui concourent au bien-être de la pollution sans dégrader l'environnement. De cette manière l'Etat va attirer facilement les investissements privés dans le domaine comme l'éducation, la santé, l'agriculture, élevage, tourisme, l'énergie, loisir, transformation, transport... paradoxalement, l'Etat doit être plus exigeant à l'égard des sociétés qui investissent dans les secteurs d'extractions, sans transformer leurs produits en RDC. Plusieurs

⁶⁴ ZINE-DINE, K. (2024). Revue de littérature : lien de causalité entre les piliers du développement durable. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 5(6), 61-78. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11425755>

⁶⁵ FEC, *Guide sur la responsabilité sociale des entreprises Secteur minier au Katanga*, GIZ, Op Cit., p. 10.

fois, les entrepreneurs ou investisseurs privés sont bloqués dans l'avancement de leurs activités, suite à la lourdeur des procédures administratives, des contributions et droits excessifs, manque des infrastructures de qualité et ce, dans plusieurs domaines. Toutefois, même en s'appuyant sur ses ressources naturelles, la RDC peut prendre l'exemple de la Malaisie péninsulaire en adoptant des politiques économiques qui favorisent le réinvestissement productif d'une part substantielle de la rente tirée des ressources naturelles⁶⁶.

S'agissant de la participation citoyenne, il est indispensable dans le contexte congolais, de faire participer activement la population dans la prise de toutes les décisions qui impliquent le développement durable. Les autorités publiques doivent avoir le courage de faire des descentes sur terrain, d'être en contact direct avec la population pour d'une part permettre à cette population d'exprimer son besoin réel et donner sa contribution pour trouver la solution à ce besoin, d'autre part pour évaluer l'efficacité de la décision à prendre par rapport au besoin exprimé par la population. Certaines décisions prises ne donnent pas des résultats escomptés suite à un manque de collaboration étroite entre population et l'autorité publique.

Quant à la bonne gouvernance, nous ne cesserons de le dire que la RDC exige des autorités publiques une administration saine de la chose publique. Le détournement des deniers publics, la corruption, et la mauvaise gestion in globo, est devenu la monnaie courante dans l'administration congolaise. Alors qu'une gestion saine de la chose publique, va faciliter la conciliation de ces trois piliers. A titre d'exemple, si toutes les sociétés extractives paient régulièrement les taxes, droits et impôts auxquels elles sont assujettis et respectent leurs cahiers des charges avec les communautés locales, d'une part l'Etat ne peut pas manquer les moyens nécessaire pour financer les projets de l'intérêt commun, et d'autre part les conditions de vie des communautés locales seront améliorées.

Conclusion

La RDC doit s'inscrire résolument dans une dynamique d'accélération de la politique de transformation structurelle de son économie. Les bonnes pratiques en matière de gouvernance doivent s'institutionnaliser et le pays doit disposer des capacités suffisantes pour organiser de manière pérenne le pilotage optimal de son développement. En définitive, le pays peine encore à mobiliser les ressources propres et à tirer pleinement parti de son immense capital pour en faire profiter aux populations⁶⁷.

⁶⁶ Philippe NACCACHE, Jérôme GALLO et Fabrice MAULEON, *Op Cit.*, p. 343.

⁶⁷ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Op Cit.*, p. 1.

Certaines études font état qu'en vue de développer l'économie locale, la République Démocratique du Congo a concédé plus de 1387 Permis de Recherche (PR), 495 Permis d'Exploitation (PE), 9 Permis d'Exploitation de Rejets, 135 Permis d'Exploitation de Petites Mines (PEPM), 150 autorisations des produits de carrières et 271 autorisations d'exploitations de carrières (Rapport du Senat, Commission Economique, Finance et Bonne Gouvernance 2016)⁶⁸; en vue d'accroître son économie et promouvoir l'emploi, et réduire la pauvreté.

Cependant, cette mesure n'a pas produit les résultats escomptés, d'une part ces mesures qui influent sur l'écosystème, n'ont pas permis la croissance économique, moins encore le bien-être à la population Congolaise. D'où, la nécessité d'une économie diversifiée (le gouvernement doit mettre l'accent sur d'autres domaines comme la transformation de ses matières premières, l'agriculture, l'élevage, le tourisme... qui peuvent créer plusieurs emplois, assurer le bien-être de la population, et protéger l'environnement) une bonne gouvernance basée sur la transparence, en vue de concilier la mise œuvre de ces trois piliers du développement durable.

⁶⁸ Emile LONGA, *Responsabilité Sociétale des Entreprises Minières : Enjeux et perspective de Développement Durable des Entités Territoriales Décentralisées*, 2019, p.9.

Régulation du flux financier par le taux d'intérêt au sein du système financier congolais

Regulation of capital flows through interest rates in the congolese financial system

Par : Page | 236

LUSUADI PETA Tegra

Doctorant en droit à l'Université de Kinshasa et avocat au Barreau du Kongo-central

Résumé :

L'analyse montre que les taux d'intérêt constituent un instrument clé de régulation des flux de capitaux dans le système financier congolais. Toutefois, leur efficacité demeure limitée en raison de la faible profondeur financière, de la dollarisation et de l'importance du secteur informel.

La transmission de la politique monétaire à l'économie réelle est donc inefficace et incohérente. Les risques élevés et l'instabilité macroéconomique affaiblissent davantage le rôle des taux d'intérêt comme signaux économiques fiables. Le renforcement de la stabilité financière, de l'inclusion bancaire et des réformes institutionnelles apparaît essentiel pour améliorer la circulation des capitaux en RDC.

Mots-clés : Circulation des capitaux, Taux directeur, Système financier

Abstract:

The analysis shows that interest rates are a key instrument for regulating capital flows in the Congolese financial system. However, their effectiveness remains limited due to weak financial depth, dollarization, and a large informal economy.

The transmission of monetary policy to the real economy is therefore inefficient and inconsistent. High risks and macroeconomic instability further weaken the role of interest rates as reliable economic signals. Strengthening financial stability, banking inclusion, and institutional reforms are essential for improving capital circulation in the DRC.

Key words: Capital flows, Policy rate, financial system



Introduction

La circulation ou le mouvement des capitaux est la liberté pour le flux financiers de se déplacer librement dans plusieurs économies. Dans la plupart des cas, cette circulation est permise par une législation économique supprimant les contraintes sur la modalité des capitaux.

Page | 238

Le courant des capitaux est un phénomène mondial qui a démarré dans les années 1970, bien que les contraintes contre ces mouvements aient été sensiblement levées depuis 1959, appuyée par le consensus de Washington.

Il est à ce jour un objet de grand débat parmi les économistes. On le décrit comme un facteur de croissance de l'économie et de développement, ou inversement comme un facteur de crises.

Le flux monétaire est un grand préalable pour la croissance et l'accélération des transactions financières. Il est fondé sur le principe de la liberté des mouvements des capitaux, lequel permet une meilleure affectation des ressources ou carrément aboutir à une allocation optimale des capitaux.

Cette liberté permet aux pays n'ayant pas assez des capitaux de financer des investissements internes en empruntant à l'étranger si cela est nécessaire. C'est notamment le cas des pays en voie de développement qui ont besoin de recevoir les financements extérieurs pour stimuler leurs politiques de développement.

En d'autres termes, la liberté de mouvement de fonds ou la circulation des capitaux permet plus efficacement que dans la situation d'import et export contrôlés (des capitaux), de faire transiter des surplus d'épargne des pays qui épargnent plus qu'ils ne consomment vers les pays qui consomment plus qu'ils n'épargnent.

Ainsi, lorsque quelques opérateurs financiers d'un pays ont peu de revenus, ils peuvent pallier ce manque en empruntant plus puis rembourser lorsque les revenus augmentent sans oublier l'échéance de remboursement.

En République Démocratique du Congo, le flux financier ou le courant des capitaux s'effectue légalement dans le marché monétaire qui est celui sur lequel les organismes de toute nature intervenant dans les mouvements des capitaux viennent se procurer de la trésorerie avec ou sans le concours des autorités monétaires. Seuls les instruments à court terme sont échangés dont l'échéance originelle est inférieure à un an¹.

¹ Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA, *Droit Financier : Le Marché des Produits Financiers en République Démocratique du Congo*, Médias Paul, 2^{ème} édition, 2023, p. 49.

En cela s'ajoute plus précisément le marché interbancaire, lequel est uniquement réservé aux banques. Celles-ci échangent entre elles des actifs financiers de court terme. Le marché interbancaire est un marché de gré à gré : les banques traitent et négocient librement entre elles. L'offre émane des banques qui ont des liquidités disponibles qu'elles prêtent aux banques qui ont des besoins de financement.

Il faut noter qu'une banque peut en même temps être prêteuse et emprunteuse sur le marché interbancaire. Dans ce marché où se réalise la circulation des capitaux ou le mouvement des capitaux, la question relative au taux se fait sentir remarquablement.

C'est ainsi que nous cherchons à savoir si existe-t-il un taux fixé par le législateur congolais pour la réglementation de la circulation des capitaux.

Le taux fixé par les autorités compétentes constitue un instrument important dans la régulation des capitaux. Il vise principalement à encadrer les opérations financières, à favoriser la circulation des capitaux dans les circuits formels et à assurer une certaine stabilité économique.

En théorie, un taux bien adapté permet d'orienter les comportements des agents économiques en encourageant l'épargne, l'investissement et le recours aux institutions financières agréées.

Toutefois, l'efficacité de ce mécanisme demeure relative dans le contexte de la République démocratique du Congo. La faible bancarisation de la population, l'importance du secteur informel et la forte utilisation des devises étrangères réduisent considérablement l'impact des taux fixés par les autorités monétaires.

De nombreux opérateurs économiques continuent à effectuer leurs transactions en dehors du système bancaire, ce qui limite la capacité de l'État à contrôler efficacement les mouvements de capitaux. Par ailleurs, la régulation des capitaux ne dépend pas uniquement de la fixation d'un taux.

Elle nécessite également un environnement économique stable, des institutions financières crédibles et un cadre juridique efficace. En l'absence de ces conditions, le taux risque de perdre son rôle d'instrument de régulation et devenir une simple mesure administrative sans effet réel sur l'économie.

Ainsi, le taux fixé pour la régulation des capitaux doit être accompagné de politiques favorisant l'inclusion financière, la modernisation du système bancaire et le renforcement des mécanismes de contrôle.

Ces réformes permettraient d'améliorer la transparence des flux financiers et de renforcer la contribution des capitaux au développement économique de la RDC. Dès lors, le taux apparaît

non comme une solution unique, mais comme un élément essentiel d'une stratégie globale de gouvernance financière.

Cette démarche scientifique sera abordée en deux grandes parties à savoir :

- Regard sur le système financier congolais (I)
- Le taux applicable dans le mouvement des capitaux en République Démocratique du Congo (II).

Page | 240

Nous formulerons quelques critiques liées à la deuxième partie et proposer quelques perspectives.

I- LE SYSTEME FINANCIER CONGOLAIS

Il sera question dans cette partie de passer en revue le cadre légal et réglementaire du système financier congolais (A) d'une part et aborder d'autre part les différentes notions essentielles relatives aux marchés financiers et Quelques acteurs financiers (B) puisqu'on ne peut pas s'en passer de ces notions en évoquant le système financier congolais.

A- Cadre légal et Règlementaire

Nous commencerons par aborder le cadre légal du système financier congolais (a) puis chuter sur celui qui est réglementaire (b). Puisque nous parlons du système financier congolais ou sinon des activités financières, il faut noter que la loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit telle que modifiée et complétée par la loi n°22/069 du 27 décembre 2022 établit deux catégories d'activités financières à savoir : la catégorie *d'établissements de crédit* et celle *des sociétés financières*.

Malgré cela, la loi n'a pas défini une activité financière. Nous pouvons donc dire qu'une activité financière est un *ensemble d'activités reliées aux affaires d'argent et de placement d'argent, entre autres les activités d'investissement, les activités de financement, les activités boursières, les activités bancaires et les activités de crédit*. Dans cette perspective, les établissements de crédit et les sociétés financières s'inscrivent parfaitement dans le concept générique des activités financières.

Précisons que la loi sus évoquée ne s'applique pas aux entreprises d'assurance et de réassurance régies par le Code des assurances, aux mutuelles, aux organismes de retraite, aux sociétés de loterie et aux entreprises de collecte de fonds dans des bus sociaux qui sont sujettes à l'autorisation préalable des pouvoirs publics, à la Banque Centrale du Congo, au Trésor Public, aux services financiers de la poste et aux institutions financières internationales autorisées à effectuer des opérations de banque en vertu des accords internationaux auxquels la RDC est

partie.²

1- Le cadre légal

Le cadre légal du système financier congolais est constitué de la loi sur l'activité et le contrôle des établissements de crédit, mais aussi de diverses lois applicables spécifiquement à chacune des sous-catégories des établissements de crédit et des sociétés financières sans oublier les instructions de la Banque Centrale du Congo³.

Dans le cas des établissements de crédit qui sont composés des banques, des caisses d'épargne, des coopératives d'épargne et de crédit ainsi que des sociétés de microfinance, le législateur prévoit plusieurs lois sectorielles qui s'appliquent concomitamment.

C'est le cas par exemple des sociétés de microfinance qui sont régies spécialement par la loi n°11/020 du 15 septembre 2011 fixant les règles relatives à l'activité de microfinance en RDC. Cela concerne aussi le secteur des coopératives d'épargne et de crédit qui est gouverné par la loi n°002/2002 du 02 février 2002 portant dispositions applicables aux coopératives d'épargne et de crédit.²

S'agissant des sociétés financières qui englobent notamment la société de crédit-bail, la société d'affacturage, la société de cautionnement, les entreprises de micro-crédit, les bureaux de change, les émetteurs d'instruments de paiement, les messageries financières et les institutions financières spécialisées, elles sont également encadrées par des lois spécifiques.

Par exemple, les sociétés de crédit-bail sont régies singulièrement par la loi n°15/003 du 12 février 2015 relative au crédit-bail. Alors que les entreprises de micro-crédit sont également soumises aux dispositions de la loi n°11/020 du 15 septembre 2011 fixant les règles relatives à l'activité de microfinance en RDC⁴.

La maîtrise de la nouvelle loi sur les établissements de crédit et les diverses lois applicables à chacune des sous-catégories s'avère nécessaire afin de réussir l'installation et l'exercice d'une activité financière en RDC.

A noter néanmoins que les différentes sous-catégories des établissements de crédit et des sociétés financières ne sont pas toutes régies par des lois spéciales. De ce fait, l'intervention du législateur congolais dans les différentes sous-catégories qui ne sont pas encore régies par des lois spécifiques permettra d'enrichir l'arsenal juridique relatif aux activités financières en RDC.

² Articles 4 et 5 de Loi n°003/2002 du 02 Février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit telle que modifiée et complétée par la Loi n°22/069 du 27 décembre 2022

³ Jean Jacques KABONGO, *Réflexions sur le système financier congolais*, Kinshasa, 2025, p.2

⁴ Daniel Djedi DJONGAMBOLO OHONGE, *Le cadre légal et réglementaire des activités financières en RDC*, Kinshasa, 2023, p.6

2- Le Cadre Réglementaire

Le cadre réglementaire du système financier congolais se compose des instructions de la Banque Centrale du Congo (BCC) qui règlemente chacune des sous-catégories des établissements de crédit et des sociétés financières⁵. Ces diverses instructions déterminent les conditions d'agrément et de fonctionnement des activités financières en RDC. Dans le cas spécifique des sociétés financières, la nouvelle loi sur les établissements de crédit habilite la BCC à fixer, par voie d'instruction, les règles applicables auxdites sociétés conformément aux dispositions de l'article 167.

Page | 242

Le point commun entre les établissements de crédit et les sociétés financières est l'obligation d'obtenir l'agrément de la BCC avant de commencer l'exercice des activités financières règlementées par la nouvelle loi sur les établissements de crédit. L'agrément est obtenu par rapport à la catégorie choisie pour l'exercice des activités financières⁶.

Par exemple, dans le cas de la banque, l'agrément lui permet d'effectuer d'une façon générale, toutes les opérations de banque. Ce qui regroupe la réception de fonds du public, l'octroi de prêt et la délivrance des moyens de paiement. Alors que dans le cadre de l'agrément obtenu au titre des sociétés de microfinance, celui-ci permet d'exercer principalement les opérations de collecte de l'épargne du public et d'octroi de crédit suivant les techniques propres à la microfinance.

Toutefois, il n'est pas interdit à un établissement de crédit comme la société de microfinance d'exercer, à titre accessoire, une activité réservée aux sociétés financières dans les limites fixées par la BCC.

La société de microfinance peut exercer une activité de transfert d'argent ou de messagerie financière parallèlement à son activité principale de collecte d'épargne et d'octroi de crédit. Ce qui ne semble pas être le cas pour les sociétés financières d'exercer accessoirement les activités réservées aux établissements de crédit.

L'article 4 alinéa 5 de l'instruction administrative n°006 de la BCC portant réglementation de l'activité des messageries financières indique que celles-ci doivent faire du transfert des fonds leur unique activité.⁴ La réglementation des sociétés financières par la BCC permettra de combler le vide législatif laissé dans ce secteur par la nouvelle Loi sur les établissements de crédit.

⁵ Jean Jacques KABONGO, *Op.cit*, p.4

⁶ Jean Jacques KABONGO, *Réflexions sur le système financier congolais*, Kinshasa, 2025, p.5

B- Notions essentielles relatives aux marchés financiers et Quelques acteurs financiers

Nous aborderons à ce stade la théorie relative aux marchés financiers d'un côté (1) et voir l'autre quelques acteurs qui interviennent principalement dans ce secteur (2)

1- Notions sur les marchés financiers

Page | 243

Le vocable 'marchés financiers' au pluriel désigne toutes les catégories de marché financier qui existent. Mais pris singulièrement, il désigne le marché des capitaux à long terme⁷. Pour Cédric LUBAKI, le marché financier est le marché où sont émis et négociés des titres à long terme, dont l'échéance est généralement supérieure à sept ans⁸. Le marché financier est donc compris comme le lieu où s'échangent des instruments financiers c'est-à-dire en particulier des actions et des obligations.

Cette notion nous pousse qu'à même à survoler un peu autour de la classification ou la typologie des marchés financiers. Il sied de rappeler que les marchés financiers se caractérisent par leur diversité⁹.

S'agissant de la typologie ou de la classification des marchés financiers, il faut savoir qu'elle se fait toujours soit en raison de critère matériel ou en raison de critère d'organisation du marché.

Du point de vue matériel, il existe le marché monétaire, le marché du crédit ou des capitaux et le marché financier stricto sensu¹⁰. Le marché monétaire est celui sur lequel les organismes de toute nature intervenant dans les mouvements de capitaux viennent se procurer de la trésorerie avec ou sans le concours des autorités monétaires¹¹. Seuls les instruments à court terme qui sont échangés sur ce marché.

Il est composé d'un marché interbancaire qui est dominé par les opérations au jour le jour effectuées de gré à gré et sans garantie par les établissements de crédit. En République Démocratique du Congo, il s'agit des banques, des coopératives d'épargne et de crédit, des caisses d'épargne, des institutions financières spécialisées, de sociétés financières et voire la Banque centrale du Congo¹².

⁷ Jean-Paul NYEMBO TAMPAKANYA, Op.cit, p. 11.

⁸ Cédric LUBAKI, *Analyse du Fonctionnement du Marché monétaire en République Démocratique du Congo*, UCC, Mémoire de Licence en Economie Monétaire internationale, 2009, p.14.

⁹ Hervé JUVIN, *Les marchés financiers. Voyage au cœur de finance mondiale*, Ed. D'organisation, p.123

¹⁰ Maurice SCHLOGEL, *Organisation et fonctionnement des marchés financiers*, p. 1.

¹¹ Maurice SCHLOGEL, *Idem*, p. 1

¹² Articles 1 et 2 de la loi n° 003/2002 du 2 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, in JORDC, 43^{ème} année, numéro spécial, Kinshasa, Mai 2002.

En outre, il est également composé de marché des titres de créance négociables ou s'interviennent certains titres émis pour couvrir des besoins de financement à court terme à moins d'un an. Tous les intervenants de ce marché sont les agents économiques¹³.

Le marché de crédit quant à lui englobe une multitude d'opérations à moyen terme qui s'expriment toutes en échange dans le temps¹⁴. Ce type de marché est à moyen terme dont le délai va d'une année à dix ans. Les instruments financiers qui circulent sur ce marché ont plus de valeur mobilière ou financière que sur le marché monétaire. Cependant, le recours aux liquidités intervient dans une proportion plus faible que sur le marché monétaire¹⁵.

Quant au marché financier, celui-ci est le lieu de rencontre entre les agents en excédant des ressources financières, ceux en besoin de financement et les intermédiaires financiers¹⁶.

Du point de vue organisation du marché, il existe les marchés réglementés et les marchés de gré à gré. Les marchés réglementés (Cote officielle) : étant qualifiés de systèmes multilatéraux de négociation, ils sont étroitement contrôlés, directement ou indirectement par l'autorité publique¹⁷. C'est sur ce marché que sont accueillis les sociétés d'une certaine taille capables de diffuser dans le public un nombre important des titres.

On y trouve le Marché primaire ou marché de l'émission des titres (Actions et Obligations) d'une part et de Marché secondaire où s'échangent les titres précédemment émis dont les placements d'effectuent selon les normes¹⁸. Il sied de noter que ce marché réunit le trip type qualificatif à savoir : Standardisation des produits négociés, une liquidité du marché et un cadre organisationnel assurant la sécurité des transactions¹⁹.

S'agissant de marché de gré à gré, ce sont les parties qui déterminent librement leurs clauses pour contourner le prisme de l'Etat sur ce marché par le renforcement de la réglementation les concernant.

2- Quelques acteurs de marché financier

Un acteur financier est une entité (personne physique ou morale) qui intervient dans le circuit de l'économie pour créer, gérer, échanger ou investir de l'argent. Il est indispensable au

¹³ Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA, *L'organisation des marchés financiers en république Démocratique du Congo : Pour l'instauration d'une bourse des valeurs mobilières*, Ed. L'Harmattan, p.33.

¹⁴ Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA, *Idem*, p.35.

¹⁵ Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA, *Ibidem*, p.36.

¹⁶ Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA, *Droit Financier. Le marché des produits financiers en République Démocratique du Congo, Espérance*, p.56.

¹⁷ Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA, *Idem*, p.60.

¹⁸ Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA, *Ibidem*, p.60.

¹⁹ Grégoire BAKANDEJA wa MPUNGU, *Droit financier. Le droit de financement des investissements et des activités économiques à l'ère de la globalisation financières des marchés*, ORSDE, Kinshasa, 2003, p.17

bon fonctionnement de l'économie mondiale.

Il existe plusieurs acteurs financiers qui interviennent dans le secteur financier parmi lesquels on peut citer : le ménage, l'entreprise, l'Etat, la Banque Centrale et le monde extérieur ; Certains ont besoin d'argent et d'autres en ont, ils doivent alors se rencontrer pour négocier ; et grâce à l'ère du numérique, ils se croisent en ligne en tenant compte de leurs adresses respectives.

Page | 245

Le ménage est constitué des personnes qui perçoivent le revenu et épargnent ; cette épargne doit être investie. L'entreprise utilise le capital et le travail pour produire les biens et services dans un but de rentabilité, elle doit alors réaliser des bénéfices qu'elle soit publique ou privée.

L'Etat perçoit les impôts et la Banque Centrale est censée organiser le marché monétaire et enfin le monde extérieur qui n'utilise pas la monnaie ayant cours légal dans un pays bien déterminé²⁰.

En effet, les entreprises et le ménage créent le marché entre les deux qu'on appelle la bourse de valeur mobilière (il s'agit de l'épargne ménager injecter dans l'économie). Cette activité est faite par les petites et moyennes entreprises. L'Etat, les entreprises et le monde extérieur peuvent créer le marché financier, l'Etat peut subventionner les entreprises tout comme le monde extérieur.

Pour investir dans des différents secteurs, ceux qui sont qualifiés de capitalistes peuvent se réunir pour créer la société, ils deviennent alors associés ou actionnaires ou soit ils peuvent prêter la société pour devenir des obligataires, les associés ou actionnaires créent un marché qu'on appelle marché d'actions et ceux qui prêtent créent le marché d'obligations²¹.

Nous avons également le marché monétaire, lequel intéresse les banques sous la supervision de la Banque Centrale auprès de laquelle elles doivent déposer réserves obligatoires dans le but de protéger les épargnants (créanciers des banques) en cas d'insolvabilité de dites banques ; mais également pour assister les banques en difficulté avec les garanties des activités financières²².

²⁰ Justin MUSENEPWO, *Droit bancaire et financier en République Démocratique du Congo*, Édition Le Jurisconsulte, Kinshasa, 2025, p.67

²¹ Jean Jacques KABONGO, *Réflexions sur le système financier congolais*, Kinshasa, 2025, p.6

²² Justin MUSENEPWO, *op.cit*, p.73

II- LE TAUX APPLICABLE DANS LA CIRCULATION DES CAPITAUX EN RDC : CRITIQUES ET PERSPECTIVES

Il sera question dans cette partie d'aborder quelques problèmes occasionnés par le taux directeur applicable dans le mouvement des capitaux en République Démocratique du Congo (A) tout en proposant certaines pistes de solution qui s'imposent (B).

Page | 246

A- Le taux applicable dans la circulation des capitaux

Lors des années 83, un système de libéralisation de taux d'intérêt a été mis en place et le 1^{er} octobre 1987, avec la pression du Fond Monétaire International, le taux d'intérêt concernant tous les crédits fut libéralisé faisant que les acteurs financiers puissent fixer librement le taux d'intérêt qu'ils estiment nécessaire dans la circulation des capitaux.

La question relative au taux dans la circulation des capitaux est à ce jour réglementée par la Banque Centrale du Congo qui met en place un taux minima et maxima auquel les acteurs financiers sont tenus d'appliquer dans leur profession.

Il est important de souligner que la question du taux à appliquer dans le mouvement des capitaux a fait l'objet d'une réglementation par la banque centrale du Congo qui est le représentant et conseiller de l'Etat congolais en matière financière.

En effet, la banque centrale est aujourd'hui, à titre principal, une autorité monétaire et financière qui définit et met en œuvre une politique monétaire en vue de préserver la stabilité des prix. En agissant sur la quantité de monnaie circulant dans un pays, soit au travers le maniement des taux d'intérêt, soit en agissant sur le niveau de liquidités des banques, la banque centrale contrôle la progression de la masse monétaire²³.

Puisque c'est la banque centrale du Congo qui régule le taux à appliquer dans le flux monétaire, nous passerons en revue générale la notion relative à la banque centrale (1) et chuter sur le taux directeur (2).

1- La Banque Centrale du Congo

La lecture combinée des articles 4 à 8 de la loi n° 18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la Banque centrale du Congo nous renseigne bien qu'elle soit l'émanation de l'Etat, devient totalement indépendante dans sa gestion et ne reçoit aucune injonction de n'importe quelle autorité étatique sur sa gestion, sa prise des décisions, la gestion de son personnel et autres. La banque centrale du Congo a un capital social de 213 milliards de francs congolais et que ce capital ne peut être changé qu'en vertu de la loi.

²³ Jean Bosco KAOMBA MUTUMBA KISS, *Analyse du taux d'intérêt directeur et ses effets sur le financement de l'économie congolaise de 2009-2013*, E-revue Unilu, Lubumbashi, p.1.

En effet, pour tous les actes posés par les représentants de la banque, son personnel et ses préposés dans l'exercice d'une mission de la banque centrale, s'ils causent préjudice aux tiers, aucune responsabilité civile ne sera retenue à charge de cette personne et que seule la banque centrale sera la responsable civile d'un tel préjudice.

Notons qu'à même que la Banque Centrale du Congo regorge d'une part quelques missions qui sont principales (a) et d'autre part celles qui sont subsidiaires (b).

a- Les missions principales de la BCC

La banque centrale a des objectifs prévus par la loi ainsi que les missions principales et subsidiaires qu'elle peut exécuter pour la réalisation de l'objectif principal qui est d'assurer la stabilité du niveau général des prix.

Comme pour toute banque centrale, les fonctions dévolues à l'institut d'émission restent fondamentalement les suivantes : la défense de valeur interne et externe de la monnaie grâce à une politique de crédit ou de change compatible avec les exigences du développement économique équilibré, le contrôle du système bancaire, la gestion des réserves d'or et des devises du pays, le rôle de caissier et de banquier de l'Etat, qui se manifeste par l'enregistrement des opérations des recettes et des dépenses dans le cadre budgétaire de l'Etat²⁴. La Banque a pour mission²⁵ :

- La garde des fonds publics
- La garde de la stabilité monétaire
- La définition et la mise en œuvre de la politique monétaire
- Le contrôle de l'ensemble de l'activité bancaire
- Le conseil économique du gouvernement.

b- Missions subsidiaires de la BCC

La banque centrale du Congo n'a pas que les missions principales dévolues à sa cause, mais a aussi d'autres missions que nous pouvons qualifier des subsidiaires à cause de leur classement par la loi. Parmi elles, l'on peut citer²⁶ :

- Réglementer l'ensemble de l'activité bancaire ;
- Emettre des billets de banque et des pièces de monnaie ayant cours légal ;
- Définir et mettre en œuvre la politique de change ;
- Détenir et gérer les réserves officielles de change de la République ;
- Contribuer à la stabilité du système financier ;

²⁴ Jean-Paul NYEMBO, op.cit, p.195.

²⁵ Art 10 al 1 de la loi n°18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la banque centrale.

²⁶ Art 10 al 2 de la loi n°18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la banque centrale

- Promouvoir un système national de parlement sécurisé, efficient et solide ;
- Réglementer les marchés monétaires et promouvoir les marchés des capitaux ;
- Collecter des données et élaborer des statistiques ;
- Tenir un registre pour la centralisation des informations sur les crédits bancaires et sur les entreprises.

2- Le taux directeur

La question du taux d'intérêt à appliquer dans le mouvement des capitaux est au centre des vives controverses entre deux écoles qui s'opposent. Il s'agit de l'école keynésienne et l'école classique qui offre deux points de vue divergents. Pour l'école keynésienne, le taux d'intérêt est déterminé sur le marché de la monnaie, alors que pour l'école classique, le taux d'intérêt se forme sur le marché des titres.

Pour l'école keynésienne, elle formule l'hypothèse qu'une augmentation de l'offre de monnaie dans l'économie provoque une baisse du taux d'intérêt car les agents économiques chercheront à détenir plus de titres (actions et obligations) qui seront, du fait de l'augmentation de la demande, moins rémunérés²⁷.

Keynes soutient que les agents économiques préfèrent détenir de la monnaie liquide plutôt que des titres financiers lorsqu'ils anticipent une baisse des taux d'intérêt. Ce désir de liquidité crée une demande de monnaie qui, combinée à l'offre de monnaie fixée par la banque centrale, détermine le taux d'intérêt.

L'école classique quant à elle soutient le contraire en démontrant qu'une injection de la monnaie dans l'économie provoque une augmentation de la demande de biens de consommation ; la production étant fixe à court terme (si on accepte une hypothèse de plein emploi des facteurs de production), le prix des biens augmentera, mais le taux d'intérêt restera inchangé²⁸.

Le taux directeur ou le taux d'intérêt directeur est le taux d'intérêt fixé par une banque centrale pour les prêts qu'elle accorde aux banques commerciales qui en ont besoin, en échange de titres mis en garantie²⁹.

²⁷ Joseph NTUMBA MUKALA, *Réflexion sur le taux directeur applicable sur le marché financier*, Kinshasa, 2025, p.6

²⁸ Joseph NTUMBA MUKALA et Collab, *taux directeur de la BCC, un instrument de régulation des capitaux*, Kinshasa, 2025, p.6

²⁹ BANQUE DE France, « Les taux directeurs » in, <https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/les-taux-directeurs>. Site internet consulté le 5 mai 2025 à 21h32'.

Le taux directeur est aussi appelé taux d'intérêt bancaire ou taux d'intérêt de base³⁰. Le professeur Noel TSHIANI et économiste de son état a expliqué sur son compte X que le taux directeur est le taux d'intérêt au jour le jour fixé par la banque centrale d'un pays ou d'une union monétaire, et qui permet à celle-ci de réguler l'activité économique.

Page | 249

En d'autres termes, a-t-il indiqué, c'est le taux d'intérêt auquel les banques commerciales se refinancent ou empruntent auprès de la banque centrale. A ce jour, le taux d'intérêt de la banque centrale du Congo est de 25%. Le taux directeur de la banque centrale du Congo peut avoir deux conséquences majeures, la première c'est le contrôle de l'inflation et la seconde est la croissance économique³¹.

B- Critiques et Perspectives

Il sera question de critiquer la mise en application du taux directeur dans le circuit financier congolais (1) et proposer quelques perspectives quant à ce (2).

1- Critiques de l'effectivité du taux directeur en République Démocratique du Congo

a. Violation du taux directeur dans le circuit financier congolais

Dans un contexte marqué par une forte dollarisation en République Démocratique du Congo, une faible profondeur financière et une instabilité macroéconomique sera toujours constatée et peut influencer sur le taux d'intérêt³².

Rappelons que le taux directeur est le prix de l'argent au jour le jour fixés par la Banque centrale d'un pays ou d'une zone monétaire et qui permettrait à celle-ci de réguler l'activité économique³³.

Il constitue l'un des principaux instruments de politique monétaire utilisés par la Banque Centrale du Congo pour réguler la circulation monétaire, maîtriser l'inflation et orienter les conditions de crédit dans l'économie. En principe, les banques commerciales sont appelées à tenir compte de ce taux dans la fixation de leurs taux d'intérêt.

Cependant, dans la pratique, il est souvent constaté un écart important entre le taux directeur et les taux effectivement appliqués par certaines institutions financières, certains vont à appliquer même 40% (quarante pour cent). Cette situation s'explique notamment par les risques

³⁰ Joseph NTUMBA MUKALA et Collab, *taux directeur de la BCC, un instrument de régulation des capitaux*, Kinshasa, 2025, p.7

³¹ Joseph NTUMBA MUKALA, *Op.cit*, p.8

³² Jean Bosco KAOMBA MUTUMBA, *Les limites et contraintes des canaux de transmission de la politique monétaire en République Démocratique du Congo* in *Revue Française d'Economie et de Gestion*, p.631

³³ Jean Bosco KAOMBA MUTUMBA KISS, *Analyse du taux d'intérêt directeur et ses effets sur le financement de l'économie congolaise* in *Revue Unilu*, Lubumbashi, 2013, p.5

élevés liés au crédit, l'instabilité économique, la faiblesse de l'inclusion financière ainsi que les coûts de fonctionnement des établissements bancaires.

La violation ou le non-respect de l'orientation donnée pour le taux directeur réduit l'efficacité de la politique monétaire et limite la capacité de la Banque Centrale à influencer l'activité économique.

Page | 250

Par ailleurs, cette réalité peut décourager l'accès au crédit pour les ménages et les entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises qui constituent pourtant un moteur essentiel du développement économique. Face à ce constat, un renforcement du contrôle bancaire, une amélioration du cadre réglementaire et une plus grande transparence dans la fixation des taux d'intérêt apparaissent nécessaires.

Ainsi, la problématique de la violation du taux directeur dans le circuit financier congolais soulève la question de l'efficacité de la régulation monétaire et de la nécessité d'assurer une meilleure transmission des décisions de la Banque Centrale à l'ensemble du système financier.

b. Les limites de l'effectivité du taux directeur dans le système financier congolais

Le taux directeur constitue l'un des principaux instruments de politique monétaire utilisés par la Banque Centrale du Congo pour réguler la masse monétaire et influencer les conditions de crédit dans l'économie. Cependant, son effectivité demeure limitée en RDC en raison de plusieurs contraintes structurelles et institutionnelles.

D'abord, la forte dollarisation de l'économie réduit considérablement l'influence du taux directeur fixé en francs congolais, puisque de nombreuses transactions et opérations financières sont réalisées en devises étrangères. Ensuite, le faible taux de bancarisation limite la transmission des décisions de politique monétaire à une grande partie de la population et des opérateurs économiques.

Par ailleurs, la prédominance du secteur informel échappe largement au contrôle des mécanismes monétaires classiques, ce qui affaiblit davantage l'impact du taux directeur sur l'activité économique. À cela s'ajoute la faiblesse du marché financier congolais, caractérisée par l'absence d'un marché monétaire et financier suffisamment développé pour assurer une transmission efficace des variations du taux directeur vers les taux pratiqués par les banques commerciales.

Enfin, les banques commerciales fixent souvent leurs taux de crédit en fonction du risque élevé de défaut, de l'instabilité macroéconomique et des coûts d'exploitation, plutôt qu'en fonction des orientations de la Banque Centrale.

Dans ce contexte, les modifications du taux directeur n'entraînent pas toujours les effets escomptés sur le coût du crédit, l'investissement ou la croissance économique. Dès lors, l'amélioration de l'effectivité du taux directeur passe nécessairement par le renforcement du système financier, la réduction de la dollarisation et le développement des marchés financiers en RDC.

2- Quelques perspectives

a. Contrôler l'effectivité du taux d'intérêt dans le système financier congolais

Le contrôle de l'effectivité du taux d'intérêt dans le système financier congolais constitue un enjeu majeur pour la stabilité financière et la protection des acteurs économiques quoi que ce rôle soit encore loin d'être pleinement assuré visiblement³⁴.

En principe, les taux d'intérêt fixés ou influencés par la Banque Centrale du Congo doivent orienter le coût du crédit et favoriser une circulation harmonieuse des capitaux. Toutefois, dans la pratique, plusieurs établissements financiers appliquent des taux parfois éloignés des orientations monétaires en raison des risques élevés de crédit, de l'inflation, de l'instabilité du marché et du manque de concurrence.

Face à cette situation, il est nécessaire de renforcer les mécanismes de contrôle et de supervision afin de garantir une meilleure transmission des décisions de politique monétaire. La Banque Centrale du Congo devrait disposer d'outils plus efficaces pour surveiller les pratiques des banques et sanctionner les éventuels abus.

Une plus grande transparence dans la fixation des taux d'intérêt permettrait également aux emprunteurs de mieux comprendre le coût réel des crédits. Par ailleurs, l'amélioration du cadre juridique et réglementaire du secteur financier contribuerait à renforcer la confiance des investisseurs et des usagers.

Le contrôle de l'effectivité des taux d'intérêt ne vise pas seulement à assurer le respect des normes, mais également à favoriser l'accès au financement, soutenir l'investissement et promouvoir le développement économique de la RDC. Ainsi, la question du contrôle de l'effectivité du taux d'intérêt apparaît comme un défi central pour la modernisation du système financier congolais et l'efficacité de la politique monétaire nationale.

³⁴ Albert SHONGO OMAEKE, *Analyse Critique du système financier congolais : Défis, Enjeux et Perspectives* in International Journal of Progressive Sciences and Technologies, 2026, p.36

b. Promouvoir le mécanisme de bancarisation dans le système financier congolais

L'activité des banques a largement évolué ces dernières années pour répondre à une demande de plus en plus diversifiée et complexe sur le marché³⁵. La bancarisation constitue un levier essentiel pour le développement du système financier congolais et la croissance économique nationale. Elle consiste à favoriser l'accès de la population aux services bancaires tels que l'ouverture de comptes, l'épargne, le crédit et les moyens de paiement modernes.

En RDC, malgré les progrès réalisés ces dernières années, une grande partie de la population demeure exclue du système bancaire formel, privilégiant encore les transactions en espèces.

La promotion de la bancarisation permettrait d'améliorer la mobilisation de l'épargne nationale, de sécuriser les transactions financières et de renforcer l'inclusion financière. Elle contribuerait également à une meilleure circulation des capitaux dans l'économie et à une plus grande efficacité de la politique monétaire menée par la Banque Centrale du Congo.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'étendre les infrastructures bancaires dans les zones rurales, de développer les services financiers numériques et de sensibiliser la population aux avantages des services bancaires. L'amélioration de la confiance envers les institutions financières et la réduction des coûts d'accès aux services bancaires sont également indispensables.

Ainsi, la promotion de la bancarisation apparaît comme une condition essentielle à la modernisation du système financier congolais, à la lutte contre l'exclusion financière et au renforcement du développement économique durable de la RDC.

Conclusion

Au terme de cette analyse critique portant sur le taux dans la circulation ou le mouvement des capitaux au sein du système financier congolais, il apparaît clairement que le taux d'intérêt demeure un instrument central de la politique monétaire et de l'allocation des ressources financières.

En théorie, il devrait jouer une fonction d'équilibre entre l'offre et la demande de capitaux, encourager l'épargne, orienter l'investissement productif et assurer la stabilité du système financier. Cependant, dans le contexte congolais, son efficacité reste largement compromise par un ensemble de contraintes structurelles, institutionnelles et conjoncturelles.

En effet, le système financier de la République Démocratique du Congo est marqué par une faible profondeur financière, une bancarisation limitée et une forte dollarisation de l'économie.

³⁵ Florent MUTOMBO MUIMBAYI et Collab, *Système bancaire congolais : Analyse de la performance financière et de la gestion des risques* in Journal of Economics, Finance and Management, 2024, p.1243

Ces facteurs réduisent considérablement la transmission des décisions de politique monétaire vers l'économie réelle.

Ainsi, même lorsque les autorités monétaires ajustent le taux directeur, l'impact sur les taux débiteurs et créditeurs appliqués par les banques commerciales demeure faible ou inégal. Cette déconnexion entre le taux officiel et les taux pratiqués sur le marché affaiblit la capacité du système à orienter efficacement les flux de capitaux.

Par ailleurs, la circulation des capitaux est fortement influencée par des pratiques informelles et une préférence marquée pour les circuits non bancaires. Une grande partie des transactions financières échappe au système bancaire formel, ce qui réduit l'assiette sur laquelle le taux d'intérêt peut exercer son influence.

À cela s'ajoutent les risques élevés perçus par les établissements financiers, notamment le risque de crédit, le risque politique et l'insécurité juridique, qui entraînent une fixation de taux d'intérêt élevés, souvent dissuasifs pour les emprunteurs et peu propices à l'investissement productif.

Sur le plan critique, il convient également de souligner que la politique du taux d'intérêt en RDC souffre d'un déficit de crédibilité et de prévisibilité. L'instabilité macroéconomique, marquée par l'inflation et les fluctuations du taux de change, limite la capacité des acteurs économiques à se projeter à long terme.

Dans ce contexte, le taux d'intérêt perd sa fonction de signal économique fiable et devient davantage un instrument réactif qu'un véritable levier stratégique de développement économique. En termes de perspectives, plusieurs pistes d'amélioration peuvent être envisagées.

Il est impératif de renforcer la stabilité macroéconomique afin de restaurer la confiance dans la monnaie nationale et dans les instruments de politique monétaire. La réduction progressive de la dollarisation, le développement de la bancarisation, ainsi que la modernisation du cadre juridique et institutionnel du système financier constituent des préalables essentiels.

De même, la mise en place d'un marché financier structuré et transparent permettrait d'améliorer la circulation des capitaux et de diversifier les sources de financement de l'économie. Enfin, la consolidation du rôle de la banque centrale en matière de régulation et de supervision apparaît comme une condition indispensable pour améliorer la transmission du taux d'intérêt dans l'économie réelle.

Une meilleure coordination des politiques budgétaires et monétaires, associée à des réformes structurelles profondes, pourrait permettre au système financier congolais de jouer pleinement son rôle de catalyseur du développement économique.

En définitive, si le taux d'intérêt demeure un outil théoriquement puissant dans la régulation des flux de capitaux, son efficacité en République Démocratique du Congo reste conditionnée par la résolution préalable de nombreuses fragilités structurelles. L'avenir du système financier congolais dépend donc de sa capacité à transformer le taux d'intérêt en un véritable instrument de confiance, de stabilité et de croissance économique durable.





L'inclusion sociétale face aux défis de l'égalité de genre et de la protection des plus vulnérables

Social inclusion in the face of the challenges of gender equality and the protection of the most

Vulnerable Page | 255

Par :

Amadou Tidiani TRAORE

Docteur en droit privé

Résumé :

L'édification d'une communauté inclusive repose impérativement sur l'égalité homme-femme et l'accompagnement des populations vulnérables. Bien plus que de simples principes moraux, ces piliers sont indispensables à la justice sociale, à la concorde civile et au développement durable. De fait, aucun progrès ni aucune prospérité ne sont légitimes tant qu'une frange de la collectivité subit une marginalisation liée au genre, à l'âge, au handicap ou à la précarité financière. A terme, une société inclusive devient un espace de cohésion où la diversité unit les citoyens autour d'un destin commun. Ce modèle repose fondamentalement sur l'égalité des genres. Historiquement exclues des cercles de décision politique et économique par des barrières systémiques, les femmes ont longtemps subi des discriminations limitant leur accès à l'instruction, aux soins, à la propriété foncière et à la gouvernance. Dès lors, bâtir une véritable démocratie et garantir l'émancipation de tous exige d'éliminer les stéréotypes sexistes afin d'offrir une stricte équité des chances. Cette mutation démontre la transition d'une égalité de principe vers une justice sociale, équilibrée, pragmatique, mesurable et applicable à tous. Cela permet d'examiner les enjeux d'égalité, de genre et d'inclusion des populations vulnérables dans la dynamique du développement. Il appelle à élaborer des stratégies pour réduire les disparités, garantir l'équité face aux opportunités et bâtir une société plus juste, tout en analysant l'évolution actuelle du cadre réglementaire des droits fondamentaux.

Mots-clés : communauté inclusive, égalité, populations vulnérables, justice sociale.

Abstract :

Building an inclusive community relies fundamentally on gender equality and support for vulnerable populations. Far more than mere moral principles, these pillars are essential for social justice, civil harmony, and sustainable development. Indeed, no progress or prosperity is legitimate as long as a segment of the community faces marginalization due to gender, age, disability, or financial hardship. Ultimately, an inclusive society becomes a space of cohesion where diversity unites citizens around a shared destiny. This model is fundamentally grounded in gender equality. Historically excluded from political and economic decision-making circles by systemic barriers, women have long faced discrimination that limited their access to education, healthcare, land ownership, and governance. Consequently, building a genuine democracy and ensuring the empowerment of all requires eliminating sexist stereotypes to provide strictly equal opportunities. This shift marks the transition from equality in principle to a form of social justice that is balanced, pragmatic, measurable, and applicable to everyone. It allows for an examination of issues regarding equality, gender, and the inclusion of vulnerable populations within the context of development. It calls for the development of strategies to reduce disparities, ensure equal opportunities, and build a fairer society, while also analyzing the evolving regulatory framework for fundamental rights.

Keywords: inclusive community, equality, vulnerable populations, social justice.

Introduction

La création d'une société inclusive exige l'égalité entre les sexes et le soutien actif des personnes vulnérables. Loin d'être de simples idéaux, ces exigences conditionnent la justice sociale, la paix civile et le développement durable. En effet, aucune avancée économique ou sociale n'est acceptable si une partie de la population reste exclue en raison de son genre, de son âge, d'un handicap ou de la pauvreté. A terme, l'inclusion transforme la diversité en un moteur de cohésion nationale. Ce modèle s'appuie d'abord sur l'égalité des genres. Longtemps tenues à l'écart du pouvoir par des freins systémiques, les femmes ont subi des discriminations majeures concernant l'éducation, la santé, la propriété et la gouvernance. Construire une démocratie authentique impose donc de briser ces stéréotypes sexistes pour garantir une réelle égalité des chances. La parité des sexes garantit à chacun les mêmes prérogatives et opportunités. Ainsi, tous les citoyens maliens naissent et demeurent libres, égaux en droits comme en devoirs. Les articles 2 interdisent expressément toute discrimination fondée sur le sexe et 16 garantit l'égalité des droits des hommes et des femmes lors du mariage, pendant le mariage et lors de sa dissolution.¹ En parallèle, la sauvegarde des populations vulnérables s'appuie sur des mécanismes juridiques, financiers et sociaux indispensables à la dignité des personnes fragilisées par le handicap, le grand âge, la précarité ou la marginalisation. L'autonomisation des femmes agit comme un véritable catalyseur de l'évolution de notre société. En favorisant leur accès à l'emploi et à l'égalité salariale, on dynamise l'économie tout en luttant efficacement contre la pauvreté. De plus, leur intégration dans les instances dirigeantes modernise la gouvernance, publique comme privée, en stimulant l'innovation et en orientant les décisions vers l'éducation et l'entraide. Offrir les mêmes chances aux femmes et aux hommes n'est donc pas une simple obligation morale, mais la condition sine qua non d'un progrès humain pérenne. L'émancipation économique et politique des femmes est le pilier d'un développement durable. Leur intégration sur le marché du travail, combinée à l'équité salariale, booste la croissance et réduit la pauvreté. Par ailleurs, leur participation aux décisions stratégiques, tant dans les entreprises que dans l'État, favorise l'innovation et l'émergence de politiques axées sur l'éducation et la cohésion sociale. Le degré d'inclusion d'une communauté s'évalue à l'attention qu'elle porte à ses citoyens les plus vulnérables. En effet, les crises sanitaires, climatiques et financières touchent d'abord les aînés, les mineurs, les personnes handicapées (l'article 23 mentionne explicitement les enfants handicapés, exigeant qu'ils mènent une vie pleine

¹ Les articles 2 et 16 de la déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH - 1948). L'article 280 DU Code des Personnes et de la Famille du Mali (Loi N°2011-087).

et décente dans la dignité)², les réfugiés et les plus démunis. En l'absence de filets de sécurité efficaces, la marginalisation de ces groupes s'enracine et se transmet de génération en génération. Pour préserver ces populations, il est indispensable d'instaurer des mécanismes de protection sociale solides. Cette démarche implique de garantir des soins de santé pour tous, de proposer un parcours scolaire adapté aux enfants handicapés et d'assurer des revenus de retraite décents aux personnes âgées. L'article 2 garantit l'application de tous les droits de l'enfant sans discrimination, y compris celle basée sur le sexe. Cet article protège particulièrement les jeunes filles contre les discriminations de genre dès la petite enfance (accès à l'éducation, soins de santé).³ Soutenir les plus fragiles ne relève pas de la bienfaisance, mais d'un impératif visant à rétablir leur dignité tout en favorisant leur pleine inclusion dans la société. Les enfants sont intrinsèquement vulnérables en raison de leur âge. La convention consacre le principe supérieur de "l'intérêt supérieur de l'enfant" (Article 3). Elle contient des dispositions strictes contre l'exploitation économique (Article 32), les abus sexuels (Article 34) et l'enrôlement de force (Article 38).⁴ L'égalité des sexes et la protection des publics fragiles s'avèrent intrinsèquement liées. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la région, la couleur, la langue, la race, l'ethnie, le sexe, la religion ou l'opinion politique est prohibée⁵. Cette convergence des réalités constitue le fondement même de l'intersectionnalité. De fait, une femme âgée, une jeune fille en situation de handicap ou une déplacée de guerre subissent des discriminations cumulatives. Il est donc indispensable que les politiques d'inclusion intègrent cette grille de lecture. Par exemple, les mécanismes de lutte contre les violences de genre doivent impérativement s'adapter aux réalités des femmes sourdes ou aveugles. A l'inverse, les programmes d'insertion professionnelle pour les personnes handicapées doivent strictement respecter la parité. En somme, la performance des politiques publiques dépend de la prise en compte de ces vulnérabilités interconnectées. Bâtir une société solidaire exige ainsi une dynamique collective et organisée. Dans cette optique, l'Etat doit jouer un rôle moteur en fixant un cadre juridique avant-gardiste, soutenu par des politiques de quotas et des mesures de lutte contre l'exclusion. De leur côté, les entreprises doivent faire évoluer leurs modes de gestion afin de garantir l'équité salariale et de rendre les infrastructures accessibles. Enfin, les citoyens et les organisations de la société civile ont la responsabilité de transformer les mentalités en promouvant l'empathie ainsi que l'entraide entre les générations. La perte d'autonomie, l'âge ou la

² L'article 23 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE - 1989)

³ L'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE - 1989), L'article 1^{er} du Code de Protection de l'Enfant (2002)

⁴ Les articles 3, 32, 34 et 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE - 1989)

⁵ L'article 1^{er} de la constitution du Mali promulgué le 22 Juillet 2023.

pauvreté ne relèvent pas d'un déterminisme biologique. C'est l'inadaptation de notre environnement qui crée la vulnérabilité. Dès lors, l'inclusion n'est plus une affaire de charité, mais d'égalité citoyenne. Pour garantir les droits de tous, l'Etat doit légaliser l'accessibilité universelle et la compensation du handicap. Un tel constat soulève une interrogation fondamentale.

En quoi la mise en place de régimes juridiques d'exception contribue-t-elle à concrétiser l'inclusion au-delà de la simple égalité de droit ?

Pour répondre à cette problématique, la présente recherche étudiera l'adoption de règles d'exception en tant que levier juridique pour garantir l'égalité réelle (I) pour une appréciation détaillée de la justice sociale au travers de l'exécution pratique des dispositions d'exception (II).

I- L'ADOPTION DE REGLES D'EXCEPTION EN TANT QUE LEVIER JURIDIQUE POUR GARANTIR L'EGALITE REELLE

L'égalité n'interdit pas de traiter de manière différenciée des situations dissemblables. L'arsenal juridique déploie ainsi des dispositifs d'exception dans le but de corriger les disparités et les injustices originelles. La dérogation servant d'outil légal pour corriger les inégalités d'origine par l'accès à l'égalité réelle par le dispositif de la discrimination positive (A) et la réorganisation du cadre légal des libertés fondamentales (B).

A- L'accès à l'égalité réelle par le dispositif de la discrimination positive

La discrimination positive vise à concrétiser l'égalité théorique en accordant des privilèges temporaires aux minorités historiquement désavantagées pour réparer les inégalités structurelles. Toutefois, le droit européen de l'égalité et de la non-discrimination échappe à une classification stricte, car la place accordée au principe d'égalité varie selon les différents domaines juridiques communautaires.⁶ Afin d'avoir une légitimation des corrections structurelles des inégalités (1) et une estimation de la vulnérabilité structurelle (2).

1- Le processus de légitimation des corrections structurelles des inégalités

L'équité corrective vise à transformer une égalité de principe en une réalité concrète. En effet, la simple égalité des droits reste insuffisante lorsque des discriminations passées ou des obstacles sociaux faussent les conditions de départ. Appliquer des règles identiques à des personnes dans des situations initialement inégales ne fait que creuser les écarts. C'est pour cette raison que l'équité corrective légitime des mesures de discrimination positive. Le but n'est pas d'offrir des privilèges, mais de rétablir l'équilibre pour garantir à chacun de vraies chances de

⁶ [Gráinne DE BÚRCA, p. 13 et suiv ; Christopher McCrudden, 2003, p. 3-6].

réussite. En pratique, ces actions se déploient à travers des outils précis : quotas⁷, accès réservé à certaines ressources ou accompagnements dédiés aux minorités et populations marginalisées. Un quota minimal de 30 % de représentativité pour l'un ou l'autre sexe est fixé dans les institutions publiques et les listes électorales.⁸Loin de contredire la justice, cette démarche lui donne corps à travers le concept de justice distributive. Elle repose sur l'idée que l'équité nécessite d'allouer une aide renforcée aux populations les plus précaires ou historiquement marginalisées. En supprimant les barrières structurelles qui freinent la mobilité sociale, la légitimation de ces orientations politiques sert l'intérêt général. Elle renforce la cohésion sociale et la crédibilité des institutions, ouvrant la voie à une communauté authentiquement juste et inclusive. Pour simplifier, la protection juridique de l'égalité s'articule autour de deux grands modèles. Le premier se focalise, à des degrés divers, sur les spécificités et les forces du groupe, son influence, ses résultats concrets, ainsi que sur l'égalité réelle et les objectifs à atteindre. Entre ces deux visions opposées émerge la notion intermédiaire d'« égalité des chances », qui fusionne les composantes de chaque approche pour offrir une perspective globale et analytique.

2- L'estimation de la vulnérabilité structurelle

L'évaluation de la vulnérabilité inhérente constitue le point de départ obligatoire de toute stratégie de gestion des risques, qu'il s'agisse de finance, d'audit, de cybersécurité ou de pilotage de projets. Elle détermine le niveau d'exposition et de fragilité d'une organisation, d'un système ou d'un actif en l'absence totale de mesures de contrôle ou de protection. Cette analyse permet ainsi de quantifier le risque brut, c'est-à-dire la sensibilité naturelle d'une entité face à une menace donnée. Par ailleurs, la maîtrise de ces risques s'impose comme un pilier fondamental de toute démarche qualité. En sécurité informatique, elle est absolument nécessaire surtout dans notre démarche d'évaluation des vulnérabilités.⁹Pour réussir cette évaluation, il faut étudier l'entité indépendamment de ses mesures de sécurité actuelles. Les analystes étudient ses caractéristiques propres, comme la complexité opérationnelle, la sensibilité des données, la dépendance technique et la situation géographique. Cette approche identifie précisément les failles potentielles majeures. En cernant ces vulnérabilités intrinsèques, les dirigeants visualisent clairement les scénarios de crise les plus probables et critiques. Pour finir, mesurer la vulnérabilité intrinsèque fournit le repère essentiel pour bâtir une stratégie de défense adaptée. Cette étape clé empêche de surprotéger des

⁷ L'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF / CEDAW - 1979).

⁸ La Loi N°2015-052 du 18 décembre 2015 : texte législatif majeur pour l'accès des femmes aux fonctions nominatives et électives

⁹ Franque TSUE, CIA, FMVA Publié le 17 déc. 2021

risques dérisoires ou de négliger des dangers critiques. Sur la base de ce bilan, l'entreprise peut installer des dispositifs de sécurité précis. Cela diminue la menace d'origine jusqu'à un seuil résiduel tolérable, ce qui préserve durablement la solidité et la poursuite des opérations. Malgré cette variation, la Cour de justice des Communautés européennes, depuis plus de quarante ans, définit régulièrement la discrimination comme « l'application de règles différentes à des situations comparables ou l'application de la même règle à des situations différentes ».¹⁰ Cette définition est vue comme la manifestation d'une approche formelle et procédurale de l'égalité, conforme aux principes économiques fondamentaux de l'Union européenne.¹¹ Le premier principe de cette définition favorise en effet de façon formelle l'égalité de traitement dans des situations comparables, quelle qu'en soit la résultante. De ce point de vue, l'accent principal du droit communautaire en matière d'égalité repose sur l'égalité formelle.¹² Le deuxième aspect de cette définition critique l'application de normes identiques à des groupes distincts. Il privilégie une approche substantielle qui évalue l'impact réel de ces règles sur les populations désavantagées. Ainsi, les femmes, victimes d'une marginalisation structurelle, bénéficient d'une protection globale touchant la politique, l'éducation, l'emploi et la santé. De plus, l'article 14 cible spécifiquement les femmes rurales, une catégorie particulièrement vulnérable dont la survie économique reste précaire.¹³

B- La réorganisation du cadre légal des libertés fondamentales

Le passage du concept de « libertés publiques » à celui de « droits fondamentaux » traduit une évolution historique et technique majeure. En plaçant ces garanties sous la protection des constitutions et des traités internationaux plutôt que de la simple loi, cette transition bouleverse les sources du droit, les pratiques d'exercice de ces libertés et l'organisation du système judiciaire. Donc il sera question du passage conceptuel des droits d'autonomie aux droits de créances (1) pour l'unification des règles pour une protection accessible à tous (2).

1- Le passage conceptuel des droits d'autonomie aux droits de créances

La réflexion juridique contemporaine a évolué en unissant les libertés civiles et politiques aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette évolution majeure permet de traduire la liberté

¹⁰ Voir par exemple: aff aire 13/63, Gouvernement de la République italienne contre Commission de la Communauté économique européenne, Recueil 1963, p. 165; aff aire 283/83, Racke contre Hauptzollamt Mainz, Recueil 1984, p. 3791; aff aire C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt contre Roland Schumacker, point 259, Recueil 1995, p. I-225; aff aire T-10/93, A contre Commission, Recueil 1994, p. II-179; aff aire C-137/00, Milk Marque and National Farmers' Union, Recueil 2003, p. I-7975; aff aire C-304/01, Espagne contre Commission, Recueil 2004, p. I-7655.

¹¹ [Catherine BARNARD, p. 333 ; Gráinne DE BURCA, p. 24-29]

¹² Christa TOBLER (p. 26-28) et H. WENTHOLT (p. 53-55)

¹³ L'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF / CEDAW - 1979)

abstraite en une pratique concrète et mesurable. Issus des révolutions du XVIII^e siècle, les droits d'autonomie exigent de l'Etat une stricte non-intervention. Ils garantissent ainsi la protection de la vie privée des citoyens face aux abus de pouvoir. L'article 3 consacre l'égalité absolue de tous devant la loi.¹⁴ Ce sont les libertés d'expression, de conscience ou de propriété. Cependant, l'histoire a rapidement montré les limites de ce modèle : accorder le droit de vote ou la liberté d'aller et venir à un individu qui souffre de malnutrition ou qui n'a pas accès à l'instruction reste une promesse vide. La liberté sans les moyens de l'exercer n'est qu'une illusion formelle. « Pour *Cornelius Castoriadis*, la société est une création humaine qui n'est pas préalablement déterminée par quelque facteur ou déterminant en dernière instance que ce soit. Voilà pourquoi, la notion d'autonomie est si importante à ses yeux. Les premiers écrits de C. CASTORIADIS assimilent l'autonomie à l'autogestion. Puis, progressivement, la définition se radicalise. Affirmer que la société est autonome, c'est signifier que cette dernière fonctionne à l'aide d'institutions qui sont les produits de sa propre création, qu'elle est capable de les considérer comme tels et donc de les transformer. Bien que les hommes soient toujours les auteurs des valeurs, des lois, des règles, des images... qui règlent leur monde commun, tous ne s'attribuent pas nécessairement une telle responsabilité. »¹⁵ Avec l'avènement des droits sociaux au XX^e siècle, l'État a abandonné son rôle de simple spectateur pour devenir un acteur engagé. Ces nouveaux droits ne cherchent plus à protéger l'individu en le séparant des autres, mais agissent comme des droits de créances opposables à la société. Les gouvernements ont ainsi l'obligation légale de fournir des prestations concrètes : logement, éducation, emploi et soins médicaux. L'interventionnisme de l'État providence remplace alors l'abstention de l'État gendarme afin de corriger les disparités initiales. Par ailleurs, une étude rétrospective de ces acquis sociaux met en lumière les freins historiques au projet plus large des droits humains.¹⁶

2- L'unification des règles pour une protection accessible à tous

L'harmonisation des règles de protection inclusive est désormais un enjeu crucial pour les gouvernements, les institutions et les entreprises. Cette démarche consiste à unifier les réglementations afin d'offrir à tous une sécurité maximale et une égalité d'accès aux droits essentiels. Pour répondre à la diversité de nos populations, ce projet cherche à éliminer les disparités juridiques et administratives pour bâtir un système de protection universel. Notre époque se distingue en effet par l'intensification des flux mondiaux de marchandises, d'individus et de

¹⁴ L'article 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)

¹⁵ La révolution de l'autonomie Michel Lallement Publié le 12 juillet 2007

¹⁶ Pour une nouvelle histoire des droits sociaux By Steven L.B. Jensen & Charles WALTON April 7, 2022

données, un phénomène largement propulsé par l'essor de l'économie capitaliste. Inévitablement, les diverses expériences vitales qui ont engendré des unités locales éparpillées sur la vaste surface du globe sont en train de se rapprocher, faisant du globe un unique *Lebensraum* pour l'humanité entière. Ainsi se génèrent confusion et conflit, mais s'ouvrent aussi de nouvelles opportunités. Ce qui est préoccupant, évidemment, ce sont la confusion, le conflit et la dégradation de la vie qui les accompagnent, jusqu'à la condition de lutte permanente pour la vie, sinon à coups de dents et de griffes, du moins par la ruse et la manipulation qui dégradent la dignité humaine.¹⁷ La protection inclusive garantit la sécurité et la dignité de chaque individu, sans distinction de genre, d'origine, d'âge ou de handicap. L'article 16 protège spécifiquement les personnes handicapées contre toutes les formes d'exploitation, de violence et d'abus, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du domicile.¹⁸ Pour réussir, il est essentiel d'unifier les critères existants afin de dépasser les approches actuelles trop fragmentées. En effet, la disparité des politiques entre les régions et les organisations crée des failles de vulnérabilité. Standardiser ces normes permet d'éviter l'exclusion des personnes causée par le flou juridique ou le manque de coordination. En ce qui concerne l'information des proches en cas d'urgence ou de maladie, c'est la volonté de la personne âgée qui fait foi.¹⁹ Dans son ouvrage « *La Condition humaine* », Hannah ARENDT rappelle que la sphère politique doit être le lieu où chaque individu, malgré sa singularité, dispose une égale capacité d'action et de parole²⁰. L'examen séparé du genre ou de la précarité sociale ne suffit pas. Une mineure en temps de guerre, une femme en situation de handicap ou une migrante âgée font face à des discriminations uniques. Occulter ces intersections voue inévitablement les actions publiques à l'échec.

II- L'APPRECIATION DETAILLEE DE LA JUSTICE SOCIALE AU TRAVERS DE L'EXECUTION PRATIQUE DES DISPOSITIONS D'EXCEPTION

L'étude des régimes d'exception à travers le prisme de la justice sociale met en lumière un conflit majeur : concilier l'impératif de sécurité avec le respect des droits des minorités fragilisées. Pensés à l'origine pour maintenir la stabilité des institutions étatiques, ces mécanismes exacerbent empiriquement la mesure de l'incidence de la norme inclusive (A) et la confrontation du principe d'universalité face à la multiplication des statuts dérogatoires (B).

¹⁷ Article de revue Éthique universelle et mondialisation Par Uchang KIM et Christine KLEIN-LATAUD Pages 52 à 74

¹⁸ L'article 16 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH - 2006)

¹⁹ La Convention relative aux droits des personnes handicapées (qui inclut l'article 23 sur le respect du domicile et de la famille) a été adoptée le 13 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

²⁰ Philosophe Hannah Arendt : *Condition de l'homme moderne* (publié sous le titre *The Human Condition* en 1958, souvent traduit ou désigné en français par *La Condition humaine*).

A- La mesure de l'incidence de la norme inclusive

L'analyse de la portée de la norme inclusive vise à évaluer la performance, les atouts ainsi que les obstacles liés aux réglementations qui encouragent l'inclusion de la diversité (âge, genre, handicap, origine) dans les milieux scolaires et professionnels. Cet avènement d'une égalité réelle et concrète (1) doit constater la place du pouvoir judiciaire face aux instances de régulation (2).

Page | 264

1- L'avènement d'une égalité réelle et concrète

Le défi majeur des démocraties contemporaines réside dans le passage d'une égalité juridique à une égalité réelle. Alors que les textes de loi ont longtemps incarné cet idéal, l'expérience quotidienne des citoyens met aujourd'hui en lumière un écart flagrant entre les principes théoriques et la pratique. L'égalité ne doit plus se limiter à des déclarations de principe abstraites ; elle doit se traduire par des avancées tangibles et vérifiables dans le quotidien de chacun. Pour réussir cette transition, l'Etat ne peut plus rester neutre et doit s'engager activement. Il est désormais crucial d'agir directement à la racine pour corriger les disparités systémiques, qu'elles soient économiques, sociales ou culturelles. Obtenir une égalité réelle nécessite l'usage de critères de mesure précis pour valider la réduction concrète des disparités : résorption des écarts de salaire hommes-femmes, accès paritaire aux fonctions de direction, ou encore mixité sociale dans les parcours scolaires et professionnels. Dès lors, l'objectif n'est plus seulement d'offrir les mêmes chances au départ, mais de supprimer les obstacles invisibles qui biaisent le résultat final. Le succès de cette transition renouvelle profondément le pacte social. La confiance envers les institutions renaît dès que les citoyens constatent concrètement que le mérite et le travail priment sur les privilèges de naissance ou de genre. L'égalité réelle ne se résume pas à un calcul comptable utopique. Elle constitue la condition indispensable pour édifier une société plus juste, unie et totalement démocratique. L'égalité des genres doit être considérée comme une des solutions pratiques et efficaces qui répondent aux défis contemporains du monde du travail. L'objectif est de dépasser l'évaluation classique centrée sur la seule croissance économique pour adopter une approche globale de la réussite d'une nation. Ce modèle intègre des dimensions essentielles comme la santé, l'éducation, la préservation de la nature, le bien-être au quotidien et les liens sociaux. En effet, la vitalité d'un pays dépend directement de la santé et de l'épanouissement de ses citoyens.

2- La place du pouvoir judiciaire face aux instances de régulation

L'équilibre entre le contrôle de légalité exercé par le juge et la déférence due au savoir technique des autorités de régulation constitue un enjeu central du droit public économique contemporain. Des entités comme l'AMF Autorité des Marchés Financiers et l'ARCEP Autorité de Régulation des Communications Électroniques, des Postes et de la Distribution de la Presse, ou

l'Autorité de la concurrence bénéficient en effet de larges prérogatives pour édicter des normes, surveiller les marchés et prononcer des sanctions. Pour faire contrepoids, les juridictions administratives et judiciaires agissent comme les gardiennes suprêmes de la légalité. Leurs rôles consistent à empêcher tout abus de pouvoir et à sécuriser les libertés fondamentales des citoyens, en imposant notamment le respect d'une procédure équitable et l'ajustement strict des sanctions prononcées.²¹ Le positionnement du juge est principalement rendu difficile par la haute technicité des décisions de régulation. Dans les secteurs des marchés financiers, des télécommunications ou de l'énergie, les régulateurs traitent de problématiques complexes pour lesquelles les magistrats n'ont souvent pas de formation initiale. Cette relation dépasse le simple affrontement pour devenir complémentaire. Le juge s'appuie régulièrement sur l'expertise des régulateurs, tandis que ceux-ci intègrent les décisions des tribunaux pour sécuriser juridiquement leurs prochains actes. Ainsi, la justice ne remplace pas le régulateur, mais elle valide et renforce son action en garantissant sa conformité au droit.²² Bien que l'État de droit soit fréquemment mentionné, sa définition reste floue. Ce manque de clarté crée un faux consensus, basé sur des malentendus ou des approximations, où le terme sert souvent de simple argument pour légitimer une position. Pourtant, son sens précis repose sur trois piliers distincts : l'organisation rigide d'une hiérarchie des normes, la restriction légale du pouvoir étatique, et la nature même des règles juridiques.²³

B- La confrontation du principe d'universalité face à la multiplication des statuts dérogatoires

La règle de droit doit s'appliquer à tous sans distinction : c'est le principe d'universalité. Cependant, l'augmentation des régimes d'exception basés sur des situations particulières vient aujourd'hui menacer ce fondement.²⁴. Donc l'accent sera mis sur la menace de dissolution de l'uniformité du droit commun (1) et l'action en faveur d'un modèle social durable, solidaire et inclusif (2).

1- La menace de dissolution de l'uniformité du droit commun

L'effritement du droit commun pose un problème majeur aux structures juridiques contemporaines, historiquement fondées sur des normes universelles. Cette cohérence d'origine est principalement affaiblie par une spécialisation croissante. En effet, pour s'adapter aux mutations

²¹ La fonction judiciaire | Cabinet d'avocats Carlos Felipe 13 dec. 2024 — Payable Processus : Les garanties procédurales de toutes les parties... Carlos Felipe LAW Firm

²² « Le mythe de l'État de droit », « L'État de droit, rétrospectivement... » Par Bernard LUISIN Pages 155 à 182

²³ J. CHEVALLIER, « L'État de droit », *RD*, 1988, p. 313.

²⁴ SENS ET FONCTIONS DU DROIT -M'SIEUR 29 août 2018 - La règle de droit s'applique à tous, de manière uniforme <https://pascalkermarrec.com/2018/08/29/introduction-au-droit/>

économiques, technologiques et sociétales actuelles, le pouvoir législatif multiplie les régimes dérogatoires et les branches juridiques indépendantes. Qu'il s'agisse du droit du numérique ou de celui de l'environnement, ces disciplines instaurent leurs propres logiques et principes directeurs. Elles s'écartent ainsi des notions universelles du Code civil et des grands fondements traditionnels. De plus, l'influence grandissante du droit international et européen accentue ce fractionnement. Les juges nationaux doivent composer avec une pluralité de sources juridiques et de juridictions supérieures, créant parfois des contradictions ou des dualités d'interprétation. La multiplication des régimes juridiques d'exception génère une instabilité préjudiciable pour les citoyens comme pour les acteurs économiques. Cette accumulation textuelle obscurcit la règle de droit et rend l'issue des procédures judiciaires incertaine. Par conséquent, les exigences constitutionnelles d'accessibilité et de clarté de la loi se trouvent directement affectées. A terme, cette rupture de l'uniformité législative fragilise le principe fondamental d'égalité, puisque des situations identiques s'exposent désormais à des verdicts différents en raison de réglementations dérogatoires. L'affaiblissement du droit commun ne relève pas d'un simple ajustement technique, mais d'une véritable mutation de notre vision du droit. S'il est nécessaire de moderniser les règles face aux enjeux actuels, la sauvegarde d'un pilier central de droit commun est essentielle pour garantir l'équilibre du système juridique et le lien social. Plus qu'une évolution technique, la perte d'unité du droit commun constitue un tournant philosophique. Certes, moderniser la législation est nécessaire, mais la préservation d'un fondement juridique commun demeure essentielle pour assurer la clarté du droit et la pérennité sociale.

2- L'action en faveur d'un modèle social durable, solidaire et inclusif

L'avenir de notre collectivité dépend de notre aptitude à bâtir un monde durable, solidaire et inclusif. Pour surmonter les crises actuelles, transformer nos modèles de développement est une urgence absolue. Bien plus qu'un défi écologique, il s'agit d'un choix de société où le progrès profite à chacun. L'inclusion sociale exige l'égalité des chances et des droits pour tous, peu importe le genre, l'origine, le milieu social ou la santé. Pour concrétiser cette vision, nous devons réformer en profondeur nos systèmes politiques, éducatifs et professionnels afin de supprimer toute forme de discrimination. La différence ne doit plus diviser, mais devenir une force collective et une source de créativité. Parallèlement, la solidarité renforce la cohésion de cette structure sociale. Elle se traduit par la mise en place de mécanismes de soutien mutuel et de redistribution équitable des richesses. Une société solidaire veille activement sur ses membres les plus vulnérables. Elle garantit l'accès universel aux soins de santé, à l'éducation et à un logement décent. Cette entraide renforce la résilience collective face aux crises globales et locales. En même temps, l'entraide

consolide le tissu social grâce à des systèmes de soutien partagé et de répartition juste des ressources. Une communauté solidaire protège activement ses citoyens les plus fragiles en leur assurant un accès général au logement, à l'éducation et aux soins médicaux. Ce dévouement collectif permet à la société de mieux résister aux crises professionnelles, locales et mondiales. Une collaboration réussie tient d'abord à l'état d'esprit des parties et à l'identification de buts et d'objectifs communs, qu'il s'agisse de résilience, de soutien aux communautés ou de développement durable. Cette vision partagée permet la mise en commun des ressources, de l'expertise et des réseaux pour atteindre collectivement le but fixé. Certains contextes peuvent en outre se prêter mieux que d'autres à la coopération.²⁵ En clair, la pérennité de ce modèle repose sur sa capacité à durer sans hypothéquer l'avenir des prochaines générations. Une telle démarche exige d'équilibrer justice sociale, vitalité économique et protection du vivant. En plaçant l'humain et l'environnement au centre de ses priorités, cette démarche pose les bases d'une société plus équitable, résiliente et prospère pour tous.

Conclusion

L'équité entre les genres et l'accompagnement des personnes les plus vulnérables constituent les piliers d'une société équitable. En plaçant l'humain au centre de leurs priorités de manière universelle, les États dépassent la simple réparation des injustices. Ils façonnent un avenir solide où chacun dispose du pouvoir d'accomplir son potentiel, au-delà de ses particularités. Outre sa valeur morale, l'unification des standards de protection inclusive agit comme un puissant moteur de développement. Au sein des structures professionnelles, elle clarifie la gestion opérationnelle et consolide le lien de confiance avec les citoyens ou les équipes. Ce cadre sécurisant et juste stimule l'harmonie collective, atténue les disparités et valorise les compétences individuelles. En définitive, standardiser cette approche inclusive revient à asseoir les fondations d'un monde juste, où les différences se transmettent en forces collectives plutôt qu'en facteurs de fragilité. Le défi majeur de cette harmonisation est de lier des règles universelles à des besoins spécifiques. Réussir l'inclusion n'est pas imposer une uniformité aveugle, mais faire preuve de flexibilité face aux réalités locales et humaines. Les décideurs doivent bâtir des cadres réglementaires fermes contre les discriminations, mais adaptables aux contextes culturels, économiques et sociaux de chaque groupe. L'avènement d'une communauté inclusive repose sur la garantie d'une égalité réelle des chances pour chaque citoyen, quelles que soient ses spécificités individuelles ou sociales. Cette

²⁵ L'action du Comité international de la Croix-Rouge au cœur du triptyque humanitaire-développement-paix. Entretien, Publié le 22 octobre 2024. Juan CODERQUE Conseiller senior pour les Financements innovants Comité international de la Croix-Rouge.

ambition exige une restructuration majeure de nos modèles éducatifs, économiques et institutionnels pour extirper les préjugés. Dès lors, la pluralité des profils cesse d'être un clivage pour devenir le moteur essentiel de l'innovation commune. Construire une société inclusive consiste à instaurer un cadre où chaque personne bénéficie des mêmes droits et des mêmes chances, sans distinction d'origine, de genre, de milieu social ou de handicap. Ce projet exige une transformation radicale de notre système éducatif, de nos institutions et du marché du travail pour éradiquer l'exclusion. Loin d'être un facteur de division, la mixité doit s'imposer comme une richesse culturelle et un puissant moteur de progrès. Pour garantir la viabilité de ce modèle sans sacrifier les générations futures, il est indispensable de trouver un équilibre parfait entre l'équité sociale, le dynamisme économique et la protection de l'environnement. En plaçant le bien-être humain et la biodiversité au centre de ses priorités, cette vision trace le chemin vers une société collective plus juste, stable et prospère pour tous. La stabilité d'une nation repose d'ailleurs sur l'efficacité de sa protection sociale. Une couverture santé intégrale et des retraites justes sécurisent chaque existence. En soutenant les populations les plus démunies, les pouvoirs publics brisent le cycle de la précarité intergénérationnelle, ce qui consolide la cohésion nationale face aux crises. Bâtir une communauté inclusive exige l'application de politiques publiques transversales. Concrètement, les structures d'accompagnement des victimes de violences de genre doivent être pleinement accessibles, y compris via des infrastructures adaptées et la langue des signes. Parallèlement, les programmes d'intégration professionnelle destinés aux personnes vulnérables doivent imposer la parité pour éviter que les femmes ne cumulent les inégalités. En somme, le progrès sociétal moderne exige de placer l'égalité des sexes et le soutien aux plus vulnérables au cœur d'un environnement inclusif. La convention impose aux Etats de modifier les lois, mais aussi les coutumes et les pratiques culturelles qui perpétuent les stéréotypes sexistes ou l'infériorité des femmes. Le concept d'égalité évolue profondément : autrefois cantonné à des théories juridiques abstraites, il intègre désormais la pluralité des parcours de vie. Ce changement vise à substituer une justice concrète, mesurable et universelle à une simple égalité de principe. L'enjeu majeur n'est plus l'inscription des droits dans les textes, mais leur application réelle face aux fractures de la société.

La répression du terrorisme dans le monde : contribution à la théorie de l'Etat de droit répressif au Cameroun et en Turquie

The repression of terrorism in the world: a contribution to the theory of the repressive rule of law

in Cameroon and Turkey

Page | 269

Par :

MESSINA BETSI Hélène Concita

Doctorante à l'Université de Douala

Ecole Doctorale de sciences sociales et humaines

Laboratoire de droit privé et sciences criminelles

Résumé :

La lutte contre le terrorisme confronte les démocraties à un dilemme fondamental à savoir : comment assurer la sécurité, un droit fondamental, sans sacrifier les libertés qui sont le socle de l'État de droit ? Face à une menace perçue comme existentielle, la logique de l'urgence s'est normalisée, conduisant les États à adopter des politiques criminelles répressives qui, bien qu'attribuées à des contextes nationaux spécifiques, présentent des similitudes frappantes à l'échelle mondiale. Par ailleurs, les politiques de répression du terrorisme, loin de constituer des cas isolés ou particuliers, s'inscrivent dans un modèle global et harmonisé de l'« État de droit répressif ». L'analyse comparative des droits substantiel et formel, révèle une convergence des législations où la recherche d'efficacité répressive conduit à une interprétation extensive des incriminations et à une concentration des pouvoirs judiciaires. Malgré les critiques et les apparences, ces évolutions restent ancrées dans les principes fondamentaux du procès pénal démocratique, illustrant la malléabilité et l'adaptabilité de la notion d'État de droit face aux défis sécuritaires contemporains.

Mots-clés : Etat de droit répressif, Terrorisme, répression, politique criminelle, incrimination

Abstract:

The fight against terrorism confronts democracies with a fundamental dilemma: how to ensure security, a fundamental right, without sacrificing the liberties that are the bedrock of the rule of law? Faced with a perceived existential threat, the logic of emergency has become normalised, leading states to adopt repressive criminal policies that, while attributed to specific national contexts, present striking similarities on a global scale. This article demonstrates that counter-terrorism policies, far from being isolated or unique cases, are part of a global and harmonised model of the "repressive rule of law". Through a comparative analysis of substantive law and formal law reveals a convergence of legislations where the quest for repressive efficiency leads to a broad interpretation of offences and a concentration of judicial powers. Despite criticism and appearances, these developments remain rooted in the fundamental principles of democratic criminal procedure, illustrating the malleability and adaptability of the rule of law in the face of contemporary security challenges.

Keywords: Repressive rule of law, Terrorism, Repression, criminal policy, criminalisation,

Introduction

S'il ne fait l'ombre d'aucun doute que le terrorisme fait partir des grandes formes de criminalités qui ont marqué ce siècle d'une empreinte indélébile négative c'est parce que ce dernier touche ce qu'il y a de plus fondamental dans toute organisation sociale notamment le droit à la paix et le droit à la vie que cherche à garantir la démocratie. Parce qu'en réalité, la finalité du terrorisme n'est pas seulement l'atteinte aux vies humaines, objectif immédiat non suffisant, mais aussi l'aboutissement à un « *dérèglement politique et social, à une corrosion du support étatique, à une perte de légitimité des gouvernants telle qu'elle remet en cause les structures mêmes de l'Etat et de la société* »¹. Il s'agit donc clairement d'une agression contre la démocratie et si toute démocratie est un Etat de droit et que le terrorisme met en péril la démocratie, alors le terrorisme porte atteinte à l'Etat de droit. Dans cet ordre d'idée, lorsque le risque terroriste généralement formé par des mouvements de revendication idéologique² ou politique³ se manifeste à l'encontre des démocraties, c'est bel et bien l'Etat de droit qui est visé par ricochet.

C'est pour cette raison que, vu le prix qu'on attache à la sauvegarde de l'Etat de droit, la préservation de l'ordre public n'est généralement pas sujette à controverse puisque mises sur la balance, la liberté et la sécurité, celle-ci va pencher en faveur de la seconde donc en défaveur de la première. Cela est ainsi parce que « *la sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités. A ce titre, elle est un devoir pour l'Etat qui veille sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté, à la défense de leurs institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public* »⁴.

La sauvegarde de ce droit impose que la gestion de la répression du terrorisme, s'inscrive dans la logique d'une normalisation de l'urgence⁵ vu que l'urgence s'est normalisée. De ce fait, l'Etat de droit qui, naturellement est une notion plastique se mue en un Etat de droit répressif puisque « *l'Etat de droit revêt bel et bien une fonction répressive, qui s'avère en outre tout sauf marginale* »⁶. Parce qu'il pèse sur l'Etat une responsabilité de protéger qui rend invalide la pensée

¹ BLIN (A.), 11 septembre 2001, la terreur démasquée, le Cavalier bleu, Paris, 2006, p.103.

² Domestic terrorism note, responding to domestic terrorism: a Crisis of Legitimacy, Harv.-L.-Rev.-VOL.136 N° 7, 2023, p. 1923.

³ DOUCET (J-P), *Le droit criminel, La protection de la société*, Saint-Gildas-De-Rhuys, 2013, p. 119.

⁴ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne en France.

⁵ ROUDIER (K.), *Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste Étude comparée des expériences espagnole, française et italienne*, Thèse de Doctorat, Université du Sud Toulon-Var, p. 40.

⁶ VANSPRANGHE (E.), *L'état de droit à l'épreuve de la paix L'édification de l'état de droit par les Nations Unies dans les situations de conflit et sortie de conflit*, thèse de Doctorat, Universités LIBRE DE BRUXELLES- PARIS 8, 2019, p. 51.

de BARAK, selon laquelle « une démocratie doit se battre avec une main attachée derrière le dos »⁷. C'est pour cette raison que cette fonction se met en branle chaque fois que ce dernier est menacé. Parce qu'il est clair que, la technique de la répression s'établit en principe dans une posture de soumission à l'Etat de droit.

Page | 272

Une telle assertion découle de la traditionnelle acception, selon laquelle, de la subordination des moyens employés (répression), on parvient à la fin recherchée (Etat de droit⁸). Car, si l'on admet que l'Etat de droit est certainement à appréhender comme un modèle, un idéal, une notion à contenu variable⁹. Alors, sa réalisation relève de l'utopie, sans moyen de concrétisation. C'est du moins ce que semble révéler l'économie du concept d'Etat de droit répressif qui se perçoit certainement dans l'image de bon nombre de législations à travers le monde. La similarité entre ces différentes politiques criminelles se justifie par le fait que tant dans l'Etat de droit camerounais que Turc¹⁰ tout comme les autres¹¹ ont activé leur fonction répressive¹² en se dotant depuis quelques temps d'un arsenal répressif¹³ optimal pour enrayer le terrorisme politique¹⁴ dont il convient de retracer de façon synoptique les péripéties mais aussi de préciser qu'il fait l'objet de vives critiques¹⁵.

⁷ BARAK (A.), « Democrazia, terrorismo e Corti di giustizia », Giur. Cost., 2002, p. 3390 cité par ROUDIER (K.), *Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste Étude comparée des expériences espagnole, française et italienne*, op.cit., p. 21.

⁸ La doctrine représentée par Jacques CHEVALIER qui a toujours présenté l'Etat de droit sous un double aspect a évolué en admettant que « Cette vision serait cependant trop simple. (puisque) L'État de droit constitue en effet une facette spécifique du principe de sécurité puisqu'il s'agit d'encadrer et de limiter la puissance de l'État, par le canal du droit : la sécurité n'est plus ici pour l'État un principe d'action mais une contrainte pesant sur l'exercice de ses missions ; la sécurité dont l'État est garant est tenue de se déployer en respectant un ensemble de déterminations juridiques ». CHEVALIER (J.), « L'État de droit au défi de l'État sécuritaire », Chapitre II : Fondements, symbolique et avenir du droit, In *Le droit malgré tout*, hommage à François OST, Bruxelles, P.U.S.L., CARTUYVELS (Y.), BAILLEUX (A.), Bernard (D.), DUMONT (D.), I. HACHEZ, et MISONNE (D.) (dir.), OpenEdition, 2019, n°3.

⁹ « Les notions à contenu variable permettent sous le manteau d'une norme générale, d'apporter des solutions concrètes distinctes », SALMON (J.), « Les notions à contenu variable en droit international public », dans PERELMAN (C), et VANDER ELST (R), (éd), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1984, p.265.

¹⁰ GÖKBURUN (İ), Türkiye'de insan hakları düşüncesinin tarihsel gelişimi ve ilköğretim ders kitaplarına yansımaları, Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 68.

¹¹ Aux Etats-Unis, on a le USA Patriot Act de 2005, le Military Commissions Act de 2006 et Homeland Security Act de 2002.

¹² VANSPRANGHE (E.), *L'état de droit à l'épreuve de la paix L'édification de l'état de droit par les Nations Unies dans les situations de conflit et sortie de conflit*, op.cit., p. 52.

¹³ TÜRK (H-S), « Terörizmle Mücadelenin Hukuki Boyutları », Yetkin Yayınları, 2012, s. 28-80.

¹⁴ Au Cameroun : TOKWENE A NDJOKOU ELOUBWE ILATE, « Le droit pénal militaire camerounais : combat inégalitaire entre normalisation et spécialisation » *The Military Law and the Law of War Review*, Review 2018-2019 - Volume 57, p. 1 et s ; BIKIE (F.R), « Le droit pénal à l'aune du paradigme de l'ennemi : Réflexion sur l'Etat démocratique à l'épreuve de la loi camerounaise n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme », *La Revue des droits de l'homme*, 23 décembre 2016, <http://revdh.revues.org/2789>, p. 14 et s ;

¹⁵ SALES (E), *La Turquie, un Etat de droit en question*, Paris, L'Harmattan, coll. Comprendre le Moyen-Orient, 2021, p. 13 qui débute son analyse avec cette déclaration péremptoire teintée d'un soupçon de subjectivité, « La Turquie n'est pas la destination privilégiée des constitutionnalistes (...). C'est un état de fait. (...) il ne s'agit pas d'un modèle dominant. Le droit y est pourtant présent, mais il peut sembler décoratif. Les droits de l'homme y sont reconnus, mais

En ce qui concerne la Turquie, pour Duhan KALKAN et pour bon nombre d'auteurs¹⁶, depuis les années 1960, celle-ci vit sous la hantise de grosses menaces sécuritaires qui sont entre autres causées sur le plan externe par les puissances étrangères qui souhaitent *pers fas et nefas* conserver leur hégémonie, par les guerres idéologiques et asymétriques. Sur le plan interne, la Turquie ne cesse pas de vivre de sous la hantise des menaces sécuritaires notamment à travers l'internalisation des guerres idéologiques au cours desquelles on a enregistré d'importants dégâts. Ajoutez à cela le rôle nocif des entreprises politiques d'extrême gauche (telles que le MLKP, le TIKKO, le DHKP-C) qui ont enregistrées une baisse d'activité avec le coup d'État de 1980. Mais, celles-ci ont été supplées dans cette besogne exécrable, par les activités criminelles collectives des séparatistes du PKK dont l'objectif est la création de l'Etat indépendant du Kurdistan. Avec le temps, précisément dans les années 1990, d'autres organisations terroristes telles que le Hezbollah, dont l'agenda révolutionnaire est connu, ont vu le jour. L'année 2016 est marquée par la tentative de coup d'État de FETO¹⁷. Pour réagir, la Turquie s'est dotée d'une technologie répressive assez étoffée, en l'occurrence la loi n° 3713 du 12 avril 1991 relative à la lutte contre le terrorisme, plus connu sous l'acronyme TMK qui signifie Terörle Mücade Kanunu et le TCK, Türk Ceza Kanunu, le Code pénal turc (n° 5237), entré en vigueur le 1er juin 2005, qui a suscité des prises de positions proprement droit-de-l'homme¹⁸, qui nous convie néanmoins,

S'agissant du Cameroun, son système législatif n'avait pas encore été confronté à une telle situation, c'est à l'épreuve d'événements dramatiques qu'il s'est formée, à la mesure des agressions dont le pays a été victime depuis quelques années. Les années 2014 et 2015 en sont le triste symbole, après les attaques à répétition et attentats sanglants commis par la secte *Boko*

l'idée communément partagée est celle de leur non-respect. (...) La Turquie était un droit de droit en construction. Il est désormais en déconstruction » ; FRAYSSA (L), « Hamit Bozarslan : la Turquie d'aujourd'hui n'est plus un Etat de droit », *reforme.net*, 31 mars 2016 ; MARCOU (J.), « Etat et Etat de droit en Turquie », *Pouvoirs*, 2005/4, n°115, p. 25-40 ; BALIKCI (A.), « Le droit pénal antiterroriste en Turquie, des textes modernes appliqués par un régime rétrograde », In *Archives de politique criminelle*, n° 38, 2016, p. 213-225 ; KURT (G), Etat d'urgence et involution autoritaire en Turquie : l'exemple des Universitaires pour la paix, Jstor, 2020, p. 1. INSEL (A.), *La nouvelle Turquie d'Erdogan. Du rêve démocratique à la dérive autoritaire*, Paris, La Découverte, ADAKLI (G), « Kurt sorununun, 'Cozum sureci' Biterken AKP Medyasi ve psikolojik Savas », *Mulkiye Dergisi*, C.9, Sayı, n°4, 2015, s. 13.

¹⁶ BOZ (B), « Türk Ceza Hukukunda Terör Örgütü ve Terör Örgütüne Üye Olma Suçu. » *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 2, no: 1 (2020): 131-186; Türkoğan (O), *TMK-Raporu*, İnsan Hakları Savunucuları Üzerinde Demir Kafes: Terörle Mücadele Kanunu, 2022.

¹⁷ KALKAN (D), «Terörle mücadele hukukunda istihbaratin yeri» *K H M*, octobre 2023, doi: 10.59909/khm.1359923, p. 384.

¹⁸ LA CROIX (J), et PRANCHÈRE (J-Y), *Le procès des droits de l'homme, Généalogie du scepticisme démocratique*, Paris, SEUIL, coll. « La Couleur des idées », 2016, p.6.

*haram*¹⁹ à l'extrême nord du pays²⁰. Ainsi, pour faire face aux attaques répétées cette secte dans la région de l'Extrême-Nord, le Cameroun a adopté une nouvelle loi portant répression des actes de terrorisme²¹.

Au regard de nos précédentes analyses à l'examen de cette sempiternelle question, la politique criminelle de répression du terrorisme mise en place par le Cameroun et la Turquie est-elle particulière ? Interrogation à laquelle nous donnons une réponse négative qui nous permettra de mettre en vitrine la notion d'Etat de droit répressif et la malléabilité de la notion d'Etat de droit qui se fera par l'exégèse des textes à travers la consultation du code pénal camerounais, la loi de 2024 sur la répression des actes de terrorisme au Cameroun, la *Terörle Mücadele Kanunu (TMK)* et le *Türk Ceza Kanunu (TCK)*. Pour s'y faire, nous allons démontrer que la répression du terrorisme au sein des Etats Camerounais et Turc est similaire aux politiques criminelles des autres démocraties en ce qu'elles se rapprochent tant dans le droit pénal anti-terroriste substantiel (I) que dans le formel (II).

I- UN RAPPROCHEMENT SUBSTANTIEL

Lorsqu'on scrute avec acuité le droit pénal substantiel anti-terroriste Camerounais et Turc, on a l'impression qu'il n'est que la réception ou l'internalisation d'un modèle répressif harmonisé de fait ou universel²². Et ce qui renforce davantage la véracité d'une telle hypothèse c'est que leurs modèles répressifs sont sans conteste à dominance étatique²³ comme les autres²⁴. L'Etat Turc s'affirme en effet, comme le point nodal ou le haut-lieu de l'incarnation et de légitimation tant du

¹⁹ MOUNTAPMBEME (Y), « Aux sources de BOKO HARAM », Le point du jour, n°13, septembre 2014, p. et KOUNGOU (S), « Boko Haram : imbroglia dans le Nord du Cameroun », Revue Défense Nationale, n°775, 2014,

²⁰ Pour un bilan plus détaillé de ces exactions à l'Extrême-Nord entre janvier et mars 2015, voir l'Œil du sahel n° 695 du jeudi 16 avril 2015, pp.2-3. (Citons quelques cas des enlèvements : enlèvement de la famille février 2013, enlèvement du père Georges menaces régulières du chef de la secte contre les autorités Camerounaises en 2015, double attentat à Maroua les 22 et 25 juillet 2015, attentat à Kolofata le 3 septembre 2015, à Mora le 20 septembre 2015, etc.)

²¹ Loi n°2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme.

²² Contrairement à SOREL (J.M.), « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme », in BANNELIER (K.), CORTEN (O.), CHRISTAKIS (T.) ET DELCOURT (B.) (dir.), *Le droit international face au terrorisme – Après le 11 septembre 2001*, CEDIN-Paris I, Cahiers internationaux n° 17, Pedone, 2002, p. 58, qui pense que l'on encadre le terrorisme « dans l'incertitude, par petites touches, comme un phénomène honteux, répréhensible, dénoncé par tous mais compris différemment par chacun [...] »

²³ KALKAN (D), „Terörle mücadele hukukunda istihbaratın yeri“ K H M, octobre 2023, *op.cit.*, p. 386 et s ; BALIKCI (A.), « Le droit pénal antiterroriste en Turquie, des textes modernes appliqués par un régime rétrograde », *op.cit.*, p. 213 et s.

²⁴ Au Cameroun, prenons en compte ce constat fait par un professeur pour qui « (...), les procédures pénales russe et camerounaise se sont caractérisées au long de leur histoire par des moments, tantôt de durcissement, tantôt d'assouplissement de leurs règles. Et dans les deux cas, les dernières réformes en la matière ont visé l'avènement d'un droit pénal véritablement humaniste qui se montre soucieux de la conciliation des impératifs d'efficacité de la protection de la société contre les délinquants avec ceux de la nécessité du respect des droits de l'homme », AMBASSA (L-C), *L'impérative protection des droits de l'homme dans la phase préparatoire du procès pénal, Note de synthèse des travaux scientifiques*, 2014, p. 13-14. Idem, pour la France, du moins si on suit l'avis de GAUTRON (V), *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, Thèse de Doctorat, Université de Nantes, 2006, p. 31.

pouvoir de contrainte que de la préservation des droits et libertés²⁵. Il s'agit pour être plus précis du modèle « *Etat-société libéral* ». Un modèle qui est au centre de la pensée politique libérale et qui met les Etats soumis à cette idéologie devant un dilemme cornélien qui aboutit nécessairement à l'infléchissement de la rationalité juridique plus particulièrement à un changement de données de la rationalité pénale qui bascule progressivement du bon sens répressif vers le réalisme répressif.

Et ce changement de paradigme s'illustre de manière décisive en matière de répression du terrorisme à travers la complexification de l'incrimination de terrorisme consécutive à l'affadissement de la légalité matérielle (A) ajoutée à la complexification de l'imputabilité (B).

A- La complexification de l'incrimination de terrorisme

La majorité des législations y compris celle du Cameroun et la Turquie procèdent à une forme de complexification de l'incrimination de terrorisme tant de sa nature que de sa structure. L'émergence d'une telle technique d'incrimination s'est faite à l'aune des logiques inspirées du fameux droit pénal de l'ennemi²⁶. Ainsi, en ce qui concerne sa nature, la complexification de cette incrimination est basée sur le fait qu'elle se présente à la fois comme une infraction matérielle au regard du fait qu'une première valeur qui doit être violée, et à la fois comme une infraction formelle au regard d'une seconde valeur pour laquelle la lésion n'aura pas à être effective²⁷. Sont ainsi visés dans le corpus de cette incrimination divers comportements, constitutifs eux-mêmes d'infractions, et qui peuvent, à raison du contexte et de l'intention de leur auteur être qualifiés de terrorisme. À titre d'illustration, l'article 1^{er} de la TMK dispose que « *Terör; cebir ve şiddet kullanarak; baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasi, hukukî, sosyal, laik, ekonomik düzeni değiştirmek, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını*

²⁵ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, K.T:04.11.2011, E: 2011/188, K:2011/662 "AYİM'in yerleşik içtihatları gereğince devletin terör hareketlerine karşı giriştiği faaliyet savaş hali sayılmadığı ve bu faaliyetler sırasında uğranılan zarar tüm ülkede değil, ülkenin bir kısmında terör örgütleri tarafından yaratılan bir zarar olması dolayısıyla mücbir sebep olarak itelendirilmediğinden, savaş halinde olduğu gibi tüm toplumun katlanmak durumunda olduğu bir kamu külfeti olarak değerlendirilmemiş, özel ve olağandışı nitelik taşıyan kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince idarece tazmini gereken bir zarar olarak kabul edilmiştir." (Yayımlanmamıştır.); Işıklar, s.581 ; TÜRKECAN DEMİR (N.), 5233 sayılı terör ve terörle mücadelede doğan zararların karşılanması hakkında kanun kapsamında idarenin sorumluluğu, yüksek lisans tezi, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2022, p. 12.

²⁶ JAKOBS (G.), « Aux limites de l'orientation par le droit : le droit pénal de l'ennemi », RSC, 2009, p. 7

²⁷ Cette distinction se rapproche considérablement de la distinction entre Soyut Tehlike Suçu (équivalent sémantique de l'infraction formelle) et Somut Tehlike Suçu (infraction matérielle), KOCA (M) ve ÜZÜLMEZ (I), *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 2. Bası, Ankara 2009, p. 113 ; ÖZGENÇ (I), *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 14. Bası, Ankara 2018, p. 214. Et même, dans la théorie du droit anglo-américaine, en lieu et place de l'infraction formelle parle infractions inchoatives (conspiration, tentative, instigation), Pradel (J), *Droit pénal comparé*, 4 e édition, Paris, Dalloz, 2014, n°655 ; LOVELESS (J), *Criminal Law Text, Cases, and Materials*, Oxford, third Edition, Oxford University Press, 2012, p. 755.

tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü suç teşkil eden eylemlerdir. »²⁸. Sont ainsi énumérées diverses infractions : atteinte volontaire à la vie, à l'intégrité, vol, etc... dont la qualification d'acte terroriste devra donc en premier lieu être caractérisée. C'est cet élément qui permet de conférer à cette infraction la qualification d'infraction matérielle.

Tout comme le texte turc, l'article 2 de la loi de 2014 a listé des éléments matériels du terrorisme en prévoyant que : « est puni de la peine de mort celui qui, à titre personnel, en complicité ou en coaction, commet tout acte ou menace d'acte susceptible de causer la mort, de mettre en danger l'intégrité physique, d'occasionner des dommages corporels ou matériels, des dommages aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel (...) »²⁹. Tel que décrit, nous sommes à même de distinguer les atteintes servant de fondement à la qualification terroriste conférant à cette incrimination sa matérialité.

À cette première dimension matérielle vient s'ajouter le fait que l'entreprise doit avoir pour but de troubler gravement à l'ordre public par l'intimidation ou par la terreur. C'est notamment cette précision qui confère à l'infraction de terrorisme un caractère formel. Le trouble grave à l'ordre public par l'intimidation ou la terreur doit avoir été recherché, mais il n'a pas forcément à avoir été obtenu pour que la qualification puisse être retenue. L'ordre public, ici est constitué par les valeurs qui sont protégées par l'ordre pénal républicain. Toute chose qui est de nature à invalider une conception foncièrement matérialiste de l'acte terroriste. Puisque cet acte n'a pas pour seul objectif la modification matérielle de la société mais aussi la modification de l'idéologie républicaine³⁰ protégée par l'Etat³¹.

²⁸ TMK, article 1er

²⁹ Loi n°2014/02 du 23 Décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme, article 2 alinéa 1^{er}.

³⁰ « L'idéologie existe en effet dans toutes les branches du droit et plus particulièrement en droit pénal et chaque concept apparaît alors comme le représentant de toute une culture juridique particulière ». LACAZE (Marion), *Réflexions sur le concept de bien juridique protégé par le droit pénal*, LGDJ, coll. Fondation Varenne, n°39, 2011, p. 6, note de bas de page n°10, citant PRADEL (J), *Droit pénal général*, Paris, 3ème éd. Dalloz, coll. Précis, 2008.

³¹ D'où la considération du mouvement LGBT+ comme organisation terroriste et extrémiste par les lois de certains Etats comme la RUSSIE notamment les « participant(e)s encourent jusqu'à cinq ans de prison, et les organisateurs-trices et donateurs-trices jusqu'à 10 ans en vertu, respectivement, des articles 282 alinéa 2(2), 282 alinéa 2(1) et 282 alinéa 3 du Code pénal Russe (*Уголовный кодекс*). Du fait de cette qualification d'« extrémiste », il est proscrié d'utiliser les symboles de l'organisation, aussi les afficher peut valoir une détention administrative d'une durée maximale de 15 jours en vertu de l'article 20 alinéa 3 du *Кодекс об административных правонарушениях* (Code des infractions administratives), et la récidive constitue un crime en vertu de l'article 282 alinéa 4 du Code pénal, qui prévoit une peine allant jusqu'à quatre ans d'emprisonnement.

Etant donné que le droit pénal est présenté comme « *la mise en forme juridique des intérêts et des valeurs auxquels l'autorité politique entend, à un moment donné, accorder une importance particulière.* »³². Il s'ensuit donc que cet acte a pour but la destruction durable ou le trouble de l'ordre juridique, politique, institutionnel de l'Etat. On retrouve une pareille formule dans le droit portugais³³.

Page | 277

Au regard de ce qui précède, l'incrimination de terrorisme présente ainsi un caractère complexe puisque deux résultats redoutés peuvent être identifiés lors de sa caractérisation. Alors, si le premier résultat est matériel, caractérisé par la matérialisation de l'infraction constitutive de l'acte terroriste, le second est juridique à travers l'atteinte à la paix publique, le trouble grave à l'ordre public³⁴. Selon le type d'infraction dont il est question, le premier devra ou non être vérifié. Le second, quant à lui, ne sera envisagé qu'à travers la causalité. Bien que cela puisse paraître étonnant, il existe bel et bien un lien de causalité dans les infractions formelles. Quoique virtuel, il relierait l'acte à la modification du monde extérieur, mais sa démonstration ne serait pas utile. Cette affirmation nous permet de déduire qu'en la matière, c'est le dol général qui doit être pris en compte. Cela se déduit du fait que l'infraction formelle n'exige aucun résultat, mais seulement une intention.

Toute la question qui découle du précédent constat est de déterminer quel est le degré d'intention requis. La distinction doctrinale française oppose généralement le dol général au dol spécial. Le dol général consiste en la volonté d'accomplir un acte que l'on sait défendu par la loi ou de s'abstenir d'accomplir un acte que l'on sait exigé par la loi³⁵. Le dol spécial quant à lui, exige une volonté criminelle plus précise. Ce dol spécial est surtout exigé dans les infractions de résultat, comme avec l'*animus necandi* pour le meurtre, la volonté de soustraire la chose pour le vol, ou celle de porter atteinte à l'honneur en matière de diffamation. Mais en matière d'infraction formelle, le dol général suffit, vu que la volonté de violer la loi s'épuisant dans la volonté de commettre l'activité criminelle³⁶. Toutefois, il peut être tentant de considérer que, du fait que

³² PONCELA (P.) et LASCOUMES (P.), *Réformer le code pénal, Où est passé l'architecte ?* Paris, PUF, coll. Les voies du droit, 1998, p.73.

³³ Article 300 Code pénal portugais qui dispose notamment que, sont définis comme étant des actes terroristes, les actes qui « (...) *visem prejudicar a integridade ou a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a absterse de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupo de pessoas ou a população em geral* (...) ».

³⁴ ASSIRA (C-B), « La défense judiciaire des personnes poursuivies pour terrorisme au Cameroun : enjeux et défis », In *Justice militaire et lutte contre le terrorisme au Cameroun*, (Ss-dir) OLINGA (Alain Didier), L'Harmattan, 2022, p. 123 et s.

³⁵ BOULOC (B), *Droit pénal général*, 22e Ed., Dalloz, 2019, n° 296.

³⁶ HUSSER (S), *L'infraction formelle*, Mémoire de Master II, Université Panthéon-Assas, Paris II, 2016, p. 58.

l'infraction formelle est parfois la tentative d'une infraction de résultat, l'infraction formelle nécessiterait un « dol de péril », correspondant à la volonté de réaliser l'évènement dangereux prévu par le texte pénal. À cet égard, il s'en déduit que l'infraction formelle sanctionne aussi bien la résolution criminelle tant unilatérale, que concertée lorsque celle-ci témoigne d'un « état dangereux » de l'agent.

On se rend bien compte de la raison pour laquelle la répression du terrorisme commence au niveau de la résolution criminelle puisque c'est la prévention de l'état dangereux de l'agent qui justifie d'ériger cette infraction en délit formel, comme en témoigne l'article 270-bis du Code pénal Italien³⁷. C'est certainement le raisonnement de l'état dangereux qui a été suivie dans l'affaire Tekin AKGÜN³⁸ et bien d'autres par le tribunal pénal de paix d'Ankara. Ce dernier avait admis que de forts soupçons d'appartenance à l'organisation terroriste FETÖ/ PDY (“Fethullahçı Terör Örgütü/Paralel Devlet Yapılanması”) pesait sur l'accusé pour avoir utilisé le système de communication cryptée « Bylock ».

Dans sa dimension structurelle, il convient de dire que l'incrimination de terrorisme a une texture hypostatique. En effet, le terrorisme, dans les législations en général et en droit Camerounais et Turc en particulier, est structuré autour de deux axes complémentaires reliés par un élément dit élément d'intégration. Cet élément de par sa nature subjective, correspond, chez le délinquant, à la conscience d'agir dans le cadre d'un projet terroriste concerté³⁹ : un axe comportemental constitué par les actes qui extériorisent le terrorisme à savoir un élément matériel et un élément moral et un axe contextuel constitué par l'environnement social et politique dans lequel se déroulent les actes terroristes. Cela étant, on peut aboutir à la conclusion selon laquelle le terrorisme se présente comme étant une atteinte particulièrement grave à l'ordre public et à la paix publique qu'une infraction est susceptible d'entraîner. L'acte terroriste, autrement dit l'infraction commise et qui servira de support à la qualification de terrorisme, ne peut pas être appréhendée ici comme principal. Il est, en quelque sorte, le moyen de l'infraction de terrorisme

³⁷ Loi n° 438 du 15 décembre 2001, Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale, publiée à la Gazzetta Ufficiale, n° 293, 18 décembre 2001 qui dispose que « *Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (...) Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione e un organismo internazionale (...)* ».

³⁸ ECHR, AKGÜN v. TÜRKİYE, 2021.

³⁹ NTONO TSIMI (G), *Le paradigme du crime contre l'humanité et la renaissance des du pluralisme juridique dans les droits pénaux africains : Contribution à une théorie sur l'internormativité des systèmes pénaux en transition*, Thèse, Université de Yaoundé 2 SOA, 2012, p.304-305.

puisque l'acte accompli par l'agent n'a pas d'autonomie propre en la matière. Il réside entièrement dans la commission de l'infraction support.

Le contexte terroriste vient donc certes modifier les éléments constitutifs de l'infraction support, comme en matière d'infraction aggravée, mais les deux infractions entretiennent une relation causale: c'est par l'atteinte causée par l'infraction support que peut être réalisée l'atteinte grave à l'ordre public propre à l'infraction de terrorisme⁴⁰. La première est donc le moyen de la seconde. L'article 421 alinéa 1 du Code pénal français, précise à cet effet, que constituent des actes de terrorisme lorsqu'ils sont « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes (...)* ».

Ensuite pour procéder à la qualification de terrorisme, le juge va devoir vérifier que le contexte dans lequel l'atteinte commise via l'infraction support est réalisée. Puisque dans un contexte politico-social normal certains actes ou faits recevront une qualification normale. Mais dans un climat marqué par la recrudescence des actes de terrorisme et renforcé par le caractère « *laconique sur la précision de l'élément finaliste de la notion de terrorisme* »⁴¹, n'importe quel fait ou geste peut être considéré comme tel⁴². De cette analyse, on déduit que la finalité des actes de terrorisme est laissée à l'appréciation des autorités répressives. Ainsi, même une simple infraction contre les personnes ou les biens devient, en raison du contexte, une infraction contre la

⁴⁰ OSMANOĞLU (B) ve KIDIL TÜRK (F), « Ceza hukukunda terör örgütü ve terör suçu kavramları üzerine bir inceleme », D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN'a Armağan, C.21, Özel S., 2019, p. 1141-1177.

⁴¹ ROUDIER (K.), *Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste Étude comparée des expériences espagnole, française et italienne*, op.cit., p. 380. Aussi on peut constater qu'aux Etats-Unis que la précision de l'élément finaliste fait défaut LIPPMAN, (M), "Defining Terrorism": Terrorism and Counterterrorism: Theory, History, and Contemporary Challenges, San Diego: Cognella Academic Publishing, 2019, pp. 1-26., en Suède KABOUS (M), *Who is Called a Terrorist? An Investigation of the Use of the Term Terrorist*, Bachelor's Thesis, Stockholm University, 2017; au Canada IGWE CHIDI NNAMDI, *Analyse socioterminologique, morphologique, lexicologique et sémantique de la terminologie du terrorisme*, Doctoral Thesis, Dalhousie University, 2009 ; GASCON, (J-A), "The Inferential Meaning of Controversial Terms: The Case of 'Terrorism'", Topoi, 2023, <https://doi.org/10.1007/s11245-022-09879-x> consulté le 10 Mai 2024

⁴² Par exemple au Cameroun des élèves avaient été poursuivis pour avoir publié sur les réseaux sociaux une blague déplacée, « BOKO HARAM recrute ». BOKO HARAM qui est une organisation terroriste qui sévit au Nord-Cameroun. De même avec la mise sur pied du signalement en France, le fait de partager certaines idéologies anti-républicaines peuvent vous valoir d'être considéré comme de potentiel terroriste. En Türkiye, Sirrı Süreyya Önder, qui a été condamné à la prison pour propagande terroriste pour avoir déclaré « *Aujourd'hui, nous sommes honorés de ses honorables enfants au Kurdistan* ». Mais le Anayasa Mahkemesi (Constitutional Court) a considéré que cette condamnation a été prise en violation de la liberté du prévenu (AYM, Sirrı Süreyya Önder [GK], B. N°: 2018/38143, 3/10/2019). Puisque selon le Yüksek Mahkeme (Court of Cassation), les expressions de pensée qui ne contiennent pas d'expressions encourageant le recours à la violence et ne présentent pas de risque de commettre des crimes terroristes ne peuvent être considérées comme de la propagande terroriste simplement parce qu'elles sont similaires à l'idéologie de l'organisation terroriste, à ses objectifs sociaux ou politiques et à ses objectifs. (Abdullah Öcalan [GK], B. N° : 2013/409, 25/6/2014, § 95).

Nation. Comme le constatait bien PAYE « *C'est l'élément subjectif, le but poursuivi, qui est déterminant pour caractériser le délit comme terroriste. Les infractions concrètes ne constituent que le cadre dans lequel peut s'exercer cette spécification* »⁴³. On se rend à l'évidence selon laquelle, en contexte terroriste, le terrorisme devient une infraction intentionnelle puisque subjective. Ici, l'agent pénal doit préalablement agir ou se résoudre à agir et ce n'est qu'à partir d'une interprétation subjective que ledit acte recevra une qualification terroriste. C'est du moins le constat qu'on fait en suivant le raisonnement de la Haute Cour Militaire du Congo qui avait admis dans une jurisprudence que « *les viols systématiques des filles et des femmes dans les lieux de leurs forfaits avaient assurément pour but de terroriser la population et d'enlever à leurs victimes toute velléité de dénoncer leurs agresseurs, assurant ainsi l'impunité des crimes commis* »⁴⁴. Tous les actes téméraires pouvant créer un effet psychologique terrifiant et traumatisant dans l'esprit tant des victimes que des témoins s'inscrivent dans une logique de trouble à l'ordre public par la terreur et partant du terrorisme. Et cela l'est davantage lorsque les délinquants agissent en complicité, une donnée qui elle aussi ne fait pas mystère de sa complexification.

B- La complexification de l'imputabilité

Le terrorisme est exceptionnellement commis individuellement tant par le fait que les moyens tout comme l'efficacité de la réalisation de ce crime imposent qu'une personne puisse en agir collectivement⁴⁵. D'où la raison d'idéer que le terrorisme soit généralement considéré comme une infraction collective au regard de la pluralité des personnes qui interviennent dans la participation criminelle. De façon péremptoire et hypothétiquement, on peut dire que cette infraction se commet uniquement en coaction ou en complicité. Mais là n'est pas le principal problème. La véritable question à se poser est la suivante : s'il est possible d'employer, à ce jour, en ce qui concerne le terrorisme les vocables de menace ou de risque sachant que le terroriste est une personne dangereuse, alors quelle est la conception de l'imputabilité qui sera retenue par les divers législateurs ? Bien que ROUSSEAU nous rappelle que « *l'imputation d'une infraction a, d'abord, reposé sur un rapport essentiellement objectif ou matériel, pour, ensuite, s'enrichir d'une exigence subjective tenant au libre arbitre de la personne humaine* »⁴⁶. On continue tout de même de s'interroger pour savoir si ce mouvement est suivi dans les diverses législations anti-terroristes.

⁴³ PAYE (J.-C.), « Lutte antiterroriste : la fin de l'Etat de droit », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, n° 57, janvier 2004, p. 67.

⁴⁴ HCM, Aff RP n° 001/2004 du 05 octobre 2004 cité par MUTATA LUABA (L.), *Droit pénal militaire congolais*, Kinshasa, 2^e Ed., Editions du Service de Documentation et d'Etudes du Ministère de la Justice et Droits Humains, 2011, p. 610.

⁴⁵ *Ibid.*,

⁴⁶ ROUSSEAU (F), *L'imputation de la responsabilité pénale*, Dalloz, 2009, n°5, p. 8.

Parce qu'en réalité l'imputabilité peut s'appréhender de façon duale : une approche objective et subjective. Selon la première, ce qui est mis en avant c'est la matérialité par contre dans la seconde ce qui est mis en avant c'est « *la capacité de comprendre et de vouloir de l'agent ou, autrement dit, de son libre arbitre* »⁴⁷.

Le droit Turc semble au premier abord suivre le cours de l'évolution du droit tel qu'il vient d'être décrit plus haut. Cette analyse provient de l'observation générale de la doctrine Turque notamment dans la systématisation de la catégorie juridique d'organisation criminelle⁴⁸. Il se dégage un constat, la conception finaliste de la notion d'organisation terroriste qui pour être valide doit s'appuyer sur « *la notion de but commun* »⁴⁹. Mais à y regarder de plus près on se rend compte que cette notion d'organisation terroriste s'apparente à la notion d'entreprise criminelle commune qui est présente en droit pénal international⁵⁰. Pour le Pr. Germain NTONO TSIMI celle-ci suppose, l'entreprise criminelle commune, l'hypothèse d'un groupe criminel agissant à la suite d'un plan concerté. Ainsi, il serait donc illogique de concevoir cette criminalité organisée du point de vue matériel ou objectif, mais plutôt du point de vue subjectif. Vu qu'elle introduit en matière de participation criminelle l'idée que l'intention criminelle est l'élément à partir duquel les participants à un projet criminel collectif vont acquérir la qualité d'auteurs principal indépendamment de la nature et du degré de leur participation dans la production du résultat criminel⁵¹. Par contre en droit pénal Camerounais, la situation semble être toute autre. En effet, tel que le relève le Pr. ASSIRA deux éléments majeurs singularisent la loi 2014 portant répression

⁴⁷ Ibid., p. 9.

⁴⁸ Nitekim Yargıtay içtihatlarında devamlılık unsuru şu şekilde vurgulanmaktadır: “*örgütün varlığının kabul edilebilmesi için; üye sayısının en az üç kişi olması, üyeler arasında soyut bir birleşme değil gevşek de olsa hiyerarşik bir ilişkinin bulunması, suç işlenmesi bile suç işlemek amacı etrafında fiili bir birleşmenin olması, niteliği itibarıyla devamlılık göstermesi gereklidir. Örgütün yapısı, sahip bulunduğu üye sayısı ile araç ve gereç bakımından, amaçlanan suçları işlemeye elverişli olması da aranmalıdır. Örgüt yapılanmasında işlenmesi amaçlanan suçların konu ve mağdur itibarıyla somutlaştırılması mümkün, ancak zorunlu değildir. Soyut olarak sanık sayısının üç kişiden fazla olması örgütün varlığının kabulü için yeterli olmayıp bu durumda iştirak ilişkisinden söz edilebilir. Somut olaya bakıldığında; sanıkların örgüt oluşturmak için sayısal yeterlikte olması, suç işleme amacı etrafında somut hiyerarşik bir yapılanma ve bu yapılanma içerisinde suç işleme iradelerinde devamlılık zorunludur.*” YCGK., E. 2009/8-152, K. 2009/245, T. 20.10.2009; 10. CD., E. 2010/41378, K. 2011/ 1746, T. 3.2.2011; 10. CD., E. 2011/9702, K. 2011/55850, T. 12.10.2011. cité par OSMANOĞLU (B) ve KIDIL TÜRK (F), op.cit., s.

⁴⁹ ÖZGENÇ (I), Suç Örgütü, p. 16 « *Örgütün varlığı için suç işlemek amacı etrafındaki fiili birleşme yeterlidir. Örgüt, niteliği itibarıyla, devamlılık arzeder. Bu itibarla, kişilerin belli bir suçu işlemek için bir araya gelmesi hâlinde, örgüt değil, iştirak ilişkisi mevcuttur. İştirak ilişkisinden bahsedebilmek için, suç ortakları nezdinde suçun, konu veya mağdur bakımından somutlaşması gerekir* »

⁵⁰ La 11^e Haute Cour pénale d'Ankara a, le 24 janvier 2013, condamné Nedim Taş à 10 ans et 6 mois de prison, Filiz Kalaycı à 7 ans et 6 mois de prison, et Hasan Anlar, Halil İbrahim Vargün et Murat Vargün à 6 ans et 3 mois de prison pour « *être un membre d'une organisation illégale* » Türkoğan (O), TMK-Raporu, op.cit., p. 43.

⁵¹ NTONO TSIMI (G), *Le paradigme du crime contre l'humanité et la renaissance des du pluralisme juridique dans les droits pénaux africains : Contribution à une théorie sur l'internormativité des systèmes pénaux en transition*, op.cit., p.390.

des actes de terrorisme au Cameroun, premièrement la suppression de l'intention dans la complicité, deuxièmement la suppression du fait principal punissable. Et l'on reste avec une situation juridique qui n'est ni la complicité ni la coaction. Tout ce que l'on peut dire c'est qu'elle échappe aux formes traditionnelles de participation criminelle. Et à notre sens, elle s'apparenterait à une forme d'entreprise criminelle collective appréhender objectivement. C'est-à-dire que les actes de complicités ne sont sanctionnés que sur la base de la théorie de l'emprunt de criminalité⁵².

Par ailleurs, les deux législations ont prévu une intention élargie à travers le dol éventuel et la tentative réprimée, une lutte significative contre l'économie souterraine du terrorisme et toujours en quête des méthodes répressives préventives efficaces. De même le législateur camerounais et turc ont prévu à côté, des infractions connexes au terrorisme comme le financement⁵³, blanchiment⁵⁴, le recrutement et formation⁵⁵ comme faisant partie des actes préparatoires à la réalisation et à la post-exécution des actes constitués de terrorisme. Leurs points de divergences viennent du fait que, premièrement le législateur camerounais contrairement au législateur turc reconnaît la responsabilité pénale des personnes morales en matière de terrorisme⁵⁶ et prévoit des amendes tandis que son homologue turc qui s'en tient qu'aux seules mesures de sûreté⁵⁷ (güvenlik tedbirleri) à l'exclusion de toute peine stricto sensu, et ce uniquement dans les cas spécialement prévus par la loi. Ce qui démontre ainsi la plasticité de ces modèles répressifs tout en affirmant l'hypothèse d'une convergence fonctionnelle. Ce qui revient à dire que le Cameroun a adopté la même conception anthropologique de la responsabilité pénale que la France. Deuxièmement, les peines sont très sévères au Cameroun (peine capitale) par rapport à la Turquie (peine d'emprisonnement) mais, loin de contredire la thèse d'un Etat de droit répressif, tout au contraire, elles permettent de montrer la malléabilité de ces deux systèmes.

II- UN RAPPROCHEMENT FORMEL

La répression du terrorisme se met véritablement en branle dans le cadre d'un procès. Et, semble-t-il, au regard de l'ensemble des législations anti-terroristes que le modèle du procès pénal

⁵² *Ibid.*, p. 393 ; ASSIRA (C-B), « La défense judiciaire des personnes poursuivies pour terrorisme au Cameroun : enjeux et défis », *op.cit.*, p. 123 et s.

⁵³ Article 3 de la loi N°2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme au Cameroun ; en Turquie c'est la loi n° 6415 du 7 février 2013 relative à la prévention du financement du terrorisme (Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun), adoptée en conformité avec les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI).

⁵⁴ Article 4 de la loi N°2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme au Cameroun ; en Turquie la loi n° 5549 du 11 octobre 2006 relative à la prévention du blanchiment des produits du crime (Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun) et l'article 282 du Code pénal turc (TCK).

⁵⁵ Article 5 de la loi n°2014/02 du 23 Décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme ; l'article 314 du TCK, relatif à l'appartenance à une organisation armée, combiné à l'article 7 du TMK.

⁵⁶ Article 6 de la loi n°2014/02 du 23 Décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme.

⁵⁷ Article 53 à 60 TCK.

est le même. Il fait notamment la synthèse entre la recherche de l'efficacité répressive et la préservation des droits de l'homme. Ceci est du moins l'incarnation de l'esprit de la nouvelle rationalité pénale qui caractérise pleinement la post-modernité⁵⁸. On a donc un modèle syncrétique qui admet à la fois « *les principes garantistes d'un droit pénal démocratique* » qui mettent l'accent sur les « *débats axiologiques abstraits sur les finalités de l'intervention pénale et de la peine* »⁵⁹ et un droit pénal utilitariste marqué par « *le paradigme managérialiste* » qui tend vers la recherche du « *binôme « efficacité-efficacité », dans lequel le premier terme (efficacité) est mis au service du second (efficacité), lequel est lu dans une perspective essentiellement intrasystémique.* »⁶⁰. Raison pour laquelle, il est possible de constater que tant en Turquie que dans bon nombre d'Etats, la nouvelle rationalité pénale en matière de répression du terrorisme marquée par une intense préoccupation utilitariste est placée sous le signe du triumvirat : Réalisme, efficacité et efficience. L'atteinte de ces objectifs mérite *a minima* qu'on s'intéresse au maintien de la répression du terrorisme dans l'ordre pénal procédural démocratique (A) avant de faire un rapprochement des mécanisme procéduraux dérogatoires et des correctifs protecteurs.

A- Le maintien de la répression du terrorisme dans l'ordre pénal procédural démocratique

De l'observation générale de *l'opinio doctorum*⁶¹ concernant la question de l'adéquation entre la justice pénale anti-terroriste et les principes directeurs du procès pénal, il ressort clairement que ces deux phénomènes juridiques sont d'une incompatibilité notoire. En effet, selon la majorité de ces auteurs, la justice pénale anti-terroriste est accusée de bafouer les fameux standards que sont le droit à un procès équitable et les droits de la défense. Or, la réalité est tout autre. En effet, la spécialisation n'implique pas systématiquement la mise à l'écart des principes issus de l'ordre pénal démocratique. Nous allons le démontrer en nous servant du principe

⁵⁸ PIRES (A), « Beccaria, l'utilitarisme et la rationalité pénale moderne », In *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, Tome II : *La rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, Chapitre 3, (s-s dir.) DEBUYST (Ch.) et Als, Les Presses de l'Université de Montréal, Les Presses de l'Université d'Ottawa, De Boeck Université, Coll. Perspectives criminologiques, 1998, p. 66.

⁵⁹ CARTUYVELS (Y), « La justice pénale, entre pluralisme justicel et hégémonie managériale », In: L. BOY, J.J. RACINE, J.B. SUEUR (dir.), *Pluralisme juridique et effectivité du droit économique*, Larcier : Bruxelles 2011, p. 455-499 <http://hdl.handle.net/2078.3/147045>

⁶⁰ Ibid.,

⁶¹ TOKWENE A NDJOKOU ELOUBWE ILATE, « Le droit pénal militaire camerounais : combat inégalitaire entre normalisation et spécialisation », *op.cit.*, 2018-2019 - Volume 57, p. 1 et s ; BIKIE (F.R), « Le droit pénal à l'aune du paradigme de l'ennemi : Réflexion sur l'Etat démocratique à l'épreuve de la loi camerounaise n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme », *op.cit.*, p. 14 et s ; Venice Commission, Avis sur la mission, *op.cit.*, p. 12 et s ; ÖZTÜRK (M), *Hukuka kesin aykırılık hali olarak savunma hakkının kısıtlanması*, Yüksek lisans tezi, İstanbul üniversitesi, 2019, p. 91.

d'indépendance qui est généralement brandis par une certaine doctrine pour jeter le discrédit sur ces juridictions.

Selon l'opinion de certains auteurs, l'indépendance de la justice pénale anti-terroriste serait pris en otage par l'exécutif à cause du fait qu'il y aurait une dépendance tant financière qu'administrative. En ce qui concerne le Cameroun, un auteur fait observer que l'influence du Président de la République sur la Justice militaire quoiqu'elle s'appuie sur un fondement constitutionnel est dangereuse pour l'indépendance de cette dernière. Puisque pense-t-il « *Cela veut dire qu'un magistrat militaire, qui déplaît au Président de la République se verra affecter à un autre service sans justification. Fort de l'obéissance militaire, ce mouvement ne sera même pas commenté* »⁶². De là, on se rend à l'évidence que la justice militaire est au service de l'Etat. Et un auteur nous informe que cette fonction qui fait en sorte que « (...) *la Justice Militaire continue de véhiculer une image fondamentalement péjorative.* »⁶³. Ceci est certainement due au fait que la notion de juge militaire présuppose une antinomie réelle : le juge connote l'indépendance alors le militaire dénote la force, la violence, la soumission à une autorité. La preuve, certains organismes de protections se portent caution à cette vue de l'esprit⁶⁴. Pour renchérir, Georges CLEMENCEAU écrivait qu'il « *suffit d'ajouter « militaire » à un mot pour lui faire perdre sa signification originelle* »⁶⁵. Cela complexifie davantage l'objectivation de la définition du juge militaire et génère moult interrogations qui ont été unifiées par le professeur Kourra Félicité OWONA MFEGUE : « *Ce que nous appelons « juge militaire », est-ce vraiment un juge ou un militaire ?* »⁶⁶. Bien que le législateur nous dise à l'article 2 du code de justice militaire⁶⁷ qu'il s'agit d'une juridiction spéciale cela est loin de tempérer les suspicions d'une doctrine dubitative⁶⁸. Un auteur semble au regard de ses analyses se porter caution à cette vision. Il indique notamment qu'en République Démocratique du Congo le pouvoir exécutif continue de donner des injonctions aux juges et s'oppose à l'exécution de certaines décisions de justice puisque selon lui, des magistrats

⁶² MONBOULOU MINKADA (H-M), « Le principe d'indépendance et la justice militaire camerounaise en matière de répression du terrorisme », In *Justice militaire et lutte contre le terrorisme au Cameroun, op.cit.*, p. 55 et s.

⁶³ K.F OWONA MFEGUE « Recourir à la justice militaire pour lutter contre le terrorisme : perspectives comparées et internationales », In *Justice militaire et lutte contre le terrorisme au Cameroun, op.cit.*, p. 12 et s.

⁶⁴ F. ANDREU-GUZMAN, « Les Tribunaux militaires et les Juridictions d'exception dans le système onusien des droits de l'homme », in E. LAMBERT ABDELGAWAD (dir.), *Juridictions militaires et tribunaux d'exception en mutation : perspectives comparées et internationales*, p. 77-108.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Article 2 de la loi la Loi n° 2017/012 du 12 juillet 2017 portant Code de Justice militaire

⁶⁸ K-F. OWONA MFEGUE « Recourir à la justice militaire pour lutter contre le terrorisme : perspectives comparées et internationales », *op.cit.*, p. 12 et s. et s. ; C. ASSIRA, « La défense judiciaire des personnes poursuivies pour terrorisme au Cameroun : enjeux et défis », In *Justice militaire et lutte contre le terrorisme au Cameroun, op.cit.*, p. 123 et s.

militaires, ont indiqué avoir été informés par leur hiérarchie qu'ils devaient prendre certaines décisions pour pouvoir aspirer à une promotion. Dans certains cas d'autres ayant entamé des actions ou pris des décisions défavorables à un membre du commandement militaire ont été déplacés et que, suite à ce déplacement, les décisions adoptées par leur successeur ont abouti à l'acquittement de l'accusé⁶⁹. En Turquie, la Commission de Venise tout comme Hélène Voisin, pense que la réforme du système judiciaire notamment du conseil supérieur des juges et des procureurs (HSYK), entre autres chargé de la nomination, promotion, affectation et licenciements des juges et procureurs limiterait l'indépendance de la justice⁷⁰.

À première vue, l'apparente cohérence et la rationalité apparente de ces raisonnements peuvent emporter la conviction de toute personne. Mais lorsque l'on regarde ces constructions intellectuelles avec un plus de profondeur, on se rend compte qu'elles dissimulent des paralogismes.

Premièrement, ces auteurs confondent l'indépendance de la justice pénale anti-terroriste avec l'autonomie du pouvoir judiciaire. Parce que tous croient dur comme fer qu'il existe un pouvoir judiciaire⁷¹. Il conviendrait d'abord pour des besoins de logiques de s'interroger sur l'autonomie du pouvoir judiciaire avant de questionner l'autonomie décisionnelle de la justice pénale anti-terroriste. Parce qu'il est clair que l'un est le contenant et l'autre est le contenu dont le juge est un élément du pouvoir judiciaire. Et si en lieu et place d'un pouvoir judiciaire, il y a une autorité judiciaire par voie de conséquence, il n'y aura pas d'indépendance. Le juriste français Michel Troper l'a si bien démontré à travers sa théorie des contraintes juridiques. Pense-t-il, que *« L'observation du droit positif montre que (...), les acteurs juridiques ne font pas tout ce qu'il leur est possible de faire, mais s'orientent vers un nombre restreint de solutions. (...) L'hypothèse principale de la présente recherche consiste à affirmer qu'en général ce resserrement n'est dû ni à des obligations juridiques au sens classique de ce terme, ni à une simple volonté d'auto-limitation d'un pouvoir discrétionnaire, mais qu'il est le produit de contraintes pesant sur l'acteur juridique »*⁷². Démontrons ces contraintes en nous servant du système juridique Camerounais.

⁶⁹ YATALA NSOMWE NTAMBWE (C), L'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif au Congo-Kinshasa, p. 7.

⁷⁰ Venice Commission, Avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale, op.cit., p. 1 ; VOISIN (H), Turquie : l'indépendance de la justice en danger, Éclairage du GRIP, 30 novembre 2017, p.1.

⁷¹ Théoriquement, nous pensons que le pouvoir judiciaire est organique. Il n'a pas de substance. TROPER (M), « Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ? » Pouvoirs- Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1981, p. 1-16 ;

⁷² TROPER (M) et CHAMPEIL-DESPLATS (V), « Proposition pour une théorie des contraintes juridiques », in M. TROPER, et Als, (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, LGDJ, coll. La pensée juridique, 2005p. 11.

La constitution reconnaît au Chef de l'Etat plusieurs compétences notamment d'être le garant de l'indépendance de la justice, de nommer aux emplois civils et militaires, de convoquer le conseil supérieur de la Magistrature. Toujours dans le même système, il existe la possibilité d'un contrôle de la performance du magistrat par le canal de la notation. Le magistrat ne pourrait pas se battre contre une impossibilité qui plus est la souveraineté législative de l'Etat. C'est pour raison que des auteurs pensent en ce qui concerne l'indépendance que c'est chaque Etat qui dispose de la liberté de donner à ce concept le contenu qu'il veut. Ils pensent d'ailleurs qu'« *À l'intérieur d'une même tradition juridique ou d'un seul ordre juridique, l'indépendance judiciaire en tant que médium peut être réalisée de plusieurs manières différentes, chaque version possédant une forme et un contenu distincts* »⁷³.

Une analyse qui est soutenue par l'avis du juge Canadien DICKSON dans l'arrêt *Beauregard* pour qui « *Ces dernières années, la conception générale du principe de l'indépendance judiciaire a évolué et s'est transformée de manière à répondre aux besoins et aux problèmes modernes des sociétés libres et démocratiques.* »⁷⁴. Pour s'en convaincre, utilisons le droit comparé notamment les systèmes du Cameroun et de Turquie. Cette méthode nous permettra de démontrer le paralysisme de ces auteurs. Au Cameroun, les auteurs s'insurgent contre le fait que le tribunal militaire puisse juger les civils⁷⁵ alors qu'au même moment en Turquie d'autres personnes s'insurgent contre l'affaiblissement des tribunaux militaires ou même de la possibilité pour la possibilité de juger les militaires devant tribunaux civils. Bien que la situation soit différente, on trouve quand même un moyen pour affirmer l'indépendance est violée. Pourtant, le principe de non-contradiction interdit d'affirmer et nier à la fois le même terme ou la même proposition. Alors qu'au Cameroun, C'est le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) qui est chargé de la carrière et de la discipline des magistrats est considéré comme une instance de contrôle de l'indépendance. En Turquie Conseil supérieur des juges et des procureurs (HSYK) qui occupe quasiment les mêmes fonctions que le CSM est considéré comme un moyen de violation de l'indépendance par ces auteurs⁷⁶. Alors que l'on se rappelle dans l'histoire du droit pénal international, on a vu des personnes civiles et militaires se faire juger devant les tribunaux pénaux

⁷³ GARCIA (M) et DUBÉ (R), « L'évolution récente du concept d'indépendance judiciaire et les menaces internes à la détermination de la peine juste » McGill Law Journal, Vol. 64 n°3, p.535-567, <https://doi.org/10.7202/1071749ar> consulté le 10 Mai 2024.

⁷⁴ *Beauregard c/ Canada*, RCS, 1986, p. 69

⁷⁵ ASSIRA (C-B), « La défense judiciaire des personnes poursuivies pour terrorisme au Cameroun : enjeux et défis », In *Justice militaire et lutte contre le terrorisme au Cameroun*, op.cit., p. 123 et s.

⁷⁶ Venice Commission, Avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale, op.cit., p. 1 ; VOISIN (H), Turquie : l'indépendance de la justice en danger, op.cit., p.1.

civils et militaires internationaux ou internationalisés. On se rend compte que l'indépendance est bien éloignée de la généralité que veut lui conférer ces auteurs parce qu'il possède une texture ouverte (cognitivement et normativement) qui lui permet de s'adapter à tous les systèmes juridiques. Il s'agit donc du droit mou. Comme le soutient ces principes directeurs « *Dans une perspective matérielle, leur contenu reste à déterminer, et laisse une marge d'interprétation au récepteur de la norme (...) »*⁷⁷. Vu qu'à la fin c'est la bonne administration de la justice qui est visée.

B- Le rapprochement des mécanismes procéduraux dérogatoires et des correctifs protecteurs

En allant au-delà de la spécialisation institutionnelle et de la préservation du modèle démocratique du procès pénal, le rapprochement entre les systèmes camerounais et turc se vérifie également dans le régime des mesures procédurales dérogatoires qui encadrent la répression du terrorisme, ainsi que dans les mécanismes correctifs destinés à en tempérer la rigueur.

S'agissant d'abord de la garde à vue, l'article 11 de la loi camerounaise fixe à quinze jours, renouvelable sur autorisation du commissaire du gouvernement compétent le délai de rétention applicable aux actes de terrorisme⁷⁸. Une durée considérablement allongée par rapport au droit commun. Le droit turc quant à lui a connu une évolution contrastée sur ce point. Ainsi sous l'empire de l'ancien article 10 du TMK, les infractions terroristes bénéficiaient d'un régime dérogatoire allongeant la garde à vue⁷⁹. Cependant, cette disposition a été abrogée par la loi n° 6526 de 2014 qui a non seulement ramené le régime de la garde à vue en matière de terrorisme dans le droit commun mais a également fixé le délai de garde à vue à vingt-quatre heures, extensible à quatre jours en cas d'infraction collective⁸⁰. Toutefois, le décret-loi n° 694 du 25 août 2017, adopté dans le sillage de l'état d'urgence consécutif à la tentative de coup d'État de 2016, est venu allonger substantiellement la durée de détention provisoire pour les infractions relevant du TMK, portant à sept années au total contre cinq années en droit commun⁸¹. Ainsi, on observe une très grande différence entre les deux États. Le Cameroun dès l'adoption de sa loi de 2014 a fait le choix, d'un allongement pérenne de la garde à vue justifié par la menace sécuritaire immédiate que représentait Boko Haram. Tandis que, la Turquie a connu un mouvement de balancier, entre

⁷⁷ LAVERGNE (B), *Recherche sur la soft Law en droit public français*, Toulouse, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole /LGDJ/ Lextenso Editions, coll. Thèses de l'IFR, 2013, n°96.

⁷⁸ Loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014, article 11.

⁷⁹ Ancien article 10 du TMK (Terörle Mücadele Kanunu), abrogé par la loi n° 6526 du 21 février 2014.

⁸⁰ Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK), n° 5271, article 91.

⁸¹ Décret-loi n° 694 du 25 août 2017, article 141, modifiant l'article 102 du CMK.

resserrement du régime dérogatoire au nom des standards européens puis réaffirmation ponctuelle de l'exceptionnalité procédurale au gré des circonstances politiques, confirmant, une fois de plus la plasticité de la notion d'État de droit répressif⁸².

En ce qui concerne les peines accessoires, l'article 14 de la loi camerounaise⁸³ renvoie, en cas de condamnation pour les infractions prévues aux articles 2 à 7, aux peines accessoires de l'article 19 du Code pénal. Ces peines sont entre autres les déchéances, la publication de la décision, la fermeture de l'établissement et la confiscation pour les personnes physiques. L'interdiction pour une durée déterminée, de s'investir directement ou indirectement dans l'une des activités prévues par son objet social, le placement sous surveillance judiciaire pendant une durée déterminée (...) pour les personnes morales. Le droit turc procède de manière fonctionnellement similaire à travers les mesures de sûreté, prévoit la déchéance de l'exercice de certains droits, la confiscation des biens et des profits tirés de l'infraction, ainsi que, pour les personnes morales, le retrait d'autorisation⁸⁴. La comparaison révèle ici une convergence fonctionnelle dans les deux ordres juridiques. Selon les hypothèses, la peine de mort ou emprisonnement se double systématiquement d'un train de mesures patrimoniales et civiques destinées à prolonger au-delà même de l'exécution de la peine, la neutralisation du condamné.

Pour ce qui est des circonstances atténuantes, l'article 13 de la loi camerounaise⁸⁵ a prévu une répression stricte. Ainsi à son alinéa 1er : « la peine d'emprisonnement ne peut être inférieure à dix (10) ans », ensuite à l'alinéa 2 « la peine d'amende ne peut être inférieure à vingt millions (20.000.000) de francs CFA », et à l'alinéa 3 « le sursis ne peut être accordé ». Cette philosophie des peines incompressibles trouve une résonance partielle dans la loi anti-terroriste turque qui rend juridiquement impossible l'octroi d'un sursis (*erteleme*) à l'exécution de la peine ou d'une suspension du prononcé du verdict et la conversion de la peine d'emprisonnement en peine alternative pour les auteurs d'infractions terroristes, sauf pour les mineurs⁸⁶. Toutefois, à la différence du Cameroun, le droit turc admet une gradation plus fine des remises de peine à travers le mécanisme distinct de l'*etkin pişmanlık* qui introduit une souplesse absente du texte camerounais, connaissant l'atténuation qu'au stade de l'appréciation judiciaire des circonstances atténuantes de droit commun.

⁸² Cf. introduction ci-dessus.

⁸³ Loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014, article 14 ; Code pénal camerounais, article 19.

⁸⁴ <https://www.mthukudanismanlik.com> TCK 53 Maddesi Nedir ? (Blli Haklari Kullanmaktan Yoksun 23/05/2025. Consulté le 14/07/2026. TCK, articles 53 à 60.

⁸⁵ Loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014, article 13.

⁸⁶ <https://cocukhaklari.barobirlik.org.tr> TMK, article 3. Consulté le 14/07/2026.

Concernant l'action publique et des peines, la loi de 2014⁸⁷, pour l'ensemble des actes terroristes, constitue à l'inverse un point de divergence net avec le droit turc. En effet, ce dernier ne consacre aucune imprescriptibilité de principe pour les infractions terroristes. Le législateur turc soumet les crimes terroristes au régime de prescription de droit commun, qui varie de huit à trente ans selon la gravité de la peine encourue, à la seule exception des crimes contre l'humanité et du génocide, expressément exclus de la prescription⁸⁸. Le système pénal s'appuie sur les peines théoriques maximales et non sur les peines réellement prononcée par le juge. La justice turque pour des infractions comme l'appartenance à une organisation terroriste considère l'infraction comme continue et le délai de prescription ne commence qu'à courir qu'à partir du jour où le lien hiérarchique avec l'organisation est rompu (lors de l'arrestation par exemple) et non à la date du début de l'adhésion. Cependant, ce délai peut être interrompu ou suspendu (émission d'un mandat d'arrêt ou un interrogatoire officiel)⁸⁹. Cette différence peut s'expliquer par le fait que le Cameroun, retient la peine de mort comme sanction de principe pour la quasi-totalité des actes terroristes tandis que, la Turquie a aboli la peine capitale, s'inscrivant ainsi dans une économie répressive où la prescription conserve sa fonction classique d'apaisement social par l'écoulement du temps. Cette divergence permet d'illustrer les limites de la logique de l'État de droit répressif qui n'est jamais totale ni uniforme mais se recomposant différemment selon les choix de politique criminelle propres à chaque système.

Le mécanisme d'exemption prévu dans la loi camerounaise de 2014 mérite une attention particulière au regard de son équivalent turc. Elle prévoit à ce titre que : « Est exempte de poursuite toute personne physique ou morale qui, s'étant concertée avec autrui pour commettre un acte de terrorisme, et avant tout commencement d'exécution : en donne connaissance à l'autorité administrative, judiciaire ou militaire; permet d'éviter par tous moyens la réalisation de l'infraction ; ou permet d'identifier ses coauteurs ou complices »⁹⁰. Cependant, le droit turc à travers l'institution de l'*etkin pişmanlık* (repentir actif) déploie une gradation plus sophistiquée que le mécanisme camerounais. De ce fait, tous Les membres fondateurs ou dirigeants d'une organisation criminelle ou terroriste bénéficient d'une exonération de peine lorsqu'ils dissolvent l'organisation ou permettent sa dissolution ou encore transmettent les informations permettant aux

⁸⁷ Loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014, article 15 dispose que : « pour l'application de la présente loi, l'action publique et les peines prononcés par les juridictions compétentes sont imprescriptibles »

⁸⁸ <https://www.oznurpartners.com/turkish-criminal-law-a-guide-for-foreign-nationals/tck/article-66>, consulté le 13/07/2026.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014, article 16.

autorités de dissoudre l'organisation avant le début des poursuites, des enquêtes ou avant qu'une infraction liée aux objectifs de l'organisation ne soit commise⁹¹. De même, le membre qui part volontairement de l'organisation sans avoir participé à la commission d'une infraction et le signale aux autorités bénéficie de la même exemption⁹². Celui qui, appréhendé sans avoir participé à une infraction, fournit des informations permettant la dissolution du groupe ou l'arrestation de ses membres est également exempté de peine⁹³. Enfin, celui qui se rend volontairement et fournit des informations sur la structure et les activités de l'organisation échappe à la peine, ou, s'il ne le fait qu'après son arrestation, bénéficiera à son niveau d'une réduction de peine⁹⁴. Cette échelle turque, qui modulant l'exemption de peine selon le moment et les circonstances de la coopération, est complètement à l'opposé de la formule camerounaise, unitaire et cantonnée à la phase antérieure à tout commencement d'exécution. A ce stade, il est possible d'observer que la politique criminelle turque est plus tournée vers le renseignement et le démantèlement des réseaux existants. Le dispositif camerounais quant à lui, plus récent, privilégie la prévention en amont de tout passage à l'acte, dans un contexte où le phénomène terroriste, incarné par Boko Haram, demeure territorialement circonscrit à l'Extrême-Nord.

Par ailleurs, l'apologie des actes de terrorisme réprimée par l'article 8 de la loi camerounaise lequel punit de quinze à vingt ans d'emprisonnement et d'une amende de vingt-cinq à cinquante millions de francs CFA quiconque fait publiquement l'apologie des actes de terrorisme, y compris par voie de média ou de tract ou par tout autre moyen destiné à atteindre le public⁹⁵. Son équivalent turc figure dans la TMK, qui érige en infraction et réprime le fait de faire la propagande en relation avec une organisation terroriste⁹⁶. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle turque (Anayasa Mahkemesi) a toutefois apporté à cette incrimination un tempérament notable, en jugeant que les expressions de pensée qui ne contiennent aucun appel à la violence et ne créent pas de risque de commission d'infractions terroristes ne sauraient être qualifiées de propagande terroriste au seul motif de leur proximité idéologique avec les objectifs de l'organisation⁹⁷. Cette jurisprudence, protectrice de la liberté d'expression, invite à s'interroger sur l'existence, en droit camerounais, d'un contrôle équivalent de proportionnalité dans

⁹¹ <https://www.wipo.int> code pénal tuc (loi n°5237 du 26 septembre 2004), TCK, article 221. Consulté le 14/07/2026.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014, article 8.

⁹⁶ <https://www.ecoi.net> Turquie : risques liés à la publication d'information sensible, TMK, article 7 alinéa 2.

⁹⁷ AYM, Sırrı Süreyya Önder [GK], B. N° 2018/38143, 3 octobre 2019.

l'application de l'article 8, la loi de 2014 ne prévoyant, pour sa part, aucune réserve explicite en faveur de la liberté d'expression politique.

Enfin, la protection des témoins, organisée par l'article 10 de la loi camerounaise, qui punit de l'emprisonnement à vie quiconque outrage ou menace, même implicitement, un témoin, par violence, voie de fait ou de mort⁹⁸, se reflète dans la loi turque n° 5726⁹⁹, laquelle organise, au bénéfice des témoins dans les procédures relatives aux infractions relevant du TMK, un dispositif complet de mesures de protection physique, d'anonymat partiel et de réinstallation, allant ainsi au-delà de la seule répression de l'atteinte au témoin pour investir également sa protection préventive. Cette différence d'approche répression de l'atteinte au Cameroun, prévention organisée en Turquie témoigne, une nouvelle fois, de la variété des voies par lesquelles deux États peuvent poursuivre un objectif de politique criminelle identique : garantir la sincérité et la sécurité de la parole judiciaire dans un contentieux où la peur constitue, par hypothèse, l'arme même de l'infraction poursuivie.

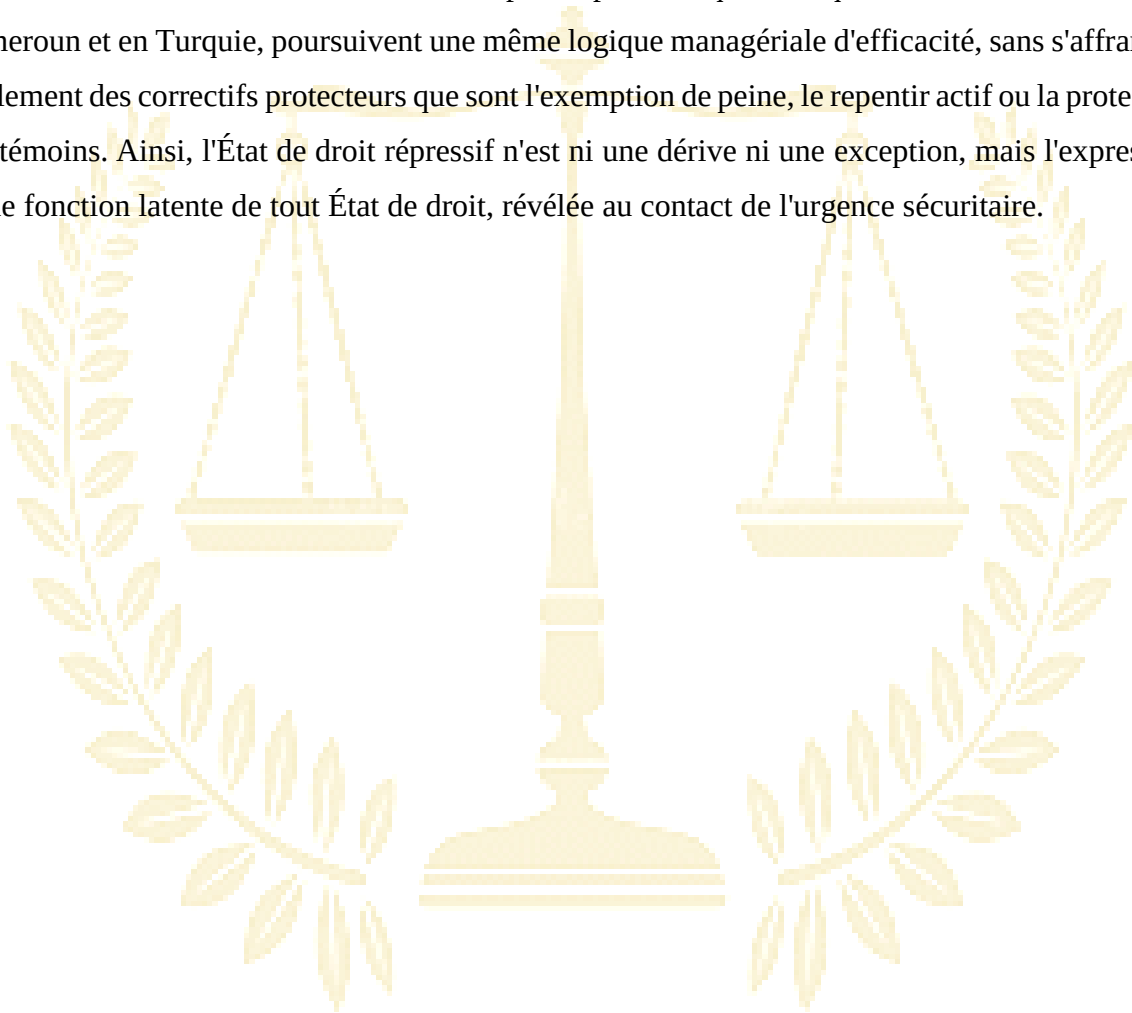
Conclusion

Au terme de cette étude, où la question initialement posée était de savoir si la politique criminelle de répression du terrorisme mise en place par le Cameroun et la Turquie est-elle particulière ? La réponse est négative car, la politique criminelle de répression du terrorisme déployée par les deux États n'a rien de particulier. Les politiques antiterroristes utilisées dans les législations camerounaises et turques sont loin d'être le fruit de choix nationaux isolés. Elles procèdent de la réception d'un modèle répressif harmonisé, que la présente contribution a proposé de désigner sous le vocable d'« État de droit répressif ». Ce concept, en apparence paradoxal, rend compte d'une réalité tangible : celle d'un État de droit qui, sans renoncer à ses principes, n'hésite pas à déployer toute sa fonction coercitive lorsque son existence est mise en péril. La démonstration s'est appuyée sur un double rapprochement. Sur le plan du droit pénal substantiel, l'étude a révélé une convergence dans la construction de l'incrimination de terrorisme, dont la texture hybride, à la fois matérielle et formelle, permet d'appréhender aussi bien l'atteinte effective aux personnes et aux biens que le simple trouble recherché à l'ordre public. Cette complexification de l'incrimination s'accompagne d'un élargissement corrélatif de l'imputabilité, qui déplace le centre de gravité de la répression de la matérialité de l'acte vers l'intention et l'état dangereux de son auteur, agissant seul ou, habituellement, au sein d'une organisation. Et sur le plan formel, l'analyse comparée a mis en

⁹⁸ Loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014, article 10.

⁹⁹ la loi n° 5726 du 27 décembre 2007 relative à la protection des témoins (Tanık Koruma Kanunu), Resmî Gazete n° 26742.

évidence une spécialisation assumée de la justice antiterroriste, dont l'indépendance, contrairement à une doctrine parfois prompt à la disqualifier, demeure compatible avec les exigences du procès pénal démocratique dès lors qu'elle est appréciée à l'aune des contraintes propres à chaque système juridique plutôt que d'un modèle abstrait. Ce constat s'est trouvé conforté par l'examen des mécanismes procéduraux dérogatoires, garde à vue allongée, peines accessoires renforcées, restriction des circonstances atténuantes, imprescriptibilité, qui, bien que différemment calibrés au Cameroun et en Turquie, poursuivent une même logique managériale d'efficacité, sans s'affranchir totalement des correctifs protecteurs que sont l'exemption de peine, le repentir actif ou la protection des témoins. Ainsi, l'État de droit répressif n'est ni une dérive ni une exception, mais l'expression d'une fonction latente de tout État de droit, révélée au contact de l'urgence sécuritaire.



La souveraineté cyber-économique : pour une nouvelle catégorie juridique face à la guerre déterritorialisée des ressources stratégiques

Cyber-Economic Sovereignty: Towards a New Legal Category in the Face of the

Deterritorialized War for Strategic Resources

Page | 293

Par :

Boaz MANSISA MBABU

Directeur de Cabinet du Recteur, Université Chrétienne de Kimpese
DEA en Droit privé et judiciaire, Université Kongo, Mbanza-Ngungu, RDC

Résumé :

*La cybernétique militaire, entendue comme l'application stratégique des systèmes informatiques, algorithmiques et technologiques à des fins de défense, de dissuasion ou d'attaque, transforme en profondeur la nature de la conflictualité contemporaine. Loin de constituer un simple prolongement technique de la guerre classique, elle révèle que la souveraineté westphalienne, fondée sur la maîtrise exclusive d'un territoire, est devenue structurellement insuffisante pour protéger les intérêts fondamentaux des États à l'ère numérique. Cette insuffisance n'est pas conjoncturelle : elle est conceptuelle, et tient à ce que les deux catégories doctrinales disponibles (la souveraineté numérique et la souveraineté économique) demeurent chacune aveugles à une part substantielle des menaces contemporaines. La première couvre les infrastructures mais ignore les flux économiques ; la seconde couvre les ressources mais ignore les vecteurs cybernétiques de leur compromission. Cet article démontre que leur fusion produit une catégorie juridique nouvelle et autonome, la souveraineté cyber-économique, définie par quatre éléments constitutifs cumulatifs : le titulaire, l'objet, le contenu normatif et les effets juridiques. L'originalité de cette construction tient à son ancrage simultané dans le droit économique, le droit international public et le droit des affaires, articulés autour d'une problématique propre aux États africains producteurs de ressources stratégiques numériques. Quatre cas contemporains documentés entre 2024 et 2025 relatifs à l'Ukraine, à la République Démocratique du Congo et au Rwanda illustrent empiriquement cette théorie et permettent d'en tirer cinq propositions normatives de *lex ferenda* applicables aux États africains.*

Mots-clés : Souveraineté cyber-économique, cybernétique militaire, guerre déterritorialisée, ressources stratégiques, droit économique, cyberespionnage, patronymie numérique, *lex ferenda*, République Démocratique du Congo.

Abstract:

*Military cybernetics, understood as the strategic application of computer, algorithmic and technological systems for defense, deterrence or attack, is profoundly transforming the nature of contemporary conflict. Far from being a mere technical extension of conventional warfare, it reveals that Westphalian sovereignty, grounded in the exclusive control of a territory, has become structurally insufficient to protect the fundamental interests of States in the digital age. This insufficiency is not circumstantial: it is conceptual, and stems from the fact that the two available doctrinal categories (digital sovereignty and economic sovereignty) each remain blind to a substantial part of contemporary threats. The former covers infrastructure but ignores economic flows; the latter covers resources but ignores the cybernetic vectors through which they are compromised. This article demonstrates that their fusion produces a new and autonomous legal category, cyber-economic sovereignty, defined by four cumulative constituent elements: the holder, the object, the normative content and the legal effects. The originality of this construction lies in its simultaneous anchoring in economic law, public international law and business law, articulated around a problematic specific to African States producing strategic digital resources. Four contemporary cases documented between 2024 and 2025 concerning Ukraine, the Democratic Republic of the Congo and Rwanda empirically illustrate this theory and yield five normative proposals of *lex ferenda* applicable to African States.*

Keywords : Cyber-economic sovereignty, military cybernetics, deterritorialized warfare, strategic resources, economic law, cyber espionage, digital patronymy, *lex ferenda*, Democratic Republic of the Congo.

Introduction

Dans ses Discours sur la première décade de Tite-Live, Nicolas Machiavel observe que « les républiques bien ordonnées doivent maintenir l'esprit d'agrandissement ; car il est presque impossible qu'elles demeurent longtemps dans le même état sans s'accroître ou sans décliner. »¹ Et il précise : « L'ambition des peuples et des princes est si grande qu'ils ne se contentent jamais de ce qu'ils possèdent, mais désirent toujours acquérir davantage. »² Cette thèse, vieille de cinq siècles, contient en germe une question que la doctrine juridique contemporaine peine à formuler avec netteté : si les États ne peuvent demeurer stables et doivent nécessairement s'étendre, quel est le mécanisme matériel qui sous-tend cette dynamique, et quel rôle le droit doit-il y jouer ?

Page | 295

L'hypothèse que le présent article entend défendre est que ce mécanisme réside dans la finitude de l'environnement et de ses ressources. Aucun territoire, aussi vaste soit-il, n'offre des ressources inépuisables. Lorsque la pénurie se manifeste ou lorsque la disponibilité d'une ressource décline, l'État est contraint de se ressourcer ailleurs : par la conquête, par le commerce contraint, ou, comme la période contemporaine le démontre avec une netteté croissante, par des moyens cybernétiques. Cette hypothèse n'est pas nouvelle dans la pensée réaliste des relations internationales³ ; sa nouveauté réside dans la conséquence juridique que l'article en tire : si l'expansion vers les ressources est le moteur structurel de l'histoire des États, alors la souveraineté (concept cardinal de l'ordre juridique international depuis la Paix de Westphalie de 1648)⁴ ne saurait être définie seulement autour du territoire, de la population et du gouvernement, sans intégrer la dimension des ressources stratégiques et des moyens de leur protection.

Cette hypothèse trouve une illustration historique éclairante dans la Conférence de Berlin de 1884-1885. Réunis sans la participation d'aucun représentant africain, les États européens se sont partagé le continent selon des frontières arbitraires, ignorant délibérément les royaumes, les peuples et les structures politiques préexistantes.⁵ Le territoire aujourd'hui appelé République Démocratique du Congo fut alors confié au roi Léopold II de Belgique sous la dénomination paradoxale d'État indépendant du Congo, présenté comme un « bassin conventionnel » dont l'accès aux ressources devait demeurer ouvert à toutes les puissances signataires. Ce qui suivit fut décrit, selon les disciplines qui s'en sont saisies, sous des noms différents : colonisation pour l'histoire

¹Machiavel (Nicolas), Discours sur la première décade de Tite-Live, 1531, Livre II, chapitre 19.

²Machiavel (Nicolas), op. cit., Livre I, chapitre 37.

³Nye (Joseph), The Future of Power, PublicAffairs, New York, 2011, p. 45 à 52 ; Waltz (Kenneth), Theory of International Politics, Addison-Wesley, 1979, p. 102.

⁴Bodin (Jean), Les Six Livres de la République, Fayard, Paris, 1986, Livre I, ch. 8 ; Dupuy (Pierre-Marie) et Kerbrat (Yann), Droit international public, Dalloz, 13e éd., Paris, 2016, p. 51.

⁵Acte général de la Conférence de Berlin, Berlin, 26 février 1885, art. 1 et 5.

politique, traite et travail forcé pour l'histoire sociale, conquête au-delà de la métropole pour la géopolitique. Chaque discipline a nommé une face du phénomène observée depuis son angle propre, sans reconstituer le mécanisme structurel unique qui les animait : l'accès forcé aux ressources d'un territoire dont les occupants n'étaient plus reconnus comme sujets de droit international.

Ce qui distingue la période contemporaine de celle de la Conférence de Berlin n'est pas la disparition de cette logique d'extraction des ressources, mais la transformation radicale de ses instruments. La conquête coloniale nécessitait, pour produire de la valeur économique, des corps : des populations déplacées, des territoires occupés militairement, des dommages humains visibles. Cette visibilité du coût humain est devenue, au cours du XXe siècle, politiquement et juridiquement insoutenable, sous l'effet conjugué de la décolonisation, du droit international humanitaire et de l'opinion publique mondiale.⁶ L'hypothèse centrale de cet article est que le cyberspace a permis de retirer les corps de l'équation de l'extraction des ressources sans en supprimer la logique. Là où la conquête territoriale classique produisait des victimes visibles, la cybernétique militaire permet d'obtenir un résultat fonctionnellement équivalent (l'accès privilégié aux ressources stratégiques d'un territoire étranger) sans cadavre ni ruine visible : l'espionnage des données géologiques, la manipulation informationnelle des négociations contractuelles, le contournement algorithmique des sanctions et la captation silencieuse des flux financiers liés à l'exploitation minière.

Trois précédentes techniques fondent concrètement cette réflexion. L'affaire Stuxnet, découverte en 2010, constitue la première opération cyberoffensive ayant produit des destructions physiques réelles sur des infrastructures industrielles souveraines. Le ver informatique ciblait spécifiquement les automates programmables Siemens de type S7-300 pilotant les centrifugeuses iraniennes d'enrichissement d'uranium du site de Natanz, en modifiant subrepticement leur fréquence de rotation et en falsifiant simultanément les données renvoyées aux écrans de supervision SCADA, de sorte que les ingénieurs iraniens assistaient à la destruction de leurs équipements sans en comprendre la cause.⁷ Aucune déclaration de guerre. Aucun soldat. Aucune frontière physique franchie. Une infrastructure souveraine sabotée depuis l'espace immatériel du cyberspace.

⁶Daillier (Patrick), Forteau (Mathias) et Pellet (Alain), *Droit international public*, LGDJ, 8e éd., Paris, 2009, p. 561 à 580.

⁷Zetter (Kim), *Countdown to Zero Day*, Crown Publishers, New York, 2014, p. 1 à 5 et 190 à 205 ; Langner (Ralph), « Stuxnet : Dissecting a Cyberwarfare Weapon », *IEEE Security & Privacy*, vol. 9, n° 3, New York, 2011, p. 49 à 51.

L'affaire SolarWinds, révélée en décembre 2020, illustre l'attaque par la chaîne d'approvisionnement logicielle à son niveau de sophistication le plus élevé : en compromettant les mises à jour d'un logiciel de gestion réseau utilisé par dix-huit mille organisations mondiales, dont des agences gouvernementales américaines de premier rang, les attaquants, attribués au service de renseignement extérieur russe SVR, ont obtenu un accès persistant et silencieux à des systèmes considérés comme sécurisés.⁸ L'affaire NotPetya, en juin 2017, demeure à ce jour la cyberattaque économiquement la plus dévastatrice de l'histoire, avec plus de dix milliards de dollars de dommages causés à des multinationales dans des dizaines de pays (Maersk, Merck, FedEx, Mondelez) n'ayant aucun lien direct avec le conflit russo-ukrainien pour lequel la cyberarme avait été conçue.⁹

Au-delà de ces précédents techniques, quatre événements survenus entre 2024 et 2025 transforment la réflexion théorique en démonstration empirique documentée. Le 30 avril 2025, les États-Unis et l'Ukraine ont signé un accord créant un fonds d'investissement commun alimenté à 50 % par les revenus des ressources naturelles ukrainiennes, le président Trump ayant explicitement conditionné la poursuite du soutien militaire américain à la conclusion de cet instrument, ratifié par le Parlement ukrainien le 8 mai 2025 à une majorité de 338 voix.¹⁰ Cet accord constitue la démonstration la plus directe et la plus récente que la souveraineté d'un État sous la menace militaire est désormais négociée contre l'accès à ses ressources stratégiques.

En février 2024, l'Union européenne a conclu avec le Rwanda un mémorandum d'entente portant sur les minerais stratégiques de type 3T (étain, tungstène, tantale) présentés comme essentiels à la transition énergétique européenne. Cet accord a été dénoncé par le gouvernement congolais comme la légitimation du pillage des minerais de l'est de la RDC, une région où les rapports successifs du Groupe d'experts des Nations Unies documentent le soutien rwandais à la rébellion du M23, qui contrôle notamment les mines de coltan de Rubaya. Le 13 février 2025, le Parlement européen a voté à une large majorité la suspension de cet accord, reconnaissant implicitement ce lien.¹¹ En juin 2025, les États-Unis ont à leur tour conclu un accord minier direct avec le Rwanda portant sur l'importation de ces mêmes minerais. Le 4 décembre 2025, les présidents Tshisekedi et Kagame ont entériné l'accord de paix à la Maison-Blanche, accompagné

⁸ANSSI, Panorama de la cybermenace, Paris, 2023, p. 8 ; Rid (Thomas), Active Measures, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2020, p. 376.

⁹Greenberg (Andy), Sandworm, Doubleday, New York, 2019, p. 212 à 215.

¹⁰Parlement ukrainien, Résolution de ratification de l'accord Ukraine-États-Unis, Kyiv, 8 mai 2025 ; Reuters, Ukraine ratifies minerals deal with US, 8 mai 2025.

¹¹Parlement européen, Résolution du 13 février 2025 sur la suspension du mémorandum UE-Rwanda ; Groupe d'experts ONU sur la RDC, Rapport final, New York, décembre 2024.

d'un partenariat stratégique dont des experts relèvent qu'il ne précise pas clairement le sort des minerais situés dans les zones sous contrôle du M23.¹²

Ces développements posent une question juridique centrale : les catégories juridiques existantes (souveraineté classique, souveraineté numérique, souveraineté économique) permettent-elles de saisir cette réalité, d'en désigner les responsabilités et d'y apporter des réponses normatives efficaces ? La réponse négative que nous défendrons appellera la construction d'une catégorie juridique autonome : la souveraineté cyber-économique. Le présent article est fondamentalement un travail de droit économique, disciplinarité qui y constitue la colonne vertébrale, mobilisant le droit international public et le droit privé comme cadres auxiliaires. Il conviendra d'abord d'établir l'insuffisance des catégories existantes et l'autonomie de la souveraineté cyber-économique comme catégorie opératoire (I), avant de vérifier sa pertinence empirique à travers le cas congolais et d'en tirer les propositions normatives de *lex ferenda* (II).

Page | 298

I- L'INSUFFISANCE DES CATEGORIES JURIDIQUES EXISTANTES ET LA CONSTRUCTION DE LA SOUVERAINETE CYBER-ECONOMIQUE

La construction d'une nouvelle catégorie juridique impose une démonstration en deux temps : établir d'abord que chaque catégorie existante est insuffisante pour une raison structurelle précise et irréductible à celle des autres (A), puis montrer que leur fusion produit une réalité juridique nouvelle dotée de quatre éléments constitutifs opératoires (B).

A- L'insuffisance structurelle de chaque catégorie existante

1- La souveraineté classique et la souveraineté numérique : des insuffisances territoriales et infrastructurelles face à la guerre déterritorialisée

La souveraineté westphalienne repose sur trois attributs fondamentaux : l'exclusivité, la territorialité et l'égalité formelle entre États, forgés pour régir des conflits entre forces armées sur des espaces géographiquement délimités. Jean Bodin, en 1576, en pose la définition canonique : « la puissance absolue et perpétuelle d'une République ».¹³ Or la cybernétique militaire démantèle simultanément ces trois présupposés. Sur le plan territorial, une cyberattaque peut compromettre les infrastructures critiques d'un État sans que son territoire physique ne soit jamais franchi, rendant inopérante la notion de violation territoriale au sens de l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies.¹⁴ Sur le plan de l'attribution, les groupes cybernétiques commandités par des États opèrent

¹²Accord de paix RDC-Rwanda, Washington D.C., 27 juin 2025 ; déclaration commune des présidents Tshisekedi et Kagame, Maison-Blanche, 4 décembre 2025.

¹³Bodin (Jean), *Les Six Livres de la République*, Fayard, Paris, 1986, Livre I, ch. 8.

¹⁴Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945, art. 2(4) et 51 ; Schmitt (Michael N.) (dir.), *Manuel de Tallinn 2.0*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, Règle 71, p. 339.

dans une opacité délibérée que ni le test du « contrôle effectif » de la CIJ dans l'affaire Nicaragua (1986) ni le test du « contrôle global » du TPIY dans l'arrêt Tadić (1999) n'ont été conçus pour appréhender.¹⁵ Sur le plan des effets économiques diffus enfin, l'affaire NotPetya a causé plus de dix milliards de dollars de dommages dans des dizaines de pays sans franchir le seuil de l'agression armée : Lucas Kello qualifie ces situations d'« unpeace », un état intermédiaire entre guerre et paix où les acteurs étatiques peuvent se causer des dommages considérables sans déclencher les mécanismes juridiques de réponse du droit international classique.¹⁶

Cette même logique déterritorialisée affecte la souveraineté numérique, qui désigne la capacité effective d'un État à maîtriser les infrastructures numériques critiques situées sur son territoire ou relevant de sa juridiction : câbles sous-marins, serveurs, centres de données, protocoles de routage et résolution du Système de Noms de Domaine.¹⁷ Le cyberspace se décompose en trois couches superposées : physique (les équipements matériels), logique (les protocoles TCP/IP, BGP, DNS, niveau où se produit la majorité des attaques) et informationnelle (les données stratégiques qui y circulent).¹⁸ Un État qui maîtrise les deux premières couches peut ainsi voir sa couche informationnelle pillée sans qu'aucune protection n'en résulte. La souveraineté numérique répond à la question de savoir qui contrôle les tuyaux, non à celle de savoir qui contrôle les flux économiques qui y transitent. Une banque centrale qui maîtrise parfaitement son infrastructure informatique nationale, mais dont le système de paiement interbancaire est compromis par une opération de type Bangladesh Bank (2016) où 81 millions de dollars furent dérobés via une intrusion dans les accès SWIFT,¹⁹ ne souffre pas d'une souveraineté numérique insuffisante au sens technique, mais d'une souveraineté économique insuffisante. Réciproquement, un État qui contrôle souverainement son espace de résolution DNS mais dont les contrats miniers sont négociés sur la base d'informations volées par cyberespionnage économique ne voit pas sa souveraineté numérique directement menacée : c'est sa capacité à exercer librement ses droits économiques sur ses ressources qui est compromise. La souveraineté numérique, centrée sur les infrastructures, est structurellement aveugle à la dimension économique du problème.²⁰ C'est

¹⁵CIJ, Nicaragua, 27 juin 1986, § 115 ; TPIY, Tadić, 15 juillet 1999, § 131.

¹⁶Kello (Lucas), *The Virtual Weapon and International Order*, Yale University Press, New Haven, 2017, p. 18 à 53.

¹⁷Kempf (Olivier), *Introduction à la cyberstratégie*, Economica, Paris, 2012, p. 180 à 195.

¹⁸Ventre (Daniel), *Cyberspace et acteurs du cyberconflit*, Hermès-Lavoisier, Paris, 2011, p. 23.

¹⁹Chadelat (Fabien), « Le cyberpiratage du système SWIFT », *Revue de droit bancaire et financier*, n° 4, Paris, 2017, p. 22 à 23.

²⁰Vircoulon (Thierry), « Le Congo entre cybervulnérabilité et dépendance technologique », *Afrique contemporaine*, n° 261, Bruxelles, 2017, p. 43 à 53.

précisément cette dimension que la souveraineté économique classique prétend couvrir sans y parvenir non plus, comme le montre l'analyse qui suit.

2- La souveraineté économique : une maîtrise des ressources aveugle aux vecteurs cybernétiques, en dépit de précédents jurisprudentiels convergents

Page | 300

La souveraineté économique classique désigne la capacité d'un État à maîtriser ses ressources naturelles, ses politiques monétaires, ses échanges commerciaux et ses politiques d'investissement.²¹ Cette définition répond à la question de savoir qui contrôle la production et la distribution des richesses, mais elle est aveugle aux vecteurs cybernétiques des menaces contemporaines. Elle ne couvre pas la destruction d'une infrastructure critique par un code malveillant, faute d'acte économique au sens classique : une centrifugeuse sabotée par Stuxnet ne produit pas un dommage directement qualifiable par le droit de la responsabilité économique. Elle ne couvre pas davantage le vol systématique de propriété intellectuelle industrielle par une menace persistante avancée, car le droit de la propriété intellectuelle suppose une attribution de l'acte illicite et une territorialité que le cyberspace dissout structurellement ; la Commission sur le vol de propriété intellectuelle américaine estimait en 2013 que ce cyberespionnage économique coûtait chaque année 300 milliards de dollars à l'économie américaine.²² Elle ne couvre pas non plus la manipulation des marchés financiers par des algorithmes frauduleux, le droit de la concurrence déloyale présupposant des acteurs identifiables soumis à une juridiction déterminée ; ni, lacune plus décisive encore, le contournement des sanctions internationales par les cryptomonnaies à architecture décentralisée. Le rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur la Corée du Nord établit que le groupe Lazarus a dérobé, entre 2017 et 2023, plus de trois milliards de dollars en cryptoactifs pour financer le programme balistique et nucléaire nord-coréen en contournant les sanctions du Conseil de sécurité.²³ La décentralisation de la blockchain rend le gel ou la confiscation de ces fonds infiniment plus difficile qu'avec le système bancaire classique : aucune des catégories de la souveraineté économique traditionnelle ne permet de désigner quel État est responsable, quel organe est compétent et quel recours est disponible.

Ces insuffisances ne signifient cependant pas que la souveraineté cyber-économique doive se construire ex nihilo. Plusieurs précédents jurisprudentiels et arbitraux, bien que non spécifiquement cybernétiques pour la plupart, offrent des points d'appui solides. La sentence

²¹Bonneau (Thierry) et Drummond (France), *Droit des marchés financiers*, Economica, 4e éd., Paris, 2019, p. 567 à 578.

²²Commission sur le vol de propriété intellectuelle américaine, *The IP Commission Report*, NBR, Seattle, 2013, p. 2.

²³Groupe d'experts ONU sur la Corée du Nord, *Rapport final*, S/2019/691, New York, 2019, § 95 ; Chainalysis Inc., *Crypto Crime Report 2023*, New York, 2023, p. 4.

arbitrale rendue dans l'affaire *Texaco c. Libye* (1977) a posé le principe selon lequel la souveraineté permanente sur les ressources naturelles constitue un principe de droit international coutumier, principe qui trouve aujourd'hui un prolongement naturel dans la souveraineté sur les données relatives à ces mêmes ressources.²⁴ La Cour internationale de Justice, dans l'affaire des Activités armées sur le territoire du Congo (RDC c. Ouganda, 2005), a par ailleurs retenu la responsabilité internationale de l'Ouganda pour le pillage et l'exploitation des ressources naturelles congolaises commis par ses forces armées, un précédent dont les principes pourraient être étendus aux formes de cyberespionnage économique liées à l'exploitation des ressources.²⁵ Sur le plan strictement cybernétique, l'attribution publique par les autorités américaines des cyberattaques imputées au groupe Lazarus, et les sanctions du Trésor américain (OFAC) qui en ont résulté, constituent une pratique étatique significative quant à la qualification du cyberespionnage économique comme acte engendrant des conséquences juridiques internationales, même en l'absence d'une décision juridictionnelle formelle.²⁶ Ces précédents, bien que disparates et non encore systématisés en un corpus cohérent, fournissent des matériaux sur lesquels la théorie de la souveraineté cyber-économique peut s'appuyer pour ancrer ses propositions normatives dans une pratique internationale déjà existante plutôt que dans une construction *ex nihilo*.

B- La souveraineté cyber-économique : catégorie autonome, opératoire et irréductible

Ces insuffisances appellent la démonstration inverse : leur articulation, loin d'être une simple juxtaposition, engendre un objet juridique nouveau.

1- Le raisonnement par insuffisances complémentaires

Si la souveraineté numérique couvre les infrastructures mais ignore les flux économiques, et si la souveraineté économique couvre les ressources mais ignore les vecteurs cybernétiques de leur compromission, leur fusion ne constitue pas une simple addition de deux ensembles préexistants. Elle produit une catégorie conceptuelle nouvelle, dont l'objet propre est précisément la zone d'interférence entre le numérique et l'économique.²⁷

Ce raisonnement peut se résumer simplement. La souveraineté numérique, seule, ne répond pas à la question de savoir qui contrôle les flux économiques ; la souveraineté économique, seule, ne répond pas à la question de savoir qui contrôle les vecteurs cybernétiques de leur

²⁴Sentence arbitrale *Texaco Overseas Petroleum Company c. Libye*, 19 janvier 1977, § 87 à 91, sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

²⁵Cour internationale de Justice, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 168, spéc. p. 280-281, § 345, point 4) du dispositif, sur la responsabilité de l'Ouganda pour le pillage et l'exploitation illégale des ressources naturelles congolaises.

²⁶Dupuy (Pierre-Marie) et Kerbrat (Yann), op. cit., p. 648.

²⁷Cette démonstration constitue l'apport doctrinal central du présent article.

compromission. La souveraineté cyber-économique n'est pas la simple addition de ces deux insuffisances : elle est la théorie juridique de leur zone de recouvrement, précisément l'espace où les vecteurs cybernétiques compromettent les flux économiques et que ni l'une ni l'autre catégorie ne couvre isolément. Cette articulation demeure néanmoins une hypothèse de travail plutôt qu'une démonstration acquise : affirmer que la rencontre de deux insuffisances produit à elle seule une catégorie autonome resterait une pétition de principe si cette affirmation n'était étayée que par sa propre cohérence interne. C'est précisément la fonction des développements empiriques de la seconde partie que d'apporter cet étayage, en identifiant des effets juridiques concrets (vice du consentement, responsabilité internationale, contre-mesures licites) que ni la souveraineté numérique ni la souveraineté économique, prises séparément, ne permettraient de déclencher. L'originalité de la construction proposée se mesure ainsi moins à sa formulation qu'à sa capacité à produire, comme toute catégorie juridique digne de ce nom, des droits justiciables et des recours identifiables, ambition qui relève, on le verra, davantage de la *lex ferenda* que du droit positif déjà constitué.

Cette zone d'intersection est celle où se jouent précisément les enjeux les plus déterminants de la cybernétique militaire contemporaine : la compromission des systèmes bancaires via des réseaux de paiement comme SWIFT, la manipulation des marchés financiers par des algorithmes frauduleux, le cyberespionnage économique visant les données de négociation des contrats miniers, le contournement des sanctions internationales via les blockchains décentralisées, et la protection des données géologiques relatives aux ressources stratégiques. Pour la République Démocratique du Congo, dont le sous-sol concentre entre cinquante et soixante-dix pour cent des réserves mondiales identifiées de cobalt, minéral indispensable aux technologies numériques contemporaines, cette zone d'intersection n'est pas une abstraction doctrinale : c'est le terrain quotidien sur lequel se jouent les rapports de force économique qui déterminent les conditions de négociation de ses contrats miniers.

2- Les quatre éléments constitutifs d'une catégorie opératoire

Une catégorie juridique n'est pas seulement une idée : elle doit être opératoire, c'est-à-dire produire des droits, des obligations et des recours identifiables. La souveraineté cyber-économique répond à cette exigence par quatre éléments constitutifs cumulatifs, dont la réunion déclenche les effets juridiques correspondants.²⁸

²⁸Daillier (Patrick), Forteau (Mathias) et Pellet (Alain), op. cit., p. 91 à 94.

L'État en demeure le titulaire principal, en tant que sujet primaire du droit international. Mais, par l'effet de ce que la doctrine désigne comme la théorie des entreprises auxiliaires de souveraineté, certaines entités privées opérant dans des secteurs stratégiques (opérateurs de télécommunications, banques commerciales, sociétés minières) sont constituées titulaires d'obligations dérivées, sans bénéficier des mêmes droits que l'État.²⁹ Cette extension est rendue nécessaire par le fait que, dans l'économie numérique contemporaine, la grande majorité des infrastructures critiques nationales sont propriété ou sous la gestion d'acteurs privés : l'État ne peut assurer la cyberdéfense nationale sans la coopération active de ces acteurs, qui disposent des capacités techniques et des informations indispensables.

L'objet de la souveraineté cyber-économique est double : d'une part, le contrôle effectif des infrastructures numériques critiques situées sur le territoire de l'État ou relevant de sa juridiction (les trois couches du cyberspace exposées supra) ; d'autre part, le contrôle effectif des flux économiques et financiers qui y transitent, y compris la protection des données stratégiques relatives aux ressources naturelles, aux négociations contractuelles et aux secrets industriels. C'est ce double objet qui distingue structurellement la souveraineté cyber-économique de chacune de ses deux composantes prises isolément et c'est également lui qu'illustre, de façon concrète, le phénomène de la patronymie numérique décrit ci-après.

Le contenu normatif se compose de droits et d'obligations. Du côté des droits : le droit à la protection cybernétique contre les opérations offensives d'autres États ou d'acteurs non étatiques qui leur sont imputables, applicable en dessous du seuil de l'agression armée ; le droit à la réparation des dommages causés par le cyberespionnage économique ; et le droit à l'égalité informationnelle dans les négociations commerciales et minières, c'est-à-dire le droit de ne pas traiter dans une asymétrie d'information créée par un acte illicite. Du côté des obligations : l'obligation de diligence cybernétique envers les autres États, l'obligation d'imposer des standards minimaux de cybersécurité aux opérateurs d'infrastructures critiques, et l'obligation de coopération judiciaire internationale en matière de cybercriminalité.³⁰

Enfin, la souveraineté cyber-économique doit produire des effets juridiques identifiables : la qualification du cyberespionnage économique comme acte illicite déclenchant des contre-mesures licites ; la possibilité de soulever le vice du consentement, au sens du dol ou de la violence

²⁹Molfessis (Nicolas) (dir.), *Les transformations du droit des affaires*, LexisNexis, Paris, 2019, p. 287 à 308.

³⁰Schmitt (Michael N.) (dir.), *op. cit.*, Règle 6, p. 30 ; Voser (Nathalie) et George (Any), « Cybersécurité : questions de responsabilité en droit international », *Annuaire suisse de droit international*, vol. LXX, Zurich, 2014, p. 103 à 125.

économique en droit des contrats,³¹ dans les conventions conclues sous l'empire d'une asymétrie informationnelle créée par un acte illicite ; la responsabilité de l'État pour les cyberopérations menées depuis son territoire ; et l'accès à des mécanismes de règlement des différends adaptés, dont la création d'une juridiction internationale spécialisée constitue l'horizon normatif de long terme.

L'élément relatif à l'objet trouve une illustration concrète dans un phénomène que l'on peut désigner comme la patronymie numérique. En droit civil, le nom patronymique est un attribut de la personnalité juridique, attribué selon des règles déterminées par la loi et dont l'enregistrement relève d'une administration territorialement organisée, l'état civil, tenu par l'autorité publique.³² Or l'adresse IP et le nom de domaine remplissent, dans le cyberspace, une fonction structurellement analogue : l'adresse IP identifie de manière unique un équipement sur le réseau mondial, et son attribution obéit à un système hiérarchique de registres au sommet l'IANA, qui délègue des blocs d'adresses à des registres régionaux, l'AFRINIC pour l'Afrique, qui attribue à son tour des blocs aux opérateurs nationaux de chaque État.³³ De même, le code pays « .cd » constitue pour la RDC un domaine de premier niveau dont la gestion est confiée, sous l'autorité de l'ICANN, organisme de droit californien, à une entité désignée par l'État congolais.

Le parallèle révèle un décalage frappant : à la différence de l'état civil, dont l'architecture est entièrement publique et nationale, la patronymie numérique congolaise est administrée pour une large part hors du territoire et hors du droit congolais. Un État peut ainsi être pleinement souverain sur son territoire physique tout en voyant son espace numérique « administré civilement » depuis l'étranger. Ce déficit illustrant, à l'échelle du seul objet de la souveraineté numérique, l'insuffisance plus générale que la souveraineté cyber-économique entend combler. L'analogie mérite néanmoins d'être maniée avec prudence : le nom patronymique, attribut de la personnalité juridique, est en principe indisponible, tandis que l'adresse IP ou le nom de domaine demeurent des ressources techniques cessibles et réattribuables par des organismes privés internationaux. Le rapprochement est ainsi suggestif d'un déficit de souveraineté réel ; il ne saurait en revanche valoir démonstration d'une identité de nature juridique entre les deux catégories.

³¹Fabre-Magnan (Muriel), *Droit des obligations*, PUF, 4e éd., Paris, 2019, p. 242 à 258 ; Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 23 mai 1969, art. 49.

³²Cornu (Gérard), *Droit civil. Les personnes*, Montchrestien, 13e éd., Paris, 2007, p. 79 à 92.

³³Mueller (Milton L.), *Ruling the Root*, MIT Press, Cambridge, 2002, p. 75 à 89 ; AFRINIC, *Statistiques d'allocation des ressources numériques*, Ebene, 2023.

II-LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO COMME TERRAIN D'APPLICATION ET LES PROPOSITIONS DE LEX FERENDA

La théorie de la souveraineté cyber-économique ne saurait rester une construction purement doctrinale : elle doit s'éprouver sur un cas empirique contemporain précis (A) avant de se traduire en propositions normatives concrètes à plusieurs niveaux (B).

Page | 305

A- La RDC, démonstration empirique de la théorie en temps réel

1- Le vide institutionnel congolais et la qualification juridique des accords de 2024-2025

Avant de qualifier les menaces externes, il convient d'établir l'état du cadre institutionnel congolais en matière cybernétique. La République Démocratique du Congo dispose, depuis la création par la loi n° 014/2002 du 16 octobre 2002 de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications du Congo (ARPTC), d'un organe de régulation sectorielle dont les attributions ont été précisées et renforcées par la loi n° 20/017 du 25 novembre 2020.³⁴ Ni ce cadre législatif ni l'ARPTC ne disposent cependant, à ce jour, d'un mandat explicite en matière de cybersécurité stricto sensu : il n'existe en RDC ni agence nationale de cybersécurité dotée de capacités opérationnelles, ni Centre de Réponse aux Incidents Cybernétiques (CERT) national, ni cadre légal définissant les infractions cybernétiques avec des peines dissuasives, ni obligation légale imposant aux opérateurs d'infrastructures critiques (télécommunications, banques, sociétés minières) des standards minimaux de sécurité de leurs systèmes d'information. Ce vide institutionnel constitue, en lui-même, une négation préalable de la souveraineté cyber-économique congolaise, antérieure à toute agression extérieure : un État ne peut prétendre défendre une souveraineté dont il n'a pas juridiquement et institutionnellement organisé les conditions d'exercice. Ce vide est d'autant plus préoccupant que la RDC concentre, selon les estimations scientifiques les plus répandues, entre cinquante et soixante-dix pour cent des réserves mondiales identifiées de cobalt et une fraction très significative des réserves mondiales de coltan, des ressources sans lesquelles aucune batterie de véhicule électrique, aucun smartphone, aucun ordinateur ne peut fonctionner.³⁵ Les sociétés minières opérant en RDC utilisent des systèmes SCADA et ICS pour piloter leurs opérations d'extraction, précisément le type de systèmes qu'avait ciblé Stuxnet en Iran ; leurs négociations contractuelles, d'une valeur se chiffrant en milliards de dollars, sont conduites au moyen d'outils de communication ordinaires sans protocoles de sécurité

³⁴ Loi n° 014/2002 du 16 octobre 2002 portant création de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications du Congo ; Loi n° 20/017 du 25 novembre 2020, Journal Officiel de la RDC, Kinshasa, 2020, art. 4 et 86.

³⁵ USGS, Mineral Commodity Summaries : Cobalt et Coltan, Washington D.C., 2023 ; Vircoulon (Thierry), op. cit., p. 43 à 53.

renforcés. Il en résulte une asymétrie d'information structurelle entre la RDC et ses partenaires étrangers, dont ceux disposant de capacités de cyberespionnage économique peuvent tirer parti de manière systématique.

Les événements de 2024-2025 permettent une qualification juridique directement issue des quatre éléments constitutifs définis en première partie, qui illustre concrètement en quoi la catégorie proposée produit des effets juridiques que les catégories existantes ne permettaient pas de déclencher. S'agissant de l'objet de la souveraineté cyber-économique congolaise, le mémorandum UE-Rwanda de février 2024 portant sur les minerais 3T met simultanément en cause ses deux dimensions : les données géologiques relatives aux gisements du Kivu et du Katanga relèvent de la couche informationnelle de la souveraineté numérique, tandis que les flux d'exportation, leur traçabilité et leur valorisation sur les marchés internationaux relèvent de la dimension économique. Lorsqu'un acteur tiers dispose, grâce à des opérations d'intelligence numérique, d'informations confidentielles sur les positions de négociation congolaises, les deux dimensions sont simultanément compromises.³⁶ Le 13 février 2025, le Parlement européen a voté la suspension de l'accord, reconnaissant implicitement cette articulation entre souveraineté économique et vecteurs cybernétiques que la souveraineté économique classique ne permettait pas de saisir. S'agissant des effets juridiques, la théorie permet en outre de formuler une qualification contractuelle précise : si les négociateurs congolais ont traité dans une situation d'asymétrie informationnelle créée par des opérations d'intelligence numérique portant sur leurs données de négociation, le consentement exprimé dans les accords de 2024-2025 est vicié par cette asymétrie résultant d'un acte illicite. En droit des contrats, cette situation s'analyse comme un dol au sens large, ouvrant une action en nullité ou en révision ;³⁷ en droit international, elle s'analyse comme une violation de l'obligation de bonne foi dans la négociation des traités consacrée par l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969, assortie d'une possible action en nullité sur le fondement de l'article 49 relatif au dol.³⁸ Ces qualifications ne sont pas des exercices académiques abstraits : elles constituent des instruments que la RDC et les États africains dans des situations comparables pourraient mobiliser devant des juridictions nationales, des tribunaux arbitraux internationaux ou la Cour internationale de Justice, si les éléments probatoires d'une asymétrie informationnelle créée par un acte illicite pouvaient être établis. C'est l'une des vertus pratiques directes de la catégorie

³⁶Commission européenne, Mémorandum UE-Rwanda, Bruxelles, février 2024 ; Parlement européen, Résolution du 13 février 2025.

³⁷Fabre-Magnan (Muriel), op. cit., p. 242 à 258.

³⁸Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 23 mai 1969, art. 26 et 49.

proposée : en nommant juridiquement une réalité jusqu'alors innommée, elle ouvre la voie à des recours qui n'existaient pas.

2- La dimension financière et boursière, et sa portée comparative en Afrique

Au-delà du secteur minier, la RDC et les États africains sont exposés à une dimension supplémentaire de la souveraineté cyber-économique : celle des marchés financiers et monétaires, aujourd'hui presque exclusivement électroniques et fonctionnant très largement par des algorithmes de trading exécutant automatiquement des ordres d'achat et de vente sur la base de règles prédéfinies, sans intervention humaine au moment de l'exécution.³⁹ Ces algorithmes constituent des cibles et des vecteurs de la cybernétique militaire économique : la SEC américaine a ainsi documenté des cas où des acteurs malveillants ont compromis des services d'annonces réglementées pour accéder à des informations sur les résultats d'entreprises avant leur publication officielle, permettant de placer des ordres boursiers sur la base d'informations non publiques, ce que le droit financier qualifie de délit d'initié cybernétique.⁴⁰ Pour les États africains dont les banques centrales et commerciales sont de plus en plus connectées aux systèmes de paiement internationaux, ces risques sont concrets : les transferts de fonds via les plateformes de mobile money, mode de paiement dominant dans de nombreux pays africains, représentent un vecteur d'exposition aux cyberattaques financières que le cadre réglementaire de la souveraineté économique classique ne saisit pas. Le développement, envisagé par plusieurs États, de monnaies numériques de banque centrale africaines soulève quant à lui la question de la souveraineté monétaire face aux blockchains décentralisées : une monnaie numérique émise par une banque centrale africaine mais appuyée sur une infrastructure hébergée à l'étranger ne constitue pas un instrument de souveraineté cyber-économique, mais un vecteur supplémentaire de dépendance.

La situation congolaise n'est du reste pas isolée, ce qui confère à la théorie une portée qui dépasse le seul cas congolais sans qu'il soit possible, dans les limites du présent article, d'en proposer une démonstration systématique pour l'ensemble du continent. Trois exemples suffisent à l'illustrer, à titre paradigmatique plutôt qu'exhaustif. La Zambie, deuxième producteur africain de cuivre et de cobalt, a engagé en 2021 une révision de son code minier intégrant des clauses de transparence et de traçabilité numérique, sans disposer pour autant d'un cadre de cybersécurité

³⁹Bonneau (Thierry) et Drummond (France), op. cit., p. 26 à 31, sur la nature des marchés financiers ; Autorité des marchés financiers (AMF), *Le trading à haute fréquence*, Paris, 2010, p. 14, sur l'architecture électronique des marchés.

⁴⁰Securities and Exchange Commission, *SEC Charges 32 Defendants in Massive Hacking and Trading Scheme*, Washington D.C., 11 août 2015.

dédié au secteur extractif.⁴¹ Le Nigeria, dont le secteur pétrolier représente plus de 90 % des recettes d'exportation, a adopté dès 2015 une loi sur la cybercriminalité parmi les plus complètes du continent, mais sa mise en œuvre demeure entravée par un déficit de capacités institutionnelles comparable à celui observé en RDC.⁴² L'Afrique du Sud, seul État africain membre du G20, dispose du cadre juridique le plus avancé du continent avec le Cybercrimes Act de 2020, mais reste elle-même exposée à des opérations de cyberespionnage économique visant son secteur minier.⁴³ Ce constat, à défaut d'épuiser la comparaison, révèle une tendance commune : aucun État africain, pas même les plus avancés institutionnellement, ne dispose encore d'un cadre juridique intégrant explicitement la dimension cyber-économique de la protection de ses ressources stratégiques, lacune que les propositions normatives développées ci-après entendent combler, en prenant le cas congolais comme paradigme plutôt que comme démonstration exhaustive de portée continentale.

B- Propositions normatives de *lex ferenda*

Ces observations empiriques et comparatives appellent désormais leur traduction en propositions normatives concrètes, aux niveaux international et national.

1- Au niveau du droit international

Cinq propositions normatives résultent de la démonstration développée dans le présent article, dans une logique de *lex ferenda* visant à combler les lacunes structurelles du droit existant.

La première proposition est la reconnaissance du droit à la protection cybernétique comme droit subjectif des États en droit international, distinct du droit de légitime défense et applicable en dessous du seuil de l'agression armée au sens de l'article 51 de la Charte des Nations Unies.⁴⁴ Ce droit impliquerait que les États victimes de cyberopérations offensives disposent de recours juridiques effectifs pour obtenir la cessation de ces opérations et la réparation des dommages causés, sans avoir à démontrer qu'elles constituent une agression armée.

La deuxième proposition est le renforcement et la précision de l'obligation de diligence cybernétique déjà esquissée par le Manuel de Tallinn 2.0 (Règle 6, précitée), dans un instrument contraignant calibré selon une approche de responsabilités communes mais différenciées, s'inspirant du précédent établi par le droit international de l'environnement. Cette approche reconnaît explicitement que les États en développement ne sauraient être tenus aux mêmes

⁴¹Zambian Ministry of Mines, Mining Sector Diagnostic, Lusaka, 2021, p. 12 à 18.

⁴²Cybercrimes (Prohibition, Prevention, etc.) Act, Lagos, 2015 ; Vircoulon (Thierry), op. cit., p. 48.

⁴³Cybercrimes Act 19 of 2020, Pretoria, Afrique du Sud ; Africa Cyber Threat Assessment Report, Interpol, Lyon, 2023, p. 22.

⁴⁴Charte des Nations Unies, art. 51 ; Schmitt (Michael N.) (dir.), Manuel de Tallinn 2.0, op. cit., Règle 71, p. 339.

standards absolus que les grandes puissances cyber, tout en imposant des standards minimaux adaptés à leurs capacités.

La troisième proposition est la qualification du cyberespionnage économique (vol systématique de données de négociation, de propriété intellectuelle industrielle ou d'informations géologiques stratégiques) comme acte illicite fondant un droit à réparation, même en l'absence de seuil d'agression armée. La quatrième proposition est l'insertion de clauses obligatoires de cybersécurité et de traçabilité numérique dans les contrats d'exploitation des ressources stratégiques, sur le modèle des clauses environnementales qui s'imposent désormais dans les contrats pétroliers et miniers dans de nombreuses juridictions. La cinquième proposition est la création d'une juridiction internationale spécialisée en cybersécurité économique, sur le modèle du Tribunal international du droit de la mer (TIDM), dont la compétence couvrirait les différends relatifs aux cyberopérations économiques entre États et à leurs effets sur les ressources stratégiques.

2- Au niveau national : mesures urgentes pour la RDC et l'Afrique

Pour la RDC spécifiquement, quatre mesures s'imposent avec une urgence que les événements de 2024-2025 ont rendue manifeste. Il conviendrait d'abord d'adopter un cadre législatif national complet en matière de cybersécurité, inspiré du modèle de la Directive NIS2 de l'Union européenne mais adapté aux capacités institutionnelles congolaises, définissant les infractions cybernétiques, les obligations des opérateurs d'infrastructures critiques et les mécanismes de notification des incidents.⁴⁵ Il faudrait ensuite créer une Agence nationale de cybersécurité dotée d'un mandat clair, d'un budget dédié et d'une indépendance opérationnelle, accompagnée d'un Centre de Réponse aux Incidents Cybernétiques (CERT/CSIRT) national. Un régime de classification et de protection des données stratégiques relatives aux ressources naturelles devrait par ailleurs être établi : chiffrement de bout en bout obligatoire pour les communications sensibles concernant les négociations minières, audit de sécurité annuel des systèmes informatiques des ministères compétents, et formation obligatoire des négociateurs gouvernementaux aux risques de cyberespionnage économique. Enfin, la ratification de la Convention de Malabo de l'Union africaine de 2014 sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel s'impose.⁴⁶ Pour l'ensemble des États africains, la promotion d'un marché africain de la cybersécurité, le développement de formations spécialisées dans les universités nationales, et la participation active au Cadre de politique et de stratégie de

⁴⁵Parlement européen et Conseil, Directive (UE) 2022/2555 (NIS2), 14 décembre 2022, JOUE L 333/80.

⁴⁶Union africaine, Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité, Malabo, 27 juin 2014.

cybersécurité pour l'Afrique de l'Union africaine constituent des priorités stratégiques de premier rang. Ces mesures ne sont pas seulement des impératifs de sécurité nationale : elles sont aussi des conditions du développement économique, la cyber vulnérabilité d'un État étant directement corrélée à sa capacité à attirer les investissements étrangers dans des conditions équitables.

Conclusion

Au terme de cette démonstration, la thèse définie en introduction se trouve confirmée à trois niveaux. Sur le plan théorique d'abord : la souveraineté westphalienne classique, la souveraineté numérique et la souveraineté économique sont chacune insuffisantes pour saisir la réalité de la guerre déterritorialisée des ressources stratégiques. Ces trois catégories ont en effet été bâties pour saisir des phénomènes partiels ; la guerre déterritorialisée des ressources stratégiques exige précisément leur articulation, non leur simple addition.

Sur le plan doctrinal ensuite : la souveraineté cyber-économique, définie par ses quatre éléments constitutifs cumulatifs, est une catégorie juridique opératoire dont la violation produit des effets identifiables : qualification en dol contractuel, responsabilité internationale de l'État, droit à réparation, contre-mesures licites. Elle n'est pas un nouveau mot pour désigner une réalité déjà nommée : elle désigne une zone d'intersection entre le numérique et l'économique que ni la souveraineté numérique ni la souveraineté économique, prises séparément, ne pouvaient saisir.

Sur le plan empirique enfin : les quatre cas de 2024-2025 relatifs à l'Ukraine et à la RDC confirment que la maîtrise des ressources stratégiques numériques est devenue une condition de la souveraineté au XXI^e siècle, et que la guerre déterritorialisée en est l'un des vecteurs de contestation. Pour la République Démocratique du Congo, dont la position dans la chaîne mondiale des ressources stratégiques numériques est à la fois centrale et vulnérable, l'urgence n'est plus de débattre de l'existence de cette nouvelle souveraineté. C'est d'en organiser juridiquement et institutionnellement l'exercice effectif, avant que les prochains accords ne soient négociés dans l'asymétrie informationnelle que le cyberspace permet, et que le droit n'a pas encore appris à nommer. C'est à cette tâche que le présent article aura, espérons-le, modestement contribué.

La crise politique malienne : dynamiques internes et impacts nationaux

The political crisis in mali: internal dynamics and national impacts

Par :

Amadou Tidiani TRAORE

Docteur en Droit Privé

Page | 311

Résumé :

Le Mali traverse, depuis 2012 une crise politique profonde et aux multiples facettes, qui constitue un tournant majeur de son histoire moderne. Ce bouleversement a révélé les failles structurelles de l'appareil étatique, les défaillances du système de gouvernance, les fractures sociales et communautaires, ainsi que les bouleversements géopolitiques majeurs au Sahel. Aujourd'hui, le pays fait face à un défi historique crucial : refonder son modèle étatique, restaurer la confiance envers ses institutions, réaffirmer sa souveraineté nationale et réajuster ses partenariats stratégiques face aux nouvelles dynamiques mondiales. Face à cette situation complexe, l'étude de la crise politique et de la restructuration de l'État malien présente un intérêt scientifique et pratique majeur. Elle permet d'examiner l'affaiblissement profond de l'autorité étatique, tout en analysant les nouvelles légitimités, souverainetés et dynamiques géopolitiques qui reconfigurent l'avenir du Mali. Cette situation critique découle de la superposition de crises internes, politiques, sociales, communautaires et sécuritaires, qui, en s'alimentant mutuellement, ont sapé l'autorité de l'État et créé un climat d'instabilité particulièrement favorable aux révoltes populaires ainsi qu'au développement de la violence.

Mots-clés : crise, gouvernance, géopolitique, sécuritaire, souveraineté nationale

Abstract :

Since 2012, Mali has been grappling with a profound, multifaceted political crisis that marks a major turning point in its modern history. This upheaval has exposed structural flaws in the state apparatus, governance failures, and social and communal rifts, alongside major geopolitical shifts across the Sahel. Today, the country faces a crucial historic challenge: rebuilding its state model, restoring trust in its institutions, reaffirming its national sovereignty, and realigning its strategic partnerships in light of emerging global dynamics. Given this complex situation, studying the political crisis and the restructuring of the Malian state is of significant scientific and practical importance. Such an analysis allows for an examination of the severe erosion of state authority while exploring the new forms of legitimacy, sovereignty, and geopolitical dynamics that are reshaping Mali's future. This critical situation stems from a convergence of internal crises political, social, communal, and security-related that have mutually reinforced one another, undermining state authority and fostering an environment of instability highly conducive to popular uprisings and the spread of violence.

Keywords: crisis, governance, geopolitics, security, national sovereignty

Introduction

Depuis plus d'une décennie, le Mali fait face à une crise globale sans précédent, qui met en lumière les faiblesses structurelles de ses institutions et les vives fractures de sa société. Si l'effondrement brutal de l'autorité publique en 2012 provoqué par la rébellion du MNLA (mouvement national de libération de l'Azawad) et l'occupation du Nord par les mouvements djihadistes a constitué un point de rupture historique, cette instabilité s'enracine en réalité dans des décennies de gouvernance défailante depuis l'indépendance. Le pays subit de longue date des transitions politiques chaotiques et une incapacité chronique de l'Etat à asseoir sa souveraineté sur tout le territoire. Dans ce contexte en constante mutation, analyser les dynamiques de cette crise et la reconfiguration des institutions devient crucial. Il s'agit de comprendre l'effritement du pouvoir central tout en décodant l'émergence de nouveaux acteurs de pouvoir, de souveraineté et de légitimité qui redessinent l'avenir de la nation. Depuis l'indépendance, l'échec des institutions politiques, les ratés de la transition démocratique de 1991 et les carences globales de gouvernance ont détruit la confiance des citoyens envers l'Etat. Le détournement des deniers publics, la corruption généralisée, le manque de transparence et une centralisation excessive du pouvoir ont provoqué un rejet massif de la classe politique, vidant la légitimité des institutions de sa substance. Ces failles administratives ont creusé les inégalités sociales et géographiques, isolant particulièrement les régions du Nord et du Centre. Dans ces zones délaissées par les services publics, les contentieux historiques, la rivalité pour les ressources et les rancœurs accumulées ont exacerbé les tensions communautaires. Ce climat délétère a nourri des revendications identitaires et séparatistes qui, au fil des ans, sont devenues les moteurs majeurs de la déstabilisation du pays. La chute du régime d'Amadou Toumani Touré en mars 2012, puis les attaques jihadistes dans les régions du Nord et du Centre, ont mis en lumière des défaillances profondes : fragilité des institutions, armée peu opérationnelle, absence de services publics dans les régions périphériques, tensions communautaires exacerbées¹. L'Etat malien, déjà confronté à de fortes inégalités socio-territoriales, a vu son autorité contestée par une variété d'acteurs groupes armés, milices d'autodéfense, groupes terroristes, mais aussi acteurs politiques cherchant à redéfinir les rapports de pouvoir². Les crises politiques successives de 2020 et 2021 ont accentué cette recomposition du champ politique. Les militaires, redevenus des acteurs centraux de la scène nationale, ont justifié leur intervention par la nécessité de « refonder l'État » et de restaurer la souveraineté

¹ Roland Marchal « La crise malienne : enjeux politiques et sécuritaires », Politique étrangère. 2013

² Jean-Pierre Olivier de Sardan, La rigueur du développement, Karthala, 2015

nationale.³Cette évolution s'est accompagnée d'une transformation profonde des relations internationales du Mali, marqué par des divergences croissantes avec ses partenaires traditionnels notamment la France et par un rapprochement stratégique avec de nouveaux acteurs, en particulier la Russie⁴. La crise malienne ne relève pas d'un simple accident conjoncturel. Elle s'enracine au contraire dans des dynamiques de long terme où s'entremêlent défaillances de la gouvernance, instabilité des institutions, fractures sociales et déficit de contrôle territorial par l'État. En vérité, la déliquescence fulgurante des structures étatiques lors de l'offensive des rebelles dans le Nord a mis en lumière la fragilité intrinsèque du système politique, tout comme les clivages profonds qui divisent la société. Longtemps minorées, ces faiblesses structurelles ont fini par saper l'appareil d'État, l'empêchant désormais d'assurer pleinement ses missions fondamentales de sécurité, de souveraineté et d'unité nationale. L'instabilité politique que subit le Mali est le produit d'une crise structurelle ancienne, caractérisée par une gouvernance défaillante, des tensions sociales et un abandon des territoires. La perte rapide du contrôle de la région septentrionale face aux groupes armés a révélé au grand jour la fragilité des institutions et les profondes divisions nationales. Masquées pendant des décennies, ces carences ont affaibli les fondements mêmes de l'Etat, compromettant aujourd'hui sa capacité à protéger ses citoyens, à maintenir la cohésion sociale et à exercer son autorité régaliennne. Loin d'être un événement imprévu, cette crise politique s'explique par un lourd passif d'instabilité institutionnelle, de mauvaise gouvernance et de faiblesse territoriale. L'effondrement soudain des institutions face à l'avancée des mouvements armés dans le Nord a agi comme un révélateur des vulnérabilités de l'Etat et des fractures internes du pays. Ces failles structurelles, négligées pendant trop longtemps, ont fini par éroder le rôle central de l'Etat, faisant obstacle à ses fonctions premières : protéger la population, pacifier le territoire et préserver l'unité. Pour élucider les origines profondes de cette crise, une analyse structurelle et multidimensionnelle de ses dynamiques internes s'impose. Cette démarche est essentielle pour saisir la refondation actuelle de l'État malien. La faillite des institutions politiques et de la gouvernance pour révéler les faiblesses structurelles ont ébranlé l'appareil étatique et les ressorts sociaux et ethniques du conflit afin d'expliquer l'effondrement du tissu sociopolitique sous l'effet des tensions identitaires et régionales.

Comment les mutations institutionnelles et sécuritaires nées de la crise malienne actuelle transforment-elles la gouvernance et la cohésion socio-économique du pays ?

³République du Mali, Charte de la Transition, 2020.

⁴ Emmanuel Dupuy, Géopolitique du Sahel L'Harmattan, 2021

L'élucidation des déterminants profonds de cette crise requiert une déconstruction structurelle de ses variables internes, condition sine qua non pour conceptualiser la refondation contemporaine de l'État malien. A cet effet, nous étudierons la crise des institutions et de la gouvernance ayant concouru à l'érosion de l'autorité étatique en (I) et les dimensions sociologiques et identitaires de la crise sur la fragmentation de l'espace sociopolitique en (II).

I- LA CRISE DES INSTITUTIONS ET DE LA GOUVERNANCE.

L'échec des institutions politiques maliennes constitue l'un des raisonnements fondamentaux de la crise qui a provoqué l'instabilité politique après l'indépendance (A), et la corruption généralisée qui éclaire les dérives de gestion publique ayant mené la légitimité et l'efficacité de l'Etat (B).

A- L'instabilité des institutions après l'indépendance

Dès son indépendance en 1960, le Mali a vu se succéder des pouvoirs civils, militaires et démocratiques, révélant la complexité d'établir un cadre constitutionnel permanent. Les efforts de modernisation, souvent interrompus par des transitions hâtives et des réformes incomplètes, ont structurellement fragilisé l'appareil d'Etat, limitant ainsi l'impact et la régularité des politiques publiques. Ce cycle d'instabilité, amorcé à l'ère postcoloniale et exacerbé par les crises politiques et sécuritaires récentes, a nourri la mal gouvernance, les fractures sociales et l'érosion des contre-pouvoirs. L'examen de cette trajectoire expose les défaillances de l'avènement démocratique (1) et la fragilité structurelle du système politique malien (2).

1- L'avènement démocratique face à ses propres défaillances.

L'effondrement du Mali en 2012 découle prioritairement de la fragilité historique de ses institutions politiques. Dès le tournant démocratique de 1991, l'appareil étatique souffrait d'une instabilité chronique et d'une administration défaillante. Ces faiblesses se sont accentuées à cause d'une centralisation outrancière, d'un clientélisme ancré et d'une corruption généralisée. Incapable d'assurer des services publics équitables et de répondre aux besoins locaux, l'Etat a perdu toute légitimité auprès de sa population. Cette rupture de confiance a paralysé le pouvoir central, le rendant vulnérable aux crises sécuritaires et sociales. Dès lors, l'analyse de cette faillite institutionnelle impose d'étudier l'histoire de l'instabilité politique malienne ainsi que ses dérives de gouvernance. La chute du régime autoritaire de Moussa TRAORE en 1991 a profondément bouleversé l'histoire politique malienne. Cet avènement démocratique résulte de la convergence entre les soulèvements populaires du Mouvement démocratique et l'action déterminante de l'armée,

alors dirigée par le lieutenant-colonel Amadou Toumani TOURE (ATT).⁵Cette transition, portée par des aspirations profondes à la liberté, à la justice et au pluralisme, a instauré un cadre institutionnel inédit fondé sur le multipartisme intégral, la liberté de la presse, la reconnaissance des associations et une Constitution consensuelle adoptée par référendum en 1992⁶. Toutefois, si cette ouverture démocratique fut saluée comme un modèle en Afrique de l'Ouest, elle a rapidement révélé des fragilités structurelles liées à la gestion du pluralisme, à l'instrumentalisation des institutions et à l'absence de véritables mécanismes de contrôle du pouvoir exécutif⁷. En effet, la transition n'a pas pris en compte de manière suffisante les dynamiques sociales, identitaires et territoriales préexistantes, en particulier dans les régions du Nord, où les rébellions touarègues des années 1990 mettaient déjà en lumière le déficit de présence de l'État⁸. Les gouvernements successifs ont progressivement consolidé un système politique dominé par des élites partisans dont les intérêts se sont parfois substitués aux exigences de gouvernance démocratique⁹. La démocratie de consensus, largement adoptée dans les années 2000, a contribué à diluer l'opposition, affaiblir le contrôle parlementaire et favoriser des arrangements politiques souvent opaques. Les institutions censées garantir l'équilibre des pouvoirs, Cour constitutionnelle, Assemblée nationale, Haute Cour de justice ont été perçues comme insuffisamment indépendantes, minant la confiance des citoyens dans la capacité de l'Etat à gérer le pluralisme politique de manière équitable¹⁰. Ainsi, les dérives de la transition démocratique se traduisent par une politisation excessive de l'administration, une généralisation du clientélisme, une dégradation de la gouvernance et un affaiblissement du pacte social. Ces défaillances ont préparé le terrain à la crise multidimensionnelle de 2012, révélant les limites d'une transition qui, bien qu'innovante et porteuse d'espoirs, n'a pas permis de consolider durablement la démocratie ni de prévenir les fractures institutionnelles et sociales qui continuent d'alimenter l'instabilité politique¹¹.

2- Les fragilités structurelles du système politique malien

L'inconstance politique du Mali ne date pas de la transition de 1991, mais de l'organisation même de son Etat. En copiant le centralisme jacobin français dès son indépendance, le pays a bâti

⁵ Mohamed Salif Diarra, *Crise de gouvernance et transition démocratique au Mali*, Karthala, 2014

⁶ Moussa Sow, *Le Mali contemporain : état, société et conflits*, Presses Universitaires de Dakar, 2010.

⁷ Amadou Maïga, « Les enjeux de la transition démocratique de 1991 », *Revue africaine de science politique*, n°12, 2015.

⁸ Roland Marchal, *Le Mali en crise : du Nord au Centre*, Paris, Karthala. 2013.

⁹ Issa N'Diaye, *La démocratie piégée : pouvoir, crise et gouvernance au Mali*, L'Harmattan. 2016.

¹⁰ Pierre Boilley, « Décentralisation et gouvernance au Mali », *Cahiers d'Etudes africaines*, vol. 55, 2015.

¹¹ International Crisis Group, *Mali : la politique du désordre*, Rapport Afrique n°201, 2013.

des institutions qui excluent le pouvoir local et ignorent ses réalités socioculturelles.¹² Cette centralisation extrême a non seulement renforcé la distance entre l'État et les populations, mais elle a également limité la capacité de l'administration à s'adapter aux réalités territoriales, notamment dans les régions du Nord et du Centre où l'Etat peine encore aujourd'hui à exercer pleinement son autorité¹³. La faiblesse des collectivités territoriales, malgré les réformes de décentralisation engagées depuis les années 1990, illustre les difficultés structurelles de l'Etat à redistribuer efficacement le pouvoir et les ressources¹⁴. De plus, le système politique malien souffre d'un déficit chronique de représentativité, les partis politiques, souvent structures autour de figures charismatiques ou de logiques clientélistes, peinent à incarner des projets idéologiques cohérents ou à canaliser les revendications sociales¹⁵. Cette faiblesse du cadre partisan se double d'une crise de crédibilité des institutions électorales, régulièrement critiquées pour leur manque de transparence et pour les contestations récurrentes des résultats¹⁶. La Cour constitutionnelle, dont plusieurs décisions ont suscité la controverse notamment lors des législatives de 2020, symbolise cette crise de confiance qui affecte le fonctionnement institutionnel¹⁷. En outre, le défaut de surveillance effective de l'exécutif représente un facteur déterminant d'insécurité politique. Le Parlement, dominé par une majorité présidentielle souvent hégémonique, n'a pas toujours joué pleinement son rôle de contre-pouvoir, favorisant un déséquilibre institutionnel au profit de l'exécutifs¹⁸. Ce déficit de contrôle a facilité la mauvaise gestion des finances publiques, la multiplication des scandales politico-financiers et l'érosion progressive de la légitimité étatique¹⁹. La fragilité des institutions judiciaires elles-mêmes confrontées à des problèmes d'indépendance, a contribué à affaiblir la capacité du système à prévenir les abus de pouvoir et à garantir l'Etat de droit²⁰. Les faiblesses structurelles du système politique malien s'expliquent par trois facteurs : des institutions héritées et inadaptées, des partis politiques fragiles et un manque de contre-pouvoirs réels. Ces facteurs ont créé des vulnérabilités systémiques qui expliquent en grande partie la persistance des crises politiques successives.

¹² Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Fayard, 1995.

¹³ Baz Lecoeg, *Disputed Desert : Decolonisation, Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali*, Britt, 2010.

¹⁴ Emmanuel Dupuy, *Géopolitique du Sahel*, L'Harmattan, 2021.

¹⁵ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La rigueur du développement*, Karthala, 2015,

¹⁶ United Nations Development Programme (UNDP), *Mali Human Development Report*. 2019

¹⁷ Hélène Thiollot, « Gouvernance et crise institutionnelle au Mali », *Afrique contemporaine*, n°256, 2016

¹⁸ Mohamed Bouh, *Institutions et pouvoir exécutif au Mali*, Editions Universitaires Africaines, 2018

¹⁹ Amnesty International, *Mali : corruption et droits humains*, Rapport. 2020

²⁰ *Transparency International, Corruption Perception Index - Mali*, 2021

B- L'instabilité des institutions et la corruption généralisée

La stabilité et la légitimité de l'Etat malien reposent fondamentalement sur sa gouvernance. Pourtant, les institutions politiques et administratives du pays restent durablement marquées par des défaillances de gestion, une opacité décisionnelle et une répartition inefficace des ressources. Ce manque d'efficacité publique est aggravé par une corruption systémique généralisée au sein de l'administration, qui détruit le lien de confiance entre les citoyens et les institutions. Ainsi, les détournements de fonds publics et les scandales politico-financiers à répétition freinent le progrès socio-économique ayant des impacts de la mauvaise gestion des fonds publics (1) et ses incidences sociopolitiques sur la corruption (2).

Page | 318

1- L'impact négatif de la mauvaise gestion des fonds publics.

La défaillance des institutions maliennes s'illustre particulièrement à travers la gestion défectueuse de ses ressources financières. Depuis les années 1990, l'Etat peine à établir des mécanismes efficaces de planification budgétaire et de contrôle de l'exécution des dépenses publiques²¹. L'inefficacité dans la répartition des ressources entre les régions, combinée à une faible capacité administrative locale, a conduit à un développement inégal et à l'accentuation des disparités régionales²². Cette mauvaise allocation a particulièrement affecté les infrastructures, l'éducation, la santé et les services de sécurité, aggravant le sentiment d'exclusion dans certaines zones périphériques, notamment dans le Nord et le centre du pays²³. L'incapacité à mobiliser et gérer efficacement les ressources a également renforcé la dépendance à l'aide internationale, limitant l'autonomie de l'Etat dans ses politiques de développement²⁴. Les conséquences de cette gestion déficiente sont multiples. D'une part, elle engendre un décalage entre les attentes des populations et la capacité réelle de l'Etat à répondre à leurs besoins, favorisant la frustration et le mécontentement social²⁵. D'autre part, la mauvaise gestion alimente les tensions identitaires et territoriales, puisque certaines communautés perçoivent un traitement inéquitable dans l'accès aux services publics et aux opportunités économiques²⁶. Les régions périphériques, historiquement marginalisées, voient ainsi s'accentuer le sentiment d'exclusion et de désaffection vis-à-vis de l'Etat, contribuant à la radicalisation de certains groupes et à l'émergence de zones de non-droit²⁷. Enfin, la mauvaise gestion des ressources contribue à l'affaiblissement du pouvoir central, puisque

²¹ International Crisis Group. Mali : la politique du désordre, Rapport Afrique n°201. 2013.

²² Baz Lecocq, *Disputed Desert : Decolonisation, Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali*. Brill, 2010.

²³ Moussa Sow, *Le Mali contemporain : état, société et confis*, Presses Universitaires de Dakar, 2010

²⁴ UNDP, *Mali Human Development Report*, 2019.

²⁵ Issa N'Diaye, *La démocratie piégée : pouvoir, crise et gouvernance au Mali*, L'Harmattan. 2016.

²⁶ Roland Marchal, *Le Mali en crise : du Nord au Centre*, Karthala, 2013.

²⁷ Mohamed Salif Diarra, *Crise de gouvernance et transition démocratique au Mali*, Karthala, 2014

les ressources limitées sont souvent concentrées dans la capitale, accentuant le fossé entre le centre et les périphéries²⁸. La mauvaise gestion des ressources publiques ne se limite pas à une question administrative ou financière : elle a un impact direct sur la cohésion sociale, la stabilité politique et la légitimité de l'Etat malien. Elle constitue ainsi un facteur central de la crise institutionnelle et politique qui continue de fragiliser le pays.

2- L'incidence des affaires de corruption sur la crise de confiance envers les institutions publiques

La corruption généralisée constitue l'un des principaux obstacles à la consolidation de l'Etat malien et à la confiance des citoyens dans les institutions. Les scandales financiers impliquant des responsables politiques, des hauts fonctionnaires ou des entreprises publiques ont été fréquents depuis la décennie 1990, révélant des détournements de fonds publics, des marchés truqués et des pratiques d'enrichissement personnel²⁹. Cette situation est aggravée par l'absence de sanctions effectives et la perception d'une impunité quasi générale, qui ont contribué à normaliser certaines pratiques de corruption dans le fonctionnement de l'administration. La corruption fragilise profondément la légitimité étatique à travers plusieurs mécanismes. Au niveau institutionnel, elle paralyse l'indépendance et la transparence des administrations publiques. De plus, elle nuit à l'efficacité des actions gouvernementales tout en créant de graves inégalités dans l'accès aux services sociaux. Sur le plan social, la corruption engendre un sentiment de frustration et d'injustice parmi les populations, notamment dans les régions périphériques, où les citoyens estiment être systématiquement défavorisés par rapport aux élites politiques et économiques³⁰. Ce sentiment de marginalisation nourrit la défiance à l'égard de l'Etat et peut renforcer les velléités de contestation ou de soutien aux mouvements armés. Elle affecte également la scène politique. Les partis et les élites sont souvent perçus comme des acteurs centrés sur leur enrichissement personnel plutôt que sur la promotion de l'intérêt général. Les élections, les marchés publics et les nominations administratives sont régulièrement marqués par des pratiques clientélistes et opaques, sapant la crédibilité des processus démocratiques et accentuant le sentiment que l'Etat est incapable de garantir l'équité et la justice³¹. Par conséquent, la corruption ne constitue pas seulement un problème financier ou moral, mais un facteur central de l'instabilité politique, capable d'aggraver les fractures sociales et d'éroder la légitimité du pouvoir central.

²⁸ Emmanuel Dupuy, *Géopolitique du Sahel*, L'Harmattan, 2021.

²⁹ Amnesty International, *Mali : corruption et droits humains*, Rapport, 2020.

³⁰ Mohamed Bouh, *Institutions et pouvoir exécutif au Mali*, Editions Universitaires Africaines, 2018.

³¹ Hélène Thiollot, « Gouvernance et crise institutionnelle au Mali », *Afrique contemporaine*, n°256. 2016.

II- LES DIMENSIONS SOCIOLOGIQUES ET IDENTITAIRES DE LA CRISE

Ces facteurs sera organisé autour des tensions régionales et communautaires au Mali (A), mettant en lumière les conflits entre communautés afin de montrer l'isolement des régions du centre et du Nord dans le processus politique malien (B).

Page | 320

A- Les divisions régionales et communautaires au Mali

Les tensions entre communautés provenant des rivalités entre agriculteurs et éleveurs, les désaccords autour des terres et de l'accès à l'eau, ainsi que les tensions politiques entre groupes majoritaires et minoritaires, (1) et le poids des revendications d'autonomie au cœur de la crise ont régulièrement dégénéré en affrontements violents (2).

1- Les tensions entre communautés

Les tensions entre communauté constituent un élément central de la crise malienne. Les fractures communautaires et géographiques sont au cœur de la crise au Mali. Malgré sa richesse culturelle, le pays subit des affrontements répétés pour la terre, les ressources et le pouvoir local. Ces rivalités, combinées à des injustices historiques, affaiblissent la cohésion nationale en poussant chaque groupe à se replier sur son identité. Au-delà des défaillances de l'État, le conflit est donc profondément social. Les violences intercommunautaires et les revendications d'autonomie montrent la difficulté des institutions à créer un système politique qui intègre tout le monde. Enfin, la sensation de délaissement ressentie dans les régions du Centre et du Nord nourrit une colère permanente, qui entretient l'insécurité et fragilise le pouvoir central. Le Mali connaît depuis plusieurs décennies des conflits intercommunautaires, souvent localisés dans les régions du Centre et du Nord, où l'accès aux ressources naturelles terres cultivables, pâturages et points d'eau constitue un enjeu vital pour les populations locales³². Les rivalités entre agriculteurs sédentaires, majoritairement issus de communautés bambara et dogon, et éleveurs nomades, principalement peuls et touaregs, ont été accentuées par la pression démographique et la raréfaction des ressources dues au changement climatique³³. Ces tensions économiques et environnementales se doublent d'un clivage ethnique qui transforme des conflits matériels en affrontements violents, parfois instrumentalisés par des acteurs politiques ou des groupes armés³⁴. Les conflits entre communautés ont des conséquences directes sur la stabilité de l'Etat. Ils fragilisent l'autorité centrale, perturbent les circuits économiques locaux et renforcent le sentiment d'insécurité chez les populations

³² Baz Lecocq, *Disputed Desert : Decolonisation, Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali*, Brill.2010.

³³ International Crisis Group, Mali : conflits communautaires et tensions au Centre, Rapport Afrique n°234, 2016

³⁴ Roland Marchal, *Le Mali en crise : du Nord au Centre*, Karthala, 2013.

civiles³⁵. L'Etat, souvent incapable d'assurer la protection et la médiation entre groupes, voit sa légitimité remise en cause. La prolifération des milices communautaires et l'extension de zones où l'Etat est peu présent constituent autant de facteurs qui facilitent l'implantation de groupes armés et de réseaux criminels³⁶. Ainsi, les conflits entre communautés ne se limitent pas à des affrontements locaux : ils s'inscrivent dans une dynamique nationale de fragilisation étatique et de déstabilisation sécuritaire.

2- Le poids des revendications d'autonomie au cœur de la crise.

Les exigences d'autonomie formulées dans le Nord malien ont constitué un facteur clé dans le durcissement des tensions politiques. Depuis l'indépendance, les populations touarègues et arabes ont exprimé un sentiment de marginalisation politique et économique, dénonçant le manque de représentativité et l'inégalité dans la distribution des ressources³⁷. Les rébellions touarègues des années 1990 et 2000, ainsi que la déclaration d'indépendance de l'Azawad en 2012, traduisent cette aspiration à un contrôle local renforcé sur les affaires politiques et économiques. Ces mouvements ont parfois été instrumentalisés par des groupes armés ou des acteurs régionaux, transformant des revendications légitimes en conflits violents et en fragmentation territoriales³⁸. Ces dynamiques ont altéré la légitimité des institutions centrales, mettant en exergue les carences de la gouvernance territoriale et exacerbant les clivages géopolitiques entre les régions septentrionales et méridionales. Les processus de paix, formalisés par les accords de Ouagadougou et d'Alger, ont tenté d'amorcer une désescalade via la décentralisation et la réintégration socio-politique. Néanmoins, leur application fragmentaire alimente les contentieux. La récurrence des aspirations autonomistes témoigne de la complexité à articuler souveraineté nationale et identités régionales, perpétuant ainsi la crise sécuritaire et politique. Elles ont affaibli le pouvoir central, montré qu'il ne pouvait pas diriger tout le pays et aggravé la division entre le Nord et le Sud. Pourtant, ces mesures sont mal appliquées et rejetées par certains. Les demandes d'autonomie continuent et prouvent que l'Etat ne trouve pas l'équilibre entre l'unité du pays et le respect des régions. Cela prolonge l'insécurité et l'instabilité politique. Ces crises ont érodé le pouvoir, révélé son incapacité à contrôler tout le territoire et creusé le fossé entre le Nord et le Sud. Bien que les traités aient proposé le retour des exilés et la décentralisation pour apaiser ces tensions, leur mise en œuvre incomplète demeure contestée. Ainsi, les revendications d'autonomie qui persistent montrent à

³⁵ Moussa Sow, *Le Mali contemporain : état, société et conflits*, Presses Universitaires de Dakar, 2010

³⁶ *United Nations Office for West Africa and Sahel (UNOWAS), Conflict Analysis Report - Mali*. 2019

³⁷ Mohamed Salif Diarra, *Crise de gouvernance et transition démocratique au Mali*, Karthala. 2014

³⁸ International Crisis Group, *Mali : le Nord en tension*, Rapport Afrique n°210. 2014.

quel point il est difficile de concilier unité nationale et spécificités régionales, ce qui entretient l'instabilité politique et sécuritaire.

B- L'isolement des régions du Centre et du Nord.

La crise socio-politique malienne s'explique en grande partie par l'isolement géographique et administratif du Nord (1) et les répercussions de la marginalisation des régions périphériques (2).

Page | 322

1- L'impact de l'isolement géographique et administratif du Nord

L'intégration du Nord du Mali à l'État central est compromise par son immensité et sa faible densité démographique. Cet isolement géographique alimente un profond sentiment de discrimination chez les populations locales, systématiquement écartées des décisions politiques et de l'essor économique. Cette rupture historique se traduit concrètement par l'absence d'infrastructures fondamentales et un désengagement progressif des institutions étatiques. Les difficultés d'accès aux infrastructures de transport, aux services publics essentiels et aux institutions administratives ont limité la capacité des populations locales à bénéficier des politiques publiques³⁹. L'immensité territoriale et la faible densité démographique du Nord du Mali freinent fortement son unification avec le pouvoir central. Cet enclavement géographique renforce le sentiment d'exclusion des communautés locales, qui se voient privées de poids politique et de retombées économiques. En pratique, cette coupure historique se manifeste par un manque flagrant d'infrastructures de base et par l'effacement progressif des institutions de l'État. Cet isolement a également créé un vide institutionnel propice à l'implantation de mouvements rebelles, de groupes armés et de réseaux criminels⁴⁰. La distance physique entre le centre politique de Bamako et les zones nordiques a accentué le sentiment de déconnexion des habitants, renforçant l'idée que leurs besoins et préoccupations sont négligés par l'État central⁴¹. Les contraintes spatiales et démographiques du Nord-Mali hypothèquent son ancrage à l'autorité centrale. Cet enclavement nourrit un profond sentiment de relégation parmi les populations, exclues des instances décisionnelles et des dynamiques de développement. La rupture se matérialise par un déficit structurel en infrastructures et un désengagement progressif des services régaliens. Sur le plan économique, l'isolement a contribué à des inégalités importantes dans l'accès aux opportunités. Les régions du Nord ont été marginalisées dans les projets de développement, les investissements publics et les services sociaux, ce qui a limité leur participation à la dynamique nationale⁴². Cette

³⁹ Baz Lecocq, *Disputed Desert : Decolonisation, Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali*, Brill.2010.

⁴⁰ International Crisis Group, Mali : le Nord une tension, Rapport Afrique n°210. 2014

⁴¹ Roland Marchal, *Le Mali en crise : du Nord au Centre*, Karthala, 2013

⁴² Moussa Sow, *Le Mali contemporain : état, société et conflits*, Presses Universitaires de Dakar, 2010.

exclusion économique a favorisé la dépendance à l'économie informelle, souvent contrôlée par des acteurs locaux ou des groupes armés, ce qui a renforcé l'autorité parallèle et fragilisé davantage l'État⁴³. L'isolement administratif et géographique a ainsi contribué à créer un cercle vicieux d'exclusion, de vulnérabilité et de contestation de l'autorité centrale, accentuant les tensions sociales et politiques⁴⁴.

2- Les répercussions de la marginalisation des régions périphériques

L'isolement géographique des régions périphériques se double d'un manque de poids politique au sein des institutions de l'Etat. Disposant de peu de moyens pour orienter les décisions gouvernementales, les habitants du Nord et du Centre éprouvent un profond sentiment d'abandon et d'iniquité. Les partis politiques nationaux, centrés sur les grandes villes et les régions du Sud, peinent à intégrer les préoccupations locales dans leurs programmes et stratégies électorales⁴⁵. Cette sous-représentation alimente la méfiance vis-à-vis de l'Etat et contribue à l'émergence de mouvements revendicatifs, tant sur le plan identitaire que territorial. L'impact de cette non-représentation est particulièrement visible dans le cadre des négociations politiques et des accords de paix. Les populations locales perçoivent souvent ces accords comme dictés par le centre ou par des acteurs extérieurs, sans réelle participation des bénéficiaires directs⁴⁶. Cette perception renforce le sentiment d'exclusion et peut compromettre la mise en œuvre effective des politiques de réconciliation et de développement. En outre, le manque de poids au sein des institutions restreint l'accès de ces zones aux financements de l'Etat et freine la protection de leurs priorités économiques et sociales. Ce déficit de représentativité pérennise les inégalités entre la capitale et les territoires excentrés, tout en attisant des rancœurs régulières qui menacent l'unité du pays et l'équilibre politique malien. L'instabilité malienne est profondément nourrie par l'abandon des régions septentrionales et centrales, un phénomène au carrefour de dysfonctionnements géographiques, institutionnels et politiques. Cet enclavement territorial, conjugué à la carence des services étatiques et à un déficit de représentativité, accentue le sentiment de relégation. De telles ruptures favorisent des logiques de confrontation qui érodent simultanément l'autorité centrale et l'unité républicaine. La crise au Mali s'explique en grande partie par le délaissement des régions du Nord et du Centre, où s'entremêlent des blocages géographiques, politiques et administratifs. Privées d'infrastructures de base, de services publics et de voix politique, ces zones s'enfoncent

⁴³ *United Nations Development Programme (UNDP), Mali Human Development Report. 2019*

⁴⁴ Mohamed Salif Diarra, *Crise de gouvernance et transition démocratique au Mali*. Karthala, 2014.

⁴⁵ Pierre Boilley, « Décentralisation et gouvernance au Mali », *Cahiers d'Études africaines*. vol. 55. 2015

⁴⁶ *United Nations, Peace Agreement Monitoring Report - Mali. 2020.*

dans l'isolement. Cette exclusion nourrit des tensions armées ou communautaires qui affaiblissent le pouvoir de l'Etat et sapent la cohésion nationale.

Conclusion

La crise politique malienne découle de facteurs profonds et multiples qui fragilisent l'Etat, ses institutions et sa cohésion sociale. Loin d'être un événement isolé, cette instabilité résulte d'une fragilisation institutionnelle historique, alimentée par des transitions démocratiques inachevées, une mauvaise gouvernance et des conflits territoriaux latents. Depuis la transition de 1991, les dysfonctionnements accumulés tels que la corruption systémique, la faiblesse des contre-pouvoirs et les crises politiques à répétition ont ruiné la crédibilité de l'Etat. Ce délaissement démocratique a provoqué une révolte populaire globale et rompu définitivement le lien de confiance entre la population et ses dirigeants. Par ailleurs, les dimensions sociales, ethniques et géographiques ont largement aggravé la situation. Dans les régions du Nord et du Centre, les rivalités historiques entre communautés, ravivées par la lutte pour l'accès aux ressources, ont déclenché des vagues de violence. En parallèle, l'abandon socio-économique de vastes territoires a distendu le sentiment d'appartenance nationale, alimentant ainsi les désirs d'indépendance ou d'autonomie. Ces fractures ont créé un terrain propice au développement et à l'implantation de mouvements armés qu'ils soient d'ordre communautaire, criminel ou terroriste, ces derniers s'engouffrant immédiatement dans l'absence d'autorité étatique. L'impact interne de cette crise a gravement menacé l'équilibre du Mali. La souveraineté nationale a été profondément touchée par la montée de l'insécurité, la division territoriale, la paralysie des services publics et l'abandon de certaines zones. En raison de faiblesses structurelles et d'un sous-équipement chronique, les forces armées n'ont pas réussi à bloquer l'avancée des groupes rebelles. L'Etat a ainsi vu son autorité chanceler, devenant incapable d'assurer la sécurité publique et de défendre sa population. La stabilité du Mali a été compromise par les lourdes conséquences de cette crise interne. L'insécurité, la fragmentation du pays et l'effondrement des services de base ont sapé la souveraineté nationale. Face à l'expansion des mouvements armés, une armée sous-équipée et structurellement fragile n'a pas pu riposter efficacement. Ce manque de moyens a mis à mal l'autorité de l'Etat, désormais impuissant à garantir l'ordre et la protection des civils. Les répercussions endogènes de cette crise ont lourdement hypothéqué la stabilité de l'Etat malien. L'exacerbation de l'insécurité, le fractionnement territorial, la déliquescence des services publics vitaux et le détachement de pans entiers du territoire ont altéré la souveraineté nationale. Grevée par des défaillances structurelles et un déficit matériel, l'institution militaire s'est avérée incapable de juguler l'avancée des factions armées. Par conséquent, l'appareil étatique a vu ses prérogatives régaliennes remises en cause,

notamment sa capacité à maintenir l'ordre et à veiller à la sécurité des populations. La crise politique malienne est le résultat d'une combinaison complexe de fragilités institutionnelles, de fractures sociales et de défaillances sécuritaires. Elle a conduit à une situation où l'Etat, longtemps central mais souvent distant des réalités locales, se trouve aujourd'hui confronté à un délit existentiel de légitimité, de Souveraineté et de cohésion interne.



L'élément intentionnel à l'épreuve du numérique : vers une théorie de la présomption de volonté dans les infractions numériques

The Mental Element in the Digital Age: Towards a Theory of the Presumption of Intent in Digital

Offences Page | 326

Par :

KOUM MATHIO Emmanuelle

Doctorante en Droit pénal et Sciences criminelles

Université de Yaoundé 2- SOA

Résumé :

Le droit pénal classique repose sur le postulat selon lequel l'élément intentionnel constitue une donnée psychologique interne qui doit être personnellement et positivement démontrée par l'accusation. Ce modèle probatoire se heurte toutefois à des difficultés inédites lorsque l'infraction est commise dans le cyberspace, marqué par l'anonymat des acteurs, la dématérialisation des comportements, l'automatisation des traitements et la multiplication des intermédiaires techniques. Face à ces obstacles, le droit positif tend à reconstruire l'intention à partir d'un faisceau d'indices objectifs tenant notamment à la qualité de l'auteur, à ses compétences techniques, à ses obligations légales, à son pouvoir d'action ou encore à son comportement face au risque. La présente étude met en évidence l'émergence d'une véritable théorie de la présomption de volonté dans les infractions numériques, en analysant ses fondements, ses manifestations et les limites que lui imposent les principes fondamentaux du droit pénal. Elle soutient surtout que cette évolution dépasse la seule question de la preuve pour conduire à un renouvellement de la théorie de l'élément intentionnel : sans remettre en cause le principe de culpabilité, le numérique favorise une objectivation raisonnée de l'élément moral, fondée sur des indices graves, précis et concordants, conciliant ainsi l'efficacité de la répression avec le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense.

Mots-clés : élément intentionnel – présomption de volonté – infractions numériques.

Abstract :

Classical criminal law rests on the assumption that the mental element (mens rea) is an internal psychological state that must be personally and positively established by the prosecution. This evidentiary model, however, encounters unprecedented difficulties when offences are committed in cyberspace, where anonymity, the dematerialisation of conduct, the automation of processes, and the multiplication of technical intermediaries considerably hinder direct proof of intent. In response to these challenges, positive law increasingly reconstructs intent through a body of objective indicia, including the offender's technical expertise, professional status, statutory duties, actual capacity to act, and conduct in the face of known risks. This article demonstrates the emergence of a genuine theory of the presumption of intent in digital offences by examining its foundations, manifestations, and the limits imposed by the fundamental principles of criminal law. More fundamentally, it argues that this development extends beyond evidentiary issues and calls for a renewed theory of the mental element. Without abandoning the principle of culpability, digital criminal law promotes a reasoned objectivisation of mens rea, grounded in serious, precise and consistent indicia, thereby reconciling effective law enforcement with the presumption of innocence and the rights of the defence.

Page | 327

Keywords: mens rea – presumption of intent – digital offences.

Introduction

« *Nul n'est censé ignorer la loi* »¹, mais encore faut-il, pour que la sanction pénale soit légitime, que la loi puisse démontrer que celui qui l'a violée l'a fait sciemment et volontairement. Cette exigence, consubstantielle au droit pénal moderne, trouve sa traduction la plus achevée dans l'adage latin *actus non facit reum nisi mens sit rea* : l'acte ne rend pas coupable à moins que son état d'esprit soit aussi coupable². Le droit pénal classique repose ainsi sur un postulat d'apparence simple, mais aux implications considérables : l'intention est une donnée psychologique, purement interne au sujet, qui doit être personnellement et positivement démontrée par celui qui accuse. L'article 121-3 du Code pénal français dispose en ce sens qu'« il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre »³, tandis que les traditions pénales camerounaise et, plus largement, africaines francophones, structurées autour de l'héritage du droit pénal français et, pour leur composante anglophone, de la *Common Law*, consacrent également l'exigence d'un élément moral distinct de l'élément matériel. L'intention n'est pas définie par le législateur. Encore appelé élément moral ou élément psychologique de l'infraction, il désigne l'état d'esprit répréhensible qui doit accompagner l'accomplissement de l'élément matériel pour que l'infraction soit pénalement constituée. La définition sur laquelle s'accordent la majorité des auteurs dont Emile Garçon est la suivante : c'est la volonté de commettre l'infraction telle qu'elle est déterminée par la loi, plus la conscience chez le coupable d'enfreindre les prohibitions légales⁴.

Cette exigence probatoire, déjà délicate dans la criminalité classique, se heurte à des difficultés inédites lorsque l'infraction est commise dans le cyberspace. Quatre phénomènes convergent pour rendre la démonstration directe de l'intention singulièrement périlleuse. L'anonymat, d'abord, permet à l'auteur de masquer son identité grâce aux pseudonymes, aux réseaux privés virtuels (VPN), aux serveurs mandataires (*proxies*) ou aux procédés de chiffrement. La dématérialisation, ensuite, prive les enquêteurs des indices matériels traditionnellement mobilisés pour reconstituer le comportement criminel, au profit de données numériques volatiles et aisément altérables. L'automatisation des comportements, par ailleurs, brouille la frontière entre l'action humaine et le fonctionnement autonome des systèmes numériques, tandis que la multiplication des intermédiaires techniques – fournisseurs d'accès, hébergeurs, plateformes

¹ Ou en latin *Nemo jus ignorare censetur* ou *Ignorantia juris non excusat*, est un adage fondamental en droit. Il établit une présomption universelle selon laquelle toute personne est supposée connaître les lois en vigueur dans son pays.

² James Stephen, *History of the Criminal Law of England* (vol 2, pp. 94-5).

³ Article 121-3, Code pénal français.

⁴ MERLE (R.) et VITU (A.), *Traité de droit criminel*, édit. Cujas, 1967.

numériques ou exploitants de réseaux sociaux – fragmente les responsabilités et complique l'identification de celui auquel l'intention doit être imputée.

Face à cette crise de la preuve psychologique, le juge ne renonce pourtant pas à l'exigence de l'élément moral. Il est progressivement conduit à le reconstruire à partir d'indices objectifs tenant notamment à la qualité de l'auteur, à la maîtrise de l'outil numérique, au manquement à des obligations légales de vigilance, à la répétition des comportements ou encore à l'abstention de prévenir un risque pourtant prévisible. Cette démarche n'est pas totalement étrangère au juge. C'est la technique des présomptions. Du latin « *praesumptio* » qui se traduit par « l'idée faite avant toute expérience », les présomptions « sont des conséquences que la loi ou le magistrat tire d'un fait connu à un fait inconnu »⁵. Autrement dit, elle conduit à tenir pour certain un fait incertain. Elle est utilisée par le juge pour effectuer un raisonnement par induction afin d'éclaircir une situation abstraite.

Toutefois, le contentieux numérique lui confère une ampleur nouvelle en raison des difficultés propres à l'identification des auteurs et à la démonstration directe de leur volonté. La Cour européenne des droits de l'homme l'a d'ailleurs admis dans son arrêt *Salabiaku c. France* du 7 octobre 1988, en jugeant que « tout système juridique connaît des présomptions de fait ou de droit » et que la Convention n'y met pas obstacle, à condition qu'elles soient enserrées « dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense »⁶.

De ce constat surgit la problématique centrale de la présente étude : comment le droit pénal du numérique peut-il recourir à une présomption de volonté pour surmonter les difficultés de preuve de l'élément intentionnel dans le cyberspace, sans porter atteinte au principe de culpabilité et à la présomption d'innocence ?

L'hypothèse défendue est que le droit pénal du numérique tend progressivement à faire émerger une véritable présomption de volonté, dont les fondements, les manifestations et les limites permettent d'envisager la systématisation doctrinale. L'objectif n'est pas de consacrer une nouvelle catégorie juridique autonome, mais de mettre en évidence un mécanisme déjà présent en droit positif, afin d'en proposer un cadre d'analyse cohérent et conforme aux principes fondamentaux du droit pénal.

L'intérêt de cette étude est double.

⁵ Article 1349, Code civil français.

⁶ Cour EDH, 7 octobre 1988, *Salabiaku c. France*, req. n° 10519/83, § 28.

Sur le plan théorique, elle contribue à la réflexion sur l'évolution de l'élément intentionnel en droit pénal à l'ère du numérique. En mettant en évidence l'émergence d'une présomption de volonté à partir d'indices objectifs, elle interroge la capacité des catégories classiques du droit pénal général — notamment le dol, la faute, le principe de culpabilité, la présomption d'innocence et la charge de la preuve — à appréhender les spécificités des infractions numériques. Elle propose ainsi une lecture renouvelée de l'élément moral, sans remettre en cause les principes fondamentaux qui gouvernent la responsabilité pénale.

Sur le plan pratique, cette étude offre des pistes de réflexion destinées à encadrer le recours aux présomptions dans la preuve de l'intention criminelle. Face aux mutations propres à l'environnement numérique, qui compliquent l'identification des auteurs, fragmentent les chaînes de responsabilité et rendent la preuve de l'élément intentionnel particulièrement délicate, cette étude s'attache à concilier les exigences d'efficacité de la répression des infractions numériques avec le respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux de la personne poursuivie. Les solutions proposées peuvent ainsi alimenter la réflexion du législateur, guider l'interprétation des juridictions et contribuer à une meilleure adaptation du droit pénal aux mutations technologiques.

La démonstration s'articule en deux temps. Dans un premier temps, il s'agira de mettre en évidence l'émergence progressive d'une présomption de volonté dans le droit applicable aux infractions numériques, en identifiant ses fondements ainsi que ses principales manifestations (I). Dans un second temps, l'étude examinera les limites de ce mécanisme présomptif, avant de proposer les conditions de son encadrement afin de préserver l'équilibre entre l'efficacité de la répression des infractions numériques et les garanties fondamentales du droit pénal (II).

I- LA CONSTRUCTION D'UNE PRESOMPTION DE VOLONTE ADAPTEE AUX INFRACTIONS NUMERIQUES

L'émergence d'une présomption de volonté dans les infractions numériques ne procède ni d'une création prétorienne isolée ni d'une fiction juridique arbitraire. Elle constitue la réponse progressive du droit positif aux difficultés probatoires propres au cyberspace, qui rendent de plus en plus délicate l'établissement direct de l'élément intentionnel. Confronté à l'insuffisance des modes classiques de preuve de la volonté criminelle, le juge est conduit à reconstruire celle-ci à partir d'éléments objectifs, sans pour autant remettre en cause le principe de culpabilité. Cette évolution s'appuie sur des fondements désormais identifiables (A), avant de se traduire par des manifestations concrètes dans plusieurs régimes contemporains de responsabilité pénale (B).

A- Les fondements de la présomption de volonté

La présomption de volonté trouve son origine dans une difficulté essentiellement probatoire. Si le droit pénal demeure attaché au principe selon lequel l'intention doit être personnellement imputée à l'auteur de l'infraction, les caractéristiques propres au cyberspace⁷ rendent cette démonstration particulièrement délicate. Pour éviter que ces difficultés n'aboutissent à une impunité systématique, le juge et le législateur sont progressivement conduits à recourir à des mécanismes permettant d'inférer l'élément moral à partir de circonstances objectives. Ainsi, la présomption de volonté s'explique d'abord par l'impossibilité d'établir directement l'intention dans le cyberspace (1), avant de reposer sur une reconstruction de cette volonté au moyen d'indices objectifs suffisamment concordants (2).

1- La difficulté d'établir directement l'intention dans le cyberspace

La preuve de l'élément moral, dans le contentieux pénal classique, s'appuie sur un faisceau d'éléments matériels et humains : aveux, témoignages, traces physiques, correspondances, mobiles apparents. Le juge reconstitue, à partir de ce faisceau, l'état d'esprit de l'auteur au moment des faits. Or, dans le cyberspace, ce faisceau probatoire traditionnel se trouve structurellement appauvri, pour au moins cinq raisons convergentes.

En premier lieu, la disparition des preuves psychologiques directes. L'acte numérique ne laisse, le plus souvent, aucune trace de la délibération qui l'a précédé : il n'y a ni geste observable, ni parole prononcée devant témoin, ni objet manipulé sous le regard d'un tiers. Le clic, la commande informatique, l'instruction transmise à un algorithme ne révèlent, en eux-mêmes, rien de l'état mental de leur auteur. La preuve doit alors être recherchée dans des traces indirectes — journaux de connexion, métadonnées, historiques de navigation — dont l'interprétation est elle-même sujette à caution.

En second lieu, la dématérialisation des actes prive l'enquête des repères spatio-temporels classiques. Une infraction numérique peut être initiée dans un État, exécutée par un serveur situé dans un second, et produire son résultat dommageable dans un troisième. Cette délocalisation, bien documentée par la doctrine relative à la cybercriminalité transnationale, complique non seulement la détermination de la loi applicable et de la juridiction compétente, mais aussi la reconstitution matérielle du parcours intentionnel de l'auteur.

⁷ Le cyberspace se présente comme un espace indéfini. Il est la résultante continuellement provisoire des interconnexions qui existent entre les ordinateurs raccordés selon les protocoles compatibles. Il se présente comme un espace virtuel, un espace d'interactions, caractérisé par la souveraineté d l'utilisateur et la concurrence des régulations.

En troisième lieu, l'anonymat structurel du cyberspace. L'anonymat, selon le Dictionnaire de l'Académie française, est : « état d'une personne ou d'une chose qui reste anonyme »⁸ ; et anonyme quant à lui : « dont on ignore le nom ou qui n'a pas de nom »⁹. Dans sa forme la plus simple, l'anonymat est le fait de ne pas être identifié. Les technologies de dissimulation de l'identité — recours à des pseudonymes, usurpation d'identité numérique, utilisation de réseaux privés virtuels (VPN), du réseau Tor¹⁰ ou encore de serveurs relais situés à l'étranger — rendent particulièrement difficile l'identification de l'auteur réel des faits. Or, la démonstration de l'intention suppose, en premier lieu, que puisse être déterminée la personne à laquelle cette intention est imputable. Tant que subsiste une incertitude sur l'identité de l'auteur, il devient impossible d'apprécier son état d'esprit au moment de l'action. Cette difficulté dépasse la seule question de l'identification matérielle. Même lorsqu'un terminal informatique ou une adresse IP est localisé, rien ne permet d'affirmer avec certitude que son titulaire est l'auteur effectif de l'infraction. Les phénomènes d'usurpation de comptes, d'utilisation partagée des équipements informatiques ou de compromission de systèmes permettent à un tiers d'agir sous l'identité numérique d'autrui. Le juge est alors confronté à une dissociation entre l'auteur apparent de l'acte technique et l'auteur véritable de la décision criminelle, ce qui fragilise considérablement l'administration de la preuve pénale¹¹. L'anonymat affecte ainsi directement la preuve de l'élément moral. Il ne fait pas seulement obstacle à l'identification de la personne poursuivie ; il rend également plus difficile l'établissement du lien psychologique entre cette personne et le comportement incriminé. L'intention ne peut être imputée qu'à un auteur précisément identifié, la culpabilité demeurant indissociable de la personnalité de son titulaire. Cet anonymat ne fait pas seulement obstacle à l'identification de l'auteur ; il complique également, en amont, la démonstration que celui qui a été identifié est bien celui qui a agi avec l'intention requise, et non un tiers ayant usurpé son identité numérique ou compromis son système.

⁸ Dictionnaire de l'Académie française, 9^e édition, 2024.

⁹ Ibid.

¹⁰ Pour plus d'informations sur TOR, voir EFF, 7 Things You Should Know About TOR, juillet 2014.

¹¹ Conseil de l'Europe, Explanatory Report to the Convention on Cybercrime, Budapest, 2001, nos 221 à 235.

En quatrième lieu, la pluralité des acteurs techniques impliqués dans toute opération numérique — hébergeur¹², fournisseur d'accès¹³, opérateur de plateforme¹⁴, éditeur de logiciel¹⁵, sous-traitant du traitement des données¹⁶ — dilue la chaîne causale et, corrélativement, à rendre plus difficile la localisation de l'intention criminelle. Contrairement à la criminalité traditionnelle, où l'auteur entretient un lien direct avec l'acte matériel, l'environnement numérique repose sur une succession d'interventions techniques dont chacune peut apparaître autonome. Dès lors, il devient particulièrement délicat de déterminer lequel de ces intervenants avait effectivement connaissance de l'activité illicite et, surtout, lequel poursuivait le dessein criminel. Cette fragmentation fonctionnelle conduit chaque acteur à soutenir qu'il n'a accompli qu'une prestation purement technique, sans maîtrise du contenu ni volonté de participer à l'infraction.

Cette réalité explique que le droit positif ait progressivement consacré, au bénéfice des intermédiaires techniques, une présomption de neutralité fondée sur le caractère automatique et passif de leur intervention¹⁷. Comme le relève Emmanuel Dreyer¹⁸, le régime instauré par la LCEN, aujourd'hui largement repris par le Digital Services Act, repose sur une idée simple : il serait injuste de faire peser, par principe, la responsabilité d'un contenu illicite sur les acteurs qui se bornent à en assurer la transmission ou l'hébergement sans en connaître le caractère illicite. Cette logique est souvent résumée par l'expression anglo-saxonne « *don't shoot the messenger* » (« ne tirez pas sur le messager »). Il en résulte une présomption d'absence de connaissance et

¹² Le fournisseur d'hébergement effectue une prestation durable de stockage d'informations que la domiciliation sur son serveur rend disponibles et accessibles aux personnes désireuses de les consulter. Il assure donc le stockage des signaux, d'écrits, d'images, de sponsor de messages de toute nature fournis par les destinataires de ces services.

¹³ On les définit comme étant des personnes dont l'activité est d'offrir un accès aux services de communications électroniques. Dans la Loi n°2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité au Cameroun, un fournisseur de services de communications électroniques est une personne physique ou morale fournissant les prestations consistant entièrement ou principalement en la fourniture de communications électroniques.

¹⁴ Un opérateur de plateforme en ligne est défini par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique en France comme toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur : 1° le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ; 2° la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service.

¹⁵ Un éditeur de logiciel, également connu sous le nom de société d'édition de logiciels ou de développeur de logiciels, est une entreprise qui crée, développe et publie des programmes informatiques, des applications ou des systèmes logiciels.

¹⁶ Le sous-traitant, selon la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL), est la personne physique ou morale (entreprise ou organisme public) qui traite des données pour le compte d'un autre organisme (« le responsable de traitement »), dans le cadre d'un service ou d'une prestation.

¹⁷ En France, la LCEN, qui transpose les articles 12 à 15 de la directive de 2000 dont la substance a été préservée par le DSA, instaure un double régime de responsabilité dite « atténuée », dont le bénéfice repose sur une présomption d'automatisme (ou de « neutralité ») du rôle exercé par ces prestataires dans la mise en ligne d'un contenu litigieux.

¹⁸ DREYER (E.), *Droit de la communication*, 2^e éd., Paris, LexisNexis, 2022, n° 755

corrélativement, d'absence d'intention à l'égard des fournisseurs de services intermédiaires¹⁹. Ce n'est qu'à partir du moment où ils acquièrent une connaissance effective du contenu illicite et s'abstiennent d'agir promptement que cette présomption cesse de produire ses effets et que leur responsabilité peut être recherchée.

Page | 334

Chacun de ces intermédiaires peut ainsi légitimement soutenir qu'il n'a fait qu'exécuter une fonction technique neutre, sans connaissance du caractère illicite du contenu ou de l'opération transitant par ses infrastructures²⁰. La pluralité des intervenants ne complique donc pas seulement l'identification du responsable ; elle rend également plus incertaine la démonstration de l'élément intentionnel, justifiant que celui-ci soit, dans certaines hypothèses, reconstruit à partir d'indices objectifs plutôt que directement établi.

En dernier lieu, l'automatisation croissante des comportements — recommandation algorithmique de contenus, exécution automatisée de transactions, décisions prises par des systèmes d'intelligence artificielle — interroge la possibilité même d'imputer une intention humaine à un résultat produit, en tout ou partie, par une machine. Le développement de l'intelligence artificielle générative accentue cette difficulté en multipliant les hypothèses où l'acte matériel est l'œuvre d'un système autonome dont le comportement n'a pas été précisément anticipé par son concepteur ou son utilisateur.

Les systèmes algorithmiques n'interviennent plus uniquement comme de simples instruments d'exécution des décisions humaines. Ils participent désormais activement au traitement des données, à la hiérarchisation des informations et à la sélection des contenus accessibles aux utilisateurs. Comme le relève Dominique Cardon dans *Le pouvoir des algorithmes*²¹, les plateformes numériques, les objets connectés et les utilisateurs produisent en permanence des volumes considérables de données dont l'exploitation est exclusivement assurée par des algorithmes capables de décider de la visibilité d'un contenu, de recommander une information ou encore de classer des individus selon des critères déterminés. Ces traitements automatisés répondent ainsi à des questions traditionnellement réservées à l'appréciation humaine, telles que l'importance d'une information, le choix d'un contenu ou la sélection d'un candidat. Dès lors, une partie des effets produits dans l'environnement numérique résulte de décisions prises par des

¹⁹ BESSE (T.), « L'évanescence responsabilité pénale des fournisseurs de services intermédiaires dans le cadre de la mise en ligne de contenus illicites », *Numérique et ordre public Le renouveau des acteurs de police par le numérique*, p. 13-20.

²⁰ Cass. Crim., 8 déc. 1998, Cass. crim., 16 févr. 2010, n° 09-81.064.

²¹ CARDON (D.), *Le pouvoir des algorithmes*, Pouvoirs n°164, revue française d'études constitutionnelles et politiques, 2018, p. 63-73.

systèmes automatisés dont les critères de fonctionnement demeurent souvent invisibles pour les utilisateurs eux-mêmes.

Cette évolution complexifie considérablement l'appréhension de l'élément intentionnel. Lorsque le dommage résulte d'une recommandation algorithmique, d'un classement automatisé ou d'une diffusion générée par un système d'intelligence artificielle, il devient difficile de déterminer si la volonté coupable doit être recherchée chez le programmeur, chez l'exploitant de la plateforme, chez l'utilisateur ayant déclenché le système ou dans les paramètres de fonctionnement de l'algorithme lui-même. La chaîne décisionnelle se trouve ainsi fragmentée entre plusieurs intervenants, tandis que le processus technique acquiert une autonomie croissante qui brouille les frontières traditionnelles entre l'acte humain et son exécution.

Cette difficulté est encore renforcée par le développement des systèmes d'intelligence artificielle générative. Sans disposer d'une personnalité juridique ni d'une volonté propre, ces systèmes sont néanmoins capables de produire des contenus originaux ou d'adopter des comportements qui n'ont pas été précisément programmés par leurs concepteurs. Comme le souligne le Conseil d'État²², l'algorithme ne se contente plus d'exécuter mécaniquement des instructions ; il participe désormais à la production de décisions reposant sur l'analyse de masses considérables de données. Une telle autonomie fonctionnelle rend particulièrement délicate la démonstration d'une intention criminelle au sens classique du droit pénal, laquelle suppose l'existence d'une volonté humaine consciente et déterminée.

Ainsi, plus le processus décisionnel est automatisé, plus la preuve directe de l'élément moral devient incertaine. Cette évolution explique que le juge soit conduit à reconstruire la volonté délictueuse non plus à partir de l'état psychologique de la machine, qui demeure juridiquement impossible, mais à partir d'indices objectifs tenant au comportement des personnes ayant conçu, paramétré, exploité ou laissé fonctionner le système automatisé.

L'ensemble de ces difficultés ne signifie nullement que l'intention criminelle ait disparu des infractions numériques ; il révèle plutôt que sa démonstration directe, traditionnellement fondée sur des indices matériels ou sur l'appréciation immédiate du comportement de l'auteur, devient particulièrement délicate dans le cyberspace. Confronté à cette pénurie probatoire, le juge ne peut ni renoncer à la répression, au risque de créer des espaces d'impunité numérique, ni abandonner l'exigence de culpabilité qui fonde la légitimité de la sanction pénale. Il est alors conduit à adapter son raisonnement probatoire : plutôt que de rechercher directement un état psychologique par

²² Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, Étude annuelle 2014, La Documentation française, 2014.

nature inaccessible, il reconstruit la volonté délictueuse à partir d'un faisceau d'indices objectifs révélant, avec une probabilité suffisante, l'existence de l'élément moral. C'est précisément de cette reconstruction progressive de l'intention que naît la présomption de volonté, dont les fondements méritent désormais d'être examinés.

2- La reconstruction de l'intention à partir d'indices objectifs

Devant l'impossibilité pratique d'une preuve directe, la jurisprudence a développé une méthode de raisonnement par indices convergents. En droit, on parle de faisceau d'indices. Dans le langage courant, l'indice est un signe montrant la probable existence d'une chose. Pour les juristes, et au sens probatoire du terme, un indice est « un élément de preuve consistant en un fait, événement, objet, trace... dont la constatation fait présumer l'existence du fait à démontrer (...) »²³. Un faisceau d'indices est donc un ensemble d'indices qui, par leur convergence, permettent de prouver un fait juridique ou un acte juridique. La convergence des différents éléments du faisceau accrédite l'existence de ce que l'on veut démontrer. Et l'on en voit ici tout l'intérêt pour le juriste : le faisceau d'indices concordants permet d'approcher la vérité lorsque celle-ci n'apparaît pas clairement ou ne peut être constatée de façon flagrante. En l'absence de flagrance, la concordance des différents éléments du faisceau est décisive. Car des indices discordants auraient du mal à constituer un faisceau crédible et on peinerait à leur attribuer une quelconque valeur probatoire.

Cinq catégories d'indices dans les infractions numériques reviennent avec une constance qui autorise à y voir une véritable grille de lecture jurisprudentielle : la maîtrise de l'outil numérique, la qualité professionnelle de l'auteur, les obligations légales de certains acteurs techniques, le comportement antérieur de l'auteur et le refus de coopération avec les autorités.

La maîtrise de l'outil numérique constitue ainsi un premier indice particulièrement révélateur. Un individu disposant de compétences techniques avancées — administrateur système, développeur, expert en cybersécurité ou ingénieur réseau — se voit plus difficilement reconnaître le bénéfice de l'erreur ou de l'ignorance lorsqu'il accomplit un acte nécessitant précisément la mobilisation de ce savoir-faire. Comme le souligne Serge Abiteboul²⁴, l'expert informatique possède une compréhension des architectures numériques et des mécanismes techniques que ne détient pas l'utilisateur ordinaire ; cette maîtrise lui permet d'anticiper les conséquences de ses actes dans l'environnement numérique. La compétence technique devient ainsi un indice objectif de la conscience du caractère illicite de l'acte : celui qui sait contourner un dispositif de sécurité,

²³ Vocabulaire juridique Association Capitant, V° « Indice ».

²⁴ DOWEK (G.), ABITEBOUL (S.) *Le temps des algorithmes*, Amazon, 2017.

masquer son adresse IP, chiffrer des données ou exploiter une vulnérabilité informatique ne peut, sauf circonstances particulières, prétendre avoir agi sans percevoir la portée de son comportement.

Cette logique se prolonge naturellement lorsque l'auteur agit dans le cadre de son activité professionnelle. La qualité de professionnel du numérique — fournisseur d'accès, hébergeur, éditeur de plateforme, responsable du traitement de données, prestataire de services numériques ou opérateur de paiement électronique — fait naître une présomption de connaissance des obligations juridiques propres à cette activité. Cette approche s'inscrit dans un mouvement bien connu du droit pénal économique, selon lequel les professionnels sont réputés connaître les règles gouvernant leur secteur d'activité. Comme l'observe Philippe Conte, la spécialisation professionnelle justifie que soient appréciées avec une rigueur particulière la connaissance des risques et la conscience des obligations légales pesant sur leur titulaire²⁵. Dans le domaine numérique, cette exigence est encore renforcée par la technicité des fonctions exercées, de sorte que la compétence professionnelle devient un indice particulièrement pertinent de la volonté délictueuse lorsqu'un manquement est constaté.

Les obligations légales pesant sur certains acteurs constituent un troisième indice de l'élément intentionnel. Le droit du numérique ne se borne plus à prohiber certains comportements. Il impose également des obligations positives de vigilance, de contrôle, de retrait et de coopération. Leur violation peut devenir un indice révélateur de la volonté lorsque l'acteur disposait des moyens d'agir et connaissait, ou ne pouvait raisonnablement ignorer, le caractère illicite de la situation. Cette logique apparaît dans le régime des intermédiaires techniques. La Cour de justice de l'Union européenne juge ainsi que l'hébergeur qui joue un rôle purement technique, automatique et passif ne peut être tenu responsable des contenus qu'il héberge. En revanche, dès lors qu'il acquiert une connaissance effective du caractère illicite d'un contenu et s'abstient d'agir avec diligence, il perd le bénéfice de cette protection²⁶. La même solution est reprise par la Cour de cassation française, qui rattache la responsabilité de l'hébergeur à son inaction après notification régulière²⁷. Plus récemment, le Digital Services Act a renforcé cette logique en imposant aux plateformes de nouvelles obligations de diligence, de gestion des risques et de retrait des contenus illicites²⁸. L'intention n'est donc plus exclusivement recherchée dans la psychologie de l'auteur. Elle peut être

²⁵ CONTE (P.), LARGUIER (J.), *Droit pénal général*, 24^e édition, Dalloz, 2022.

²⁶ CJUE, 23 mars 2010, *Google France SARL et Google Inc. c. Louis Vuitton Malletier SA*, aff. jointes C-236/08 à C-238/08, pts 113-120 ; CJUE, 12 juill. 2011, *L'Oréal SA c. eBay International AG*, aff. C-324/09, pts 113-122.

²⁷ Cass. 1^{re} civ., 17 févr. 2011, n° 09-67.896 (*Dailymotion*) ; v. égal. CEDH (GC), 16 juin 2015, *Delfi AS c. Estonie*, req. n° 64569/09.

²⁸ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (Digital Services Act), notamment art. 16, 34 et 35.

déduite du non-respect d'obligations légales clairement définies, lorsque ce manquement révèle une acceptation consciente du risque. Ce mécanisme sera approfondi en Section 2.

Le comportement antérieur de l'auteur constitue un quatrième indice, notamment lorsqu'il révèle une pratique répétée, une accoutumance au type d'acte reproché, voire des mises en garde préalables — signalements²⁹, notifications³⁰ — restées sans suite. La répétition des actes, quatrième indice étroitement lié au précédent, renforce la probabilité que l'acte litigieux ne procède pas d'une erreur isolée mais d'une pratique délibérée.

Le refus de coopération avec les autorités constitue enfin un cinquième indice susceptible de participer à la reconstruction de l'élément intentionnel. Il ne saurait être question, pour autant, de déduire la culpabilité du simple silence de la personne poursuivie, une telle approche étant contraire au droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination consacré par la jurisprudence européenne. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé, dans l'arrêt *Saunders c. Royaume-Uni* du 17 décembre 1996³¹, que le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention implique le respect du droit de garder le silence et du privilège contre l'auto-incrimination. Dès lors, le refus de coopérer ne peut être retenu comme indice de volonté que lorsqu'il ne résulte pas de l'exercice de ces droits procéduraux, mais de l'inexécution délibérée d'une obligation légale d'agir.

Cette distinction revêt une importance particulière dans le domaine numérique. Les principaux intermédiaires techniques ne sont pas de simples spectateurs de l'activité en ligne ; ils sont investis, par les textes, d'obligations positives destinées à prévenir ou à faire cesser la diffusion de contenus illicites. En droit français, l'article 6-I-2 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) subordonne ainsi la responsabilité de l'hébergeur à

²⁹ Les réseaux sociaux oeuvrent pour protéger leurs utilisateurs des cyberviolences. Ils proposent divers moyens pour signaler ou bloquer les comptes ou les contenus déplacés.

Sur Facebook :

- Pour signaler une publication, cliquer sur les trois points en haut à droite de la publication. Cliquez sur « Trouver de l'aide ou signaler une publication ». Sélectionner le problème du contenu dans la liste proposée.
- Pour signaler un commentaire, cliquer sur les trois points à côté du commentaire. Cliquez sur « Trouver de l'aide ou signaler un commentaire ». Choisissez le problème du commentaire dans la liste proposée.
- Pour signaler un compte, cliquer sur les trois points en haut à droite du profil. Cliquez sur « Trouver de l'aide ou signaler un profil ». Sélectionner le problème du contenu dans la liste proposée.
- Pour bloquer un compte, cliquez sur les trois points en haut à droite du profil. Cliquez sur « Trouver de l'aide ou signaler un profil ». Choisissez « Bloquer ». Attention ! Une fois le profil bloqué, il n'apparaîtra plus. Il ne sera plus possible de le signaler.

³⁰ Une notification push est un message court qui apparaît sous forme de pop-up sur votre navigateur de bureau, votre écran d'accueil mobile ou dans le centre de notifications de votre appareil à partir d'une application mobile. Les notifications push sont généralement des alertes nécessitant une inscription (opt-in), affichant du texte et des contenus enrichis tels que des images ou des boutons, permettant à l'utilisateur d'effectuer une action spécifique.

³¹ <https://www.lexbase.fr/jurisprudence/1065353-cedh-17121996-req-1918791-saunders-c-royaumeuni>.

la démonstration de sa connaissance effective du caractère illicite du contenu et de son absence de réaction diligente pour en empêcher la diffusion. De même, le Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 sur les services numériques (Digital Services Act) renforce les obligations de diligence, de coopération avec les autorités compétentes et de retrait des contenus illicites, consacrant une logique selon laquelle la connaissance du risque fait naître un devoir d'intervention.

Le refus de coopération ne constitue pas une présomption autonome de culpabilité. Il s'analyse comme un indice objectif parmi d'autres permettant au juge de reconstruire la volonté délictueuse lorsque l'auteur, dûment informé de l'existence d'une activité illicite, s'abstient délibérément d'agir alors qu'il en avait le pouvoir technique et l'obligation juridique. Cette approche demeure conforme aux exigences dégagées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Salabiaku c. France* du 7 octobre 1988, selon lequel les présomptions de fait ou de droit sont compatibles avec la Convention dès lors qu'elles demeurent raisonnables, proportionnées et qu'elles préservent effectivement les droits de la défense. Le refus de coopération apparaît ainsi non comme le fondement d'une responsabilité objective, mais comme l'un des éléments d'un faisceau d'indices graves, précis et concordants à partir duquel le juge peut déduire l'existence d'une volonté coupable.

Ces cinq indices ne fonctionnent isolément que rarement ; c'est leur convergence — leur caractère « grave, précis et concordant », pour reprendre une formule classique du droit de la preuve civile transposée au contentieux pénal — qui permet au juge de franchir le pas de la conviction intime. Cette méthode, qui n'est pas propre au numérique, y trouve un terrain d'élection privilégié en raison précisément de la rareté relative des preuves directes évoquée en A. C'est de cette convergence méthodique que procède, structurellement, la présomption de volonté dont l'étude défend l'existence.

B- Les manifestations de la présomption de volonté

Si la présomption de volonté trouve sa justification dans les difficultés propres à la preuve de l'élément intentionnel au sein du cyberspace, elle ne demeure pas une simple construction intellectuelle. L'examen du droit positif révèle qu'elle irrigue déjà plusieurs mécanismes de responsabilité pénale applicables à l'environnement numérique. Sans être toujours expressément formulée, elle transparaît à travers des régimes dans lesquels la volonté est déduite non d'une démonstration psychologique directe, mais de circonstances objectives tenant soit à la qualité particulière de certains acteurs, soit au manquement à des obligations que la loi met spécifiquement à leur charge. La présomption de volonté se manifeste ainsi, d'une part, par les responsabilités

attachées au statut de certains intervenants du numérique (1) et, d'autre part, par celles qui découlent de la violation d'obligations légales de vigilance, de contrôle ou de coopération (2).

1- Les présomptions résultant de la qualité de certains acteurs

La première manifestation concrète de la présomption de volonté tient à l'édification, par le législateur et la jurisprudence, de régimes de responsabilité attachés à la seule qualité de certains acteurs numériques, indépendamment de toute démonstration positive d'une intention spécifique à l'égard de chaque contenu litigieux.

Le régime le plus ancien et le plus abouti de cette logique demeure celui du directeur de publication³², hérité de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et de son système de responsabilité en cascade ultérieurement étendu aux services de communication en ligne. Ce régime repose sur l'idée que la fonction de direction éditoriale emporte, par elle-même, une présomption de connaissance et donc de volonté à l'égard des contenus publiés sous son autorité, sauf à démontrer une circonstance exonératoire précise. Transposé au numérique par la loi pour la confiance dans l'économie numérique s'agissant des directeurs de publication de services de communication au public en ligne, ce mécanisme illustre paradigmatiquement la présomption de volonté fondée sur la fonction : la fonction crée l'obligation de vigilance, et le manquement à cette obligation vaut indice, sinon preuve, de la volonté coupable.

Les plateformes numériques constituent la deuxième catégorie d'acteurs concernée par cette logique fonctionnelle. Le droit de l'Union européenne, à travers le règlement relatif à un marché unique des services numériques (Digital Services Act), a construit un régime gradué d'obligations de diligence proportionné à la taille et à l'influence de la plateforme, dont le non-respect emporte des conséquences en termes de responsabilité³³. Si le principe demeure celui d'une irresponsabilité de la plateforme pour les contenus tiers tant qu'elle n'en a pas une connaissance effective, la notification régulière d'un contenu manifestement illicite, suivie d'une inaction, fait basculer la plateforme du statut d'intermédiaire passif à celui d'acteur dont l'inertie devient significative d'une acceptation du risque. Cette évolution confère une portée nouvelle à la reconstruction de l'élément intentionnel. En effet, lorsqu'une plateforme, pourtant légalement tenue d'identifier, d'évaluer et de prévenir les risques systémiques associés à son activité, demeure volontairement inactive face à un contenu manifestement illicite dont elle a acquis connaissance, son comportement cesse d'être celui d'un simple intermédiaire passif. Son abstention peut alors

³² Loi de 1990 sur la communication sociale au Cameroun.

³³ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, J.O.U.E., L 277/1, 27 octobre 2022, considérant 75.

être analysée comme un indice objectif révélant l'acceptation consciente du risque de poursuite de l'infraction. La présomption de volonté ne résulte donc pas de la seule qualité de plateforme, mais du décalage entre les obligations de diligence que lui impose le droit positif et le comportement effectivement adopté.

Les fournisseurs d'accès à internet, troisième catégorie, bénéficient traditionnellement d'un régime plus protecteur en raison de leur rôle de simple transport des données, mais se voient de plus en plus souvent assujettis à des obligations de blocage ou de filtrage sur décision judiciaire ou administrative, dont la méconnaissance délibérée peut, elle aussi, être interprétée comme un indice de volonté complice.

Les administrateurs de groupes de discussion ou de réseaux sociaux, quatrième et dernière catégorie retenue ici, illustrent l'extension la plus récente de cette logique fonctionnelle. La qualité d'administrateur, qui confère un pouvoir de modération, de suppression de messages et d'exclusion de membres, tend à être interprétée par certaines juridictions comme emportant une obligation de vigilance dont le manquement, en présence de contenus manifestement illicites diffusés au sein du groupe, nourrit la présomption d'une volonté au moins complice.

Ce panorama met en évidence un principe commun : la fonction fait naître des obligations particulières de vigilance et de contrôle ; dès lors que ces obligations sont clairement établies, leur méconnaissance ne constitue plus un simple manquement objectif, mais un indice à partir duquel le juge peut reconstruire l'élément intentionnel. La qualité de l'auteur ne vaut donc pas présomption de culpabilité ; elle fournit le support d'un raisonnement probatoire permettant de déduire, des responsabilités assumées et du comportement adopté, une connaissance suffisamment caractérisée du risque illicite. Cette approche n'est pas sans rappeler certaines constructions de common law, notamment la théorie de la *wilful blindness*³⁴, qui assimile l'aveuglement volontaire à une connaissance effective, ou encore la notion de *recklessness*³⁵, fondée sur l'acceptation consciente d'un risque juridiquement prohibé

2- Les présomptions résultant des obligations légales

Au-delà des présomptions attachées à la qualité de l'acteur, le législateur contemporain construit des présomptions de volonté directement adossées à la méconnaissance d'obligations légales positives, dont le contenu est de plus en plus précisément défini par les textes spéciaux relatifs à la cybersécurité et à la protection des personnes en ligne.

³⁴ La cécité volontaire, également connue sous le nom d'évitement conscient, est une doctrine érigée en justice qui élargit la définition de la connaissance pour inclure la fermeture des yeux à la forte probabilité qu'un fait existe.

³⁵ Un comportement imprudent est une conduite qui crée un risque substantiel et injustifiable de préjudice pour les autres et implique un mépris conscient de ce risque ou une indifférence à ce risque.

Le droit camerounais offre, à cet égard, une illustration particulièrement topique avec la charte de protection des enfants en ligne au Cameroun³⁶. Ce texte, qui définit l'enfant comme toute personne âgée de moins de dix-huit ans³⁷ et organise un ensemble d'obligations à la charge des acteurs numériques — fournisseurs de services, plateformes, opérateurs — en matière de signalement, de retrait de contenus et de coopération avec les autorités compétentes³⁸, s'inscrit dans le prolongement de la loi relative à la cybersécurité et à la cybercriminalité, laquelle a créé un cadre général de répression des infractions commises au moyen des technologies de l'information et de la communication et confié à l'Agence nationale des technologies de l'information et de la communication (ANTIC) une mission de régulation et de veille sécuritaire³⁹.

Trois types d'obligations, communs à ces dispositifs camerounais et à leurs équivalents comparés, nourrissent la présomption de volonté. Les obligations de retrait, en premier lieu, imposent à l'acteur numérique averti du caractère illicite d'un contenu — atteinte aux mineurs, incitation à la haine, contenu terroriste — de procéder à son retrait dans un délai déterminé ; l'inaction au-delà de ce délai, alors que l'acteur disposait du pouvoir technique d'agir, devient l'indice objectif d'une volonté de laisser perdurer l'illicite. Les obligations de signalement, en second lieu, imposent à certains acteurs de porter à la connaissance des autorités compétentes les contenus ou comportements suspects dont ils ont connaissance ; leur méconnaissance délibérée, en présence d'éléments suffisamment caractérisés, traduit une volonté de dissimulation. Les obligations de coopération, en troisième lieu, imposent de répondre aux réquisitions judiciaires et de faciliter l'accès aux données nécessaires à l'enquête ; leur méconnaissance, spécialement lorsqu'elle s'accompagne de manœuvres dilatoires, constitue un indice supplémentaire de volonté obstructive.

Le mécanisme intellectuel à l'œuvre est le même dans chacune de ces hypothèses : le non-respect d'une obligation légale préalablement fixée et suffisamment prévisible devient, en lui-même, un indice de volonté, dès lors que l'acteur concerné ne pouvait raisonnablement ignorer ni le contenu de son obligation ni les conséquences de son inaction. Ce raisonnement s'apparente, par sa structure, aux présomptions de mauvaise foi telles la présomption de mauvaise foi pesant sur le prévenu de diffamation, tempérée par la preuve de la bonne foi, mais il s'en distingue par son

³⁶ Loi n°2023/009 du 25 juillet 2023 portant charte de protection des enfants en ligne au Cameroun.

³⁷ Article 3, op. cit.

³⁸ Articles 14 à 26, op. cit.

³⁹ Décret n° 2012/180 du 10 avril 2012 portant organisation et fonctionnement de l'Agence nationale des technologies de l'information et de la communication (ANTIC).

fondement : ce n'est plus la seule qualité de l'auteur qui fonde la présomption, c'est le manquement objectivement constaté à une norme de comportement précisément définie par le législateur.

Cette double manifestation — présomptions liées à la qualité de l'acteur et présomptions liées au manquement à des obligations légales — dessine ainsi les linéaments d'un régime probatoire spécifique au numérique, dans lequel l'élément moral n'est plus systématiquement recherché dans la psychologie individuelle de l'auteur, mais déduit de sa position dans l'écosystème numérique et de son comportement face aux obligations qui en découlent.

La présomption apparaît ainsi comme un instrument nécessaire de preuve, dont les fondements théoriques et les manifestations positives sont désormais suffisamment stabilisés pour en attester l'existence dans le droit pénal du numérique. Toutefois, sa généralisation n'est pas sans susciter d'importantes interrogations quant au respect des principes fondamentaux du droit pénal, qu'il s'agisse de la présomption d'innocence, de la personnalité des peines ou de la charge de la preuve. Ces interrogations, ainsi que les obstacles techniques qui continuent de limiter l'efficacité même de la présomption, appellent un examen critique destiné à en circonscrire les conditions d'un usage raisonnable.

II- LES LIMITES DE LA THEORIE DE LA PRESOMPTION DE VOLONTE ET LES CONDITIONS DE SON ENCADREMENT

Cette seconde partie, plus théorique, se propose d'abord d'identifier les limites — techniques et principiellles — qui bornent la présomption de volonté (A), avant de dégager les perspectives d'une théorie renouvelée de l'élément moral numérique, apte à concilier l'efficacité répressive et les garanties fondamentales du droit pénal (B).

A- Les limites juridiques de la présomption

La reconnaissance d'une théorie de la présomption de volonté ne signifie pas que l'élément intentionnel puisse désormais être systématiquement déduit d'indices objectifs dans les infractions numériques. Si cette construction répond aux difficultés probatoires propres au cyberspace, elle demeure soumise à des limites qui résultent aussi bien des réalités techniques de l'environnement numérique que des principes fondamentaux gouvernant le droit pénal. En effet, une présomption insuffisamment encadrée risquerait de transformer la responsabilité fondée sur la culpabilité en une responsabilité objective incompatible avec la présomption d'innocence et les droits de la défense. Il importe, dès lors, d'identifier les obstacles qui s'opposent à une généralisation de cette théorie (1), avant de déterminer les conditions susceptibles d'en assurer la légitimité et la compatibilité avec les exigences du droit pénal contemporain (2).

1- Les obstacles techniques

La présomption de volonté, quelle que soit la solidité de ses fondements théoriques, ne fonctionne que si un auteur peut être identifié avec un degré de certitude suffisant. Or, les évolutions technologiques les plus récentes tendent précisément à rendre cette identification de plus en plus aléatoire, ce qui prive la présomption de son point d'application.

Page | 344

L'anonymat demeure le premier et le plus classique de ces obstacles. Les techniques d'usurpation d'identité numérique, de création de comptes fictifs et de dissimulation d'adresse IP permettent à l'auteur réel de se soustraire durablement à toute identification, rendant vaine la construction d'un faisceau d'indices dont le point de départ — l'identité de l'auteur — fait défaut. Le recours aux réseaux privés virtuels (VPN) constitue un deuxième obstacle, désormais banalisé, qui permet de faire transiter une connexion par des serveurs situés dans des juridictions peu coopératives, brouillant la localisation géographique de l'acte et compliquant d'autant la coopération judiciaire internationale nécessaire à la levée de l'anonymat.

Le chiffrement de bout en bout constitue un troisième obstacle, structurellement différent des précédents en ce qu'il ne dissimule pas l'identité de l'auteur mais le contenu même de ses communications. Dans un système de chiffrement de bout en bout, seuls l'émetteur et le destinataire disposent des clés permettant de lire les messages échangés, de sorte que ni le fournisseur du service ni les autorités publiques ne peuvent accéder au contenu des communications sans compromettre l'intégrité du mécanisme de sécurité. Cette technologie, largement déployée par les principales messageries électroniques, constitue aujourd'hui une garantie essentielle du droit au respect de la vie privée et de la confidentialité des correspondances⁴⁰. Si le chiffrement protège efficacement les libertés individuelles, il prive simultanément les enquêteurs d'éléments contextuels souvent déterminants pour établir l'élément intentionnel. Les échanges préparatoires, les instructions adressées aux coauteurs, les manifestations d'une volonté frauduleuse ou encore les indices révélant la préméditation deviennent inaccessibles, alors même qu'ils constituent traditionnellement les principaux supports de la démonstration de la conscience du caractère illicite des faits.

Le darkweb constitue un quatrième obstacle en ce qu'il offre un environnement numérique spécifiquement conçu pour préserver l'anonymat des utilisateurs et rendre particulièrement difficile leur identification. Accessible uniquement au moyen de logiciels spécialisés, notamment le réseau Tor (*The Onion Router*), il repose sur un système de routage en couches successives qui

⁴⁰ Conseil de l'Union européenne, *Security through encryption and security despite encryption*, Résolution du 14 décembre 2020.

masque l'origine et la destination des communications en les faisant transiter par une multitude de relais répartis dans plusieurs États. Cette architecture réduit considérablement les possibilités de localisation de l'auteur et complique l'attribution des actes illicites⁴¹. Au-delà de cette anonymisation, le dark web est devenu un espace privilégié pour le développement de marchés criminels proposant des stupéfiants, des armes, des logiciels malveillants, des données personnelles volées ou encore des contenus pédopornographiques. Les rapports d'Europol montrent que ces marchés clandestins constituent aujourd'hui l'une des principales infrastructures de la criminalité organisée numérique⁴². Toutefois, l'utilisation du réseau Tor ne saurait, à elle seule, constituer un indice suffisant de culpabilité. Ce réseau est également utilisé à des fins licites, notamment par les journalistes, les chercheurs, les défenseurs des droits humains ou les lanceurs d'alerte souhaitant protéger leur anonymat. L'accès au dark web suppose certes une certaine maîtrise technique susceptible d'éclairer la démonstration de l'intention lorsqu'un auteur est identifié, mais cette circonstance demeure insuffisante tant que l'identification de la personne concernée n'est pas acquise.

La blockchain et les cryptoactifs illustrent un cinquième obstacle particulièrement révélateur des paradoxes du numérique. La technologie de la chaîne de blocs offre, en effet, une traçabilité exceptionnelle des opérations grâce à l'enregistrement chronologique, horodaté et théoriquement infalsifiable de chaque transaction. Cette caractéristique constitue un atout indéniable pour les investigations financières⁴³. Toutefois, cette transparence technique demeure relative. Les opérations sont rattachées non à des personnes physiques identifiées, mais à des adresses cryptographiques pseudonymes. À cette difficulté s'ajoutent des mécanismes destinés à renforcer encore l'anonymat, tels que les services de mixage (*mixers*), les protocoles de confidentialité ou encore certaines cryptomonnaies anonymisantes comme Monero ou Zcash. Le Groupe d'action financière (GAFI) souligne ainsi que ces techniques compliquent considérablement l'identification des bénéficiaires effectifs des transactions⁴⁴. La blockchain démontre ainsi que la traçabilité des opérations ne garantit nullement l'identification de leur auteur. Or, la théorie de la présomption de volonté demeure inopérante tant que l'attribution de l'acte à une personne déterminée n'a pu être établie avec un degré suffisant de certitude⁴⁵.

⁴¹ ARPAGIAN (N.), *La cybersécurité*, 4e éd., PUF, coll. « Que sais-je ? », 2023.

⁴² Europol, *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*, éditions 2023 et 2024.

⁴³ DE FILIPPI (P.) et WRIGHT (A.), *Blockchain and the Law: The Rule of Code*, Harvard University Press, 2018.

⁴⁴ GAFI (FATF), *Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*, octobre 2021.

⁴⁵ Convention de Budapest, Deuxième protocole additionnel, CETS n° 224, 2022.

L'intelligence artificielle, sixième et dernier obstacle, pose une difficulté d'une nature différente car elle ne remet pas uniquement en cause l'identification de l'auteur, mais également la conception traditionnelle de l'acte volontaire. Les systèmes contemporains d'intelligence artificielle reposant sur l'apprentissage automatique sont capables de produire des contenus, des décisions ou des recommandations qui ne sont pas entièrement prévisibles par leurs concepteurs. L'acte matériel apparaît alors comme le résultat d'un processus algorithmique complexe plutôt que comme l'exécution immédiate d'une volonté humaine clairement identifiable⁴⁶. Cette évolution conduit à s'interroger sur la personne à laquelle doit être rattaché l'élément intentionnel : le concepteur du système, son développeur, son fournisseur, son exploitant ou son utilisateur final. La pluralité des intervenants fragmente la chaîne décisionnelle et rend plus délicate l'identification d'une volonté unique susceptible de fonder la responsabilité pénale. Plusieurs auteurs évoquent ainsi l'émergence d'une « responsabilité algorithmique », tandis que d'autres estiment que la responsabilité doit demeurer exclusivement humaine, en recherchant celui qui conservait un pouvoir effectif de contrôle sur le système⁴⁷. Ces évolutions confirment que les technologies fondées sur l'intelligence artificielle ne remettent pas seulement en cause les techniques d'enquête ; elles interrogent plus profondément les catégories classiques du droit pénal général, au premier rang desquelles figure l'élément intentionnel. Elles renforcent ainsi l'intérêt d'une théorie de la présomption de volonté, tout en rappelant que celle-ci ne saurait se substituer à l'exigence fondamentale d'une culpabilité personnelle⁴⁸.

Ces différents obstacles démontrent que la présomption de volonté ne saurait constituer un mécanisme autonome de preuve de l'élément intentionnel. Son efficacité demeure subordonnée à un préalable incontournable : l'identification suffisamment certaine de l'auteur des faits. Tant que cette identification n'est pas acquise, aucun faisceau d'indices relatif à la volonté ne peut utilement être construit. Les progrès technologiques rendent ainsi plus complexe l'administration de la preuve sans pour autant justifier un affaiblissement des exigences traditionnelles du droit pénal. Ils invitent, d'une part, au renforcement des instruments procéduraux de coopération internationale, notamment du réseau de points de contact fonctionnant vingt-quatre heures sur vingt-quatre

⁴⁶ GARAPON (A.) et LASSÈGUE (J.), *Justice digitale*, PUF, 2018.

⁴⁷ UNESCO, *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*, 23 novembre 2021 ; Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (AI Act).

⁴⁸ DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit*, t. IV, Seuil, 2011, sur l'adaptation des catégories juridiques aux mutations technologiques, 432 pages.

institué par l'article 35 de la Convention de Budapest sur la cybercriminalité⁴⁹, afin de faciliter l'identification des auteurs. Ils imposent, d'autre part, de définir avec précision les conditions dans lesquelles la présomption de volonté peut être admise, sous peine de faire glisser la responsabilité pénale d'un modèle fondé sur la culpabilité vers une responsabilité purement objective. C'est précisément l'objet des exigences du droit pénal général qui en constituent le principal cadre de légitimation.

2- Les exigences du droit pénal général

Au-delà des obstacles proprement techniques, la présomption de volonté se heurte à des limites principielles, tenant aux exigences fondamentales du droit pénal général, dont le respect conditionne la légitimité même de toute sanction.

La présomption d'innocence constitue la première et la plus fondamentale de ces exigences. Consacrée par l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁵⁰, l'article 14 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵¹, l'article 6 § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵², ainsi que par le Préambule de la Constitution camerounaise⁵³, elle impose que la charge de la preuve incombe à l'accusation et que le doute profite toujours à la personne poursuivie. Une présomption de volonté qui conduirait, en pratique, à obliger le prévenu à démontrer son absence d'intention plutôt qu'au ministère public d'établir son existence ferait ainsi peser une inversion de la charge de la preuve incompatible avec le procès pénal équitable.

La personnalité des peines constitue la deuxième limite essentielle. Héritier de la rupture avec les formes anciennes de responsabilité collective, le droit pénal contemporain exige que chacun ne réponde que de son propre fait. Appliquée au cyberspace, elle interdit que la seule qualité d'hébergeur, de fournisseur d'accès, d'administrateur de groupe ou de gestionnaire de plateforme suffise à présumer l'intention coupable. La responsabilité ne peut être retenue qu'à la

⁴⁹ Article 35 – Réseau 24/7 alinéa 1 : « Chaque Partie désigne un point de contact joignable 24 heures sur 24, sept jours sur sept, afin d'assurer la fourniture d'une assistance immédiate pour des investigations concernant les infractions pénales liées à des systèmes et données informatiques ou pour recueillir les preuves sous forme électronique d'une infraction pénale... », Convention sur la cybercriminalité, Budapest, novembre 2001.

⁵⁰ Article 11 alinéa 1 : « Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées. », Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

⁵¹ Article 14 alinéa 2 : « Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. », Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966.

⁵² Article 6 alinéa 2 : « Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. », Convention européenne des droits de l'homme, 1950.

⁵³ « Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie au cours d'un procès conduit dans le strict respect des droits de la défense. », Préambule, Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n°2008/001 du 14 avril 2008.

condition d'établir un manquement personnel à une obligation de vigilance ou de contrôle légalement définie.

La charge de la preuve constitue une troisième limite. Si les présomptions sont admises dans tous les systèmes juridiques, elles ne peuvent revêtir qu'un caractère simple et réfragable. Une présomption irréfragable priverait l'intéressé de toute possibilité de combattre les éléments retenus contre lui et reviendrait, en réalité, à consacrer une responsabilité automatique. Philippe Conte rappelle ainsi que les présomptions de culpabilité ne sont compatibles avec les exigences du procès pénal qu'à la condition de laisser subsister une véritable possibilité de preuve contraire.

La nécessité de démontrer l'élément moral constitue enfin la synthèse des exigences précédentes. Aussi sophistiqué soit-il, le raisonnement par indices ne saurait dispenser totalement l'accusation d'établir, au terme de son analyse, l'existence d'un faisceau d'éléments suffisamment graves, précis et concordants permettant au juge d'acquiescer la conviction que le comportement reproché procède bien d'une volonté coupable. L'intention ne disparaît donc pas ; seule la méthode de sa démonstration évolue. Comme l'observe Jacques-Henri Robert, les présomptions « ne remplacent pas la preuve ; elles en constituent seulement un mode particulier »⁵⁴.

L'article 121-3 du Code pénal français⁵⁵ cristallise cette exigence en posant le principe selon lequel il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre, sous réserve des délits de mise en danger délibérée de la personne d'autrui et, lorsque la loi le prévoit, des délits d'imprudence, de négligence ou de mise en danger. Ce texte rappelle que l'intention demeure le principe, tandis que les exceptions doivent être interprétées strictement. La présomption de volonté ne saurait dès lors se substituer à l'élément moral ; elle ne peut avoir pour seule fonction d'en faciliter l'administration de la preuve lorsque celle-ci est rendue particulièrement difficile par les spécificités du cyberspace.

Il résulte de ces principes que la présomption de volonté ne peut être admise qu'à des conditions strictes. D'abord, elle doit reposer sur des indices objectifs, graves, précis et

⁵⁴ J.-H. Robert, *Droit pénal général*, PUF.

⁵⁵ Article 121-3, « Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure. », Code pénal français.

concordants, appréciés souverainement par le juge, et non sur la seule qualité de l'auteur ou sur sa position dans l'écosystème numérique. Ensuite, elle doit demeurer strictement réfragable, afin de permettre à la personne poursuivie de démontrer que son abstention, son comportement ou son intervention procèdent d'une erreur légitime, d'une impossibilité technique ou d'une absence de connaissance effective du risque. Enfin, le juge doit spécialement motiver le recours à cette présomption, en établissant le lien entre les obligations pesant sur l'intéressé, les circonstances concrètes de l'espèce et les éléments révélant une acceptation consciente du risque. À défaut de ces garanties, la présomption de volonté dégénérerait en une responsabilité objective incompatible avec le principe de culpabilité et les exigences du procès pénal équitable⁵⁶.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les présomptions de fait offre, à cet égard, le cadre analytique le plus abouti. Dans son arrêt *Salabiaku* contre France, déjà cité, rendu à propos d'une présomption de responsabilité pénale pesant sur le détenteur de marchandises prohibées en droit douanier français, la Cour a affirmé le principe selon lequel les présomptions de fait ou de droit sont présentes dans tous les systèmes juridiques et que la Convention européenne des droits de l'homme n'y fait pas par principe obstacle, mais elle a assorti cette reconnaissance d'une exigence de proportionnalité : les États sont tenus de les enserrer dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et en préservant les droits de la défense. Cette jurisprudence a été précisée par des décisions ultérieures⁵⁷ qui imposent notamment que la présomption demeure réfragable et que son application concrète, dans chaque espèce, ne conduise pas à priver l'accusé de toute possibilité réelle de la renverser.

Il résulte de ces exigences que la présomption de volonté ne peut être mise en œuvre qu'à la réunion de plusieurs conditions cumulatives. Premièrement, l'existence d'un fait objectif clairement établi, tel qu'une notification régulière, un manquement à une obligation légale de vigilance ou l'exercice effectif d'un pouvoir de contrôle. Deuxièmement, l'existence d'indices graves, précis et concordants permettant de rattacher ce fait à la personne poursuivie. Troisièmement, la possibilité effective laissée au prévenu de démontrer que, malgré ces indices, il ignorait légitimement les faits ou qu'il lui était matériellement impossible d'agir. Enfin, le juge doit apprécier concrètement l'ensemble des circonstances de l'espèce et motiver spécialement les raisons pour lesquelles il estime que ces indices permettent d'établir l'élément intentionnel au-delà du doute raisonnable. À défaut de ces garanties, la présomption perd sa fonction probatoire pour

⁵⁶ V. notamment CEDH, *Salabiaku* c. France, 7 oct. 1988, n° 10519/83, § 28 ; CEDH, *Janosevic* c. Suède, 23 juill. 2002, n° 34619/97, §§ 100-104 ; CEDH, *Radio France et autres* c. France, 30 mars 2004, n° 53984/00, §§ 24-25.

⁵⁷ *Janosevic* c. Suède, CEDH, 2022. *Radio France* c. France, CEDH, 2004.

devenir une présomption de culpabilité incompatible avec les exigences du procès pénal. Le respect des droits de la défense implique également que la personne poursuivie ait effectivement accès aux éléments techniques sur lesquels repose la présomption, puisse discuter leur fiabilité, solliciter une expertise indépendante et contester tant leur origine que leur interprétation. Dans le contentieux numérique, où la preuve repose largement sur des données techniques, cette exigence conditionne le caractère contradictoire de la procédure.

La jurisprudence camerounaise, pour sa part, demeure en construction sur ces questions spécifiquement numériques, la loi relative à la cybersécurité et à la cybercriminalité étant d'application encore relativement récente et les juridictions nationales n'ayant pas toutes eu l'occasion de se prononcer sur l'articulation entre les présomptions qu'elle organise et les exigences constitutionnelles de présomption d'innocence. Il n'en demeure pas moins que la charte constitutionnelle camerounaise, comme l'ensemble des textes internationaux auxquels le Cameroun est partie, impose un standard de protection équivalent à celui dégagé par la Cour européenne des droits de l'homme, de sorte que le raisonnement développé à partir du droit français et du droit conventionnel européen conserve, mutatis mutandis, sa pertinence pour le droit camerounais.

Ainsi comprise, la présomption de volonté ne constitue ni une présomption de culpabilité ni une dérogation au principe selon lequel il appartient à l'accusation de rapporter la preuve de l'infraction. Elle demeure un simple instrument probatoire dont l'utilisation n'est admissible qu'à la condition d'être strictement encadrée par le juge, de rester réfragable et de reposer sur un faisceau d'indices suffisamment convaincant. C'est à ces conditions seulement qu'elle peut concilier les impératifs d'efficacité de la répression des infractions numériques avec les exigences fondamentales du droit pénal général.

B- Les perspectives d'une théorie renouvelée de l'élément moral numérique

Les limites qui viennent d'être identifiées ne conduisent pas à écarter la présomption de volonté ; elles invitent plutôt à en préciser les conditions de légitimité et à en repenser la portée théorique. L'enjeu n'est pas de substituer une responsabilité objective au principe traditionnel de culpabilité, mais de concevoir un modèle probatoire adapté aux spécificités du cyberspace, conciliant les exigences de l'efficacité répressive avec le respect des garanties fondamentales du droit pénal. Cette évolution appelle, dans un premier temps, la consécration d'une présomption de volonté raisonnable et réfragable, strictement encadrée par le juge (1). Elle conduit, dans un second temps, à s'interroger sur les incidences de cette évolution sur la théorie générale de l'élément

intentionnel, dont les modalités de preuve apparaissent profondément renouvelées à l'ère numérique (2).

1- La consécration d'une présomption raisonnable et réfragable de volonté

La première proposition consiste à consacrer explicitement, plutôt que de la laisser à l'état de pratique jurisprudentielle diffuse, une présomption raisonnable de volonté, dont trois caractéristiques cumulatives garantiraient la conformité aux exigences examinées en Section 1.

Cette présomption devrait, en premier lieu, demeurer une présomption simple, c'est-à-dire susceptible d'être renversée par la preuve contraire. L'accusé devrait ainsi conserver, en toute hypothèse, la possibilité de démontrer que son comportement, en dépit des apparences résultant des indices retenus contre lui, ne procédait pas d'une volonté coupable — erreur de manipulation, défaillance technique indépendante de sa volonté, ignorance légitime au regard des circonstances de l'espèce.

Cette présomption devrait, en second lieu, demeurer toujours réfragable en pratique et non seulement en théorie : l'exigence dégagée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Salabiaku* impose en effet de vérifier, au-delà de la qualification juridique retenue par le législateur, que l'accusé dispose d'une possibilité réelle et effective de rapporter la preuve contraire, et non d'une simple faculté théorique vidée de toute portée pratique par l'ampleur des indices retenus ou par l'inversion de fait de la charge de la preuve.

Cette présomption devrait, en troisième lieu, demeurer fondée sur des indices graves, précis et concordants, empruntant ainsi au vocabulaire classique du droit de la preuve civile une exigence de qualité qui s'impose avec d'autant plus de force en matière pénale. Un indice isolé — la seule qualité professionnelle de l'auteur, par exemple, sans manquement caractérisé à une obligation précise — ne saurait suffire ; c'est la convergence de plusieurs indices, appréciée concrètement au regard des circonstances de l'espèce, qui doit fonder la conviction du juge.

Cette triple exigence — simplicité, réfragabilité effective, gravité et concordance des indices — dessine les contours d'une présomption raisonnable qui permet d'équilibrer efficacité répressive et garanties pénales. Elle ne dispense pas le juge de motiver spécialement sa décision au regard de chacun des indices retenus, ni de vérifier, dans chaque espèce, que l'accusé a effectivement été mis en mesure de faire valoir les éléments de nature à renverser la présomption ainsi construite.

Le droit comparé offre, à cet égard, des points de repère utiles. La doctrine anglo-saxonne de la *wilful blindness* — développée notamment par les juridictions fédérales américaines dans

des affaires telles que *Global-Tech Appliances v. SEB*⁵⁸, rendue par la Cour suprême des États-Unis en matière de contrefaçon — permet d'assimiler à la connaissance effective l'aveuglement volontaire d'un acteur qui, conscient d'une forte probabilité de fait illicite, s'abstient délibérément de vérifier pour se ménager une dénégation plausible. Ce standard, construit sur la conjonction d'une croyance subjective en la probabilité du fait illicite et d'actions délibérées visant à éviter d'en acquérir la confirmation, offre un modèle conceptuel proche de la présomption raisonnable proposée ici, tout en demeurant, par construction, une modalité de preuve de l'intention et non un substitut à celle-ci.

Cette solution présente un intérêt particulier pour le droit pénal du numérique. Les responsables de plateformes, les administrateurs de systèmes ou les fournisseurs de services numériques disposent souvent d'informations leur permettant de suspecter l'existence d'activités illicites. Lorsqu'ils choisissent volontairement de ne procéder à aucune vérification alors même qu'ils disposent des moyens techniques et juridiques nécessaires, leur inertie peut légitimement être interprétée comme une forme d'acceptation consciente du risque. Cette logique rejoint la notion de *recklessness* connue des systèmes de Common Law, sans pour autant abandonner l'exigence fondamentale d'une culpabilité personnelle.

2- Pour une redéfinition de l'élément intentionnel dans les infractions numériques

Le véritable apport de cette étude ne réside pas uniquement dans la mise en évidence de l'existence d'une présomption de volonté ou dans la définition des conditions de son encadrement. Il consiste plus fondamentalement à montrer que le numérique conduit à repenser la manière dont l'élément intentionnel est appréhendé en droit pénal. Les transformations technologiques n'ont pas supprimé l'exigence d'une volonté coupable ; elles ont profondément modifié les modalités de sa démonstration. Le droit pénal du numérique invite ainsi à dépasser une conception exclusivement psychologique de l'intention pour reconnaître une approche plus fonctionnelle, fondée sur des éléments objectifs permettant d'en révéler l'existence sans pour autant renoncer au principe de culpabilité.

La conception classique de l'élément intentionnel repose sur l'idée selon laquelle la volonté constitue un phénomène essentiellement interne à la personne poursuivie. Héritée de la doctrine pénale libérale du XIX^e siècle, cette approche fait de l'intention un état psychologique que le juge doit reconstituer à partir des circonstances de l'espèce. L'intention criminelle appartient au domaine

⁵⁸ *Global-Tech Appliances Inc. v. SEB S.A.*, 563 U.S. 754 (U.S. Supreme Court, 31 mai 2011). La Cour suprême des États-Unis y affirme que la *wilful blindness* est assimilable à la connaissance effective lorsque l'auteur soupçonne fortement l'existence d'un fait illicite et prend délibérément des mesures pour éviter d'en acquérir la confirmation.

de la conscience et de la volonté de l'agent ; elle ne peut être directement observée et ne se révèle qu'à travers des manifestations extérieures⁵⁹.

Cette représentation demeure parfaitement adaptée aux infractions traditionnelles, dans lesquelles l'auteur agit personnellement, maîtrise directement son acte et laisse subsister des indices matériels permettant d'éclairer son état d'esprit. En revanche, elle montre rapidement ses limites dans le cyberspace. L'interposition d'intermédiaires techniques, l'automatisation des traitements, la dématérialisation des échanges, l'anonymat des utilisateurs ou encore le recours à des systèmes d'intelligence artificielle rendent de plus en plus difficile l'accès direct à la psychologie de l'auteur. La recherche de l'intention ne disparaît donc pas ; elle emprunte simplement un chemin différent.

L'analyse conduite dans cette étude montre ainsi que le droit pénal du numérique ne procède pas à une remise en cause du principe de culpabilité, mais à une objectivation de la preuve de l'élément moral. Il importe ici de distinguer soigneusement cette objectivation de la responsabilité objective. La responsabilité objective dispense d'établir toute faute ou toute volonté ; elle rattache la sanction à la seule réalisation du résultat prohibé. L'objectivation proposée est d'une nature tout autre : elle ne supprime pas l'intention, mais autorise le juge à la reconstruire à partir d'un ensemble de circonstances objectives suffisamment probantes. Le développement contemporain du droit pénal ne traduit pas une disparition de la culpabilité mais une évolution des techniques permettant de l'établir⁶⁰.

Ces différentes évolutions invitent à concevoir l'élément intentionnel non plus exclusivement comme une réalité psychologique inaccessible, mais comme une réalité juridique susceptible d'être objectivement reconstruite. Dans le contexte numérique, la volonté ne se déduit plus uniquement des déclarations de l'auteur ou des circonstances immédiates de l'acte ; elle se révèle également à travers sa position fonctionnelle, l'étendue de ses compétences techniques, les obligations particulières auxquelles il est soumis, sa connaissance du risque ainsi que son comportement face à ce risque. L'élément moral devient ainsi un concept à la fois subjectif dans son essence et objectif dans sa démonstration.

Cette approche permet finalement de dépasser l'opposition souvent présentée comme irréductible entre efficacité de la répression et protection des libertés individuelles. Loin de consacrer une responsabilité pénale automatique des acteurs du numérique, elle fournit un cadre

⁵⁹ MERLE (R.) et VITU (A.), *Traité de droit criminel. Tome I : Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7^e éd., Cujas, 1997, nos 514 et s.

⁶⁰ DELMAS-MARTY (M.), *Le flou du droit. Du Code pénal aux droits de l'homme*, PUF, 1986, spéc. p. 216 et s. ; v. égal. *Les grands systèmes de politique criminelle*, PUF, 1992.

théorique permettant d'expliquer des solutions déjà largement présentes en droit positif tout en les soumettant à un contrôle rigoureux. L'intention demeure une condition indispensable de la culpabilité ; seule sa preuve connaît une évolution méthodologique rendue nécessaire par les caractéristiques du cyberspace. La théorie de la présomption de volonté apparaît ainsi moins comme une rupture avec les principes du droit pénal que comme leur adaptation aux nouvelles formes de criminalité. Elle contribue, en définitive, à renouveler la théorie générale de l'élément moral sans renoncer aux exigences fondamentales qui fondent la légitimité de la sanction pénale.

Conclusion

Au terme de cette étude consacrée à l'élément intentionnel à l'épreuve du numérique, il apparaît que les mutations du cyberspace n'ont pas remis en cause l'exigence traditionnelle de culpabilité, mais ont profondément renouvelé les modalités de son établissement. L'impossibilité, de plus en plus fréquente, de démontrer directement la volonté criminelle dans un environnement marqué par l'anonymat, la dématérialisation des échanges, l'automatisation des comportements et la multiplication des intermédiaires techniques conduit le droit positif à privilégier une démonstration indirecte de l'élément moral, fondée sur un faisceau d'indices objectifs.

L'étude a ainsi permis de mettre en évidence l'émergence progressive d'une présomption de volonté, déjà perceptible dans plusieurs branches du droit positif, qu'il s'agisse du droit camerounais, du droit français ou du droit de l'Union européenne. Toutefois, cette présomption ne saurait être comprise comme un abandon de l'élément intentionnel ou comme le retour d'une responsabilité objective. Sa légitimité demeure indissociable du respect des principes fondamentaux du droit pénal, notamment la présomption d'innocence, le principe de personnalité de la responsabilité pénale, les droits de la défense et l'exigence d'une présomption simple, raisonnable et réfragable, conformément à la jurisprudence *Salabiaku c. France*.

Le principal apport de cette recherche réside cependant dans une proposition plus générale. Au-delà de la seule consécration d'une présomption de volonté, le numérique invite à repenser la théorie de l'élément intentionnel elle-même. Sans modifier la nature de l'intention, il transforme les modalités de sa preuve en faisant des fonctions exercées par l'auteur, de ses compétences techniques, de ses obligations légales, de son pouvoir d'action et de son comportement face au risque des révélateurs objectifs de la volonté coupable. Il en résulte une objectivation raisonnée de l'élément moral, qui ne substitue pas les indices à l'intention, mais permet d'en assurer la démonstration lorsque la preuve psychologique directe devient matériellement inaccessible.

Cette évolution demeure toutefois inachevée. Les progrès de l'intelligence artificielle, le développement des systèmes autonomes, le recours croissant au chiffrement et la dimension

intrinsèquement transnationale de la cybercriminalité continueront d'interroger les catégories classiques du droit pénal. Ils appellent une réflexion renouvelée de la doctrine, du législateur et du juge afin de préserver un équilibre entre l'efficacité de la répression et la protection des libertés fondamentales. C'est à cette condition que le droit pénal pourra demeurer fidèle à son principe fondateur — la responsabilité fondée sur la culpabilité — tout en répondant aux défis d'un environnement numérique en constante évolution.



Effectivité des droits des locataires à Goma : contribution et limites des associations de consommateurs dans les rapports locatifs

Effectiveness of tenants' rights in Goma : contributions and limitations of consumer associations

in rental relation Page | 356

Par :

MAKUTANO KATUNDI Guillaume LUFU

Doctorant-Chercheur à l'Université de Dschang-Cameroun.

Chef de Travaux à l'Université de Goma/Nord-Kivu en RDC

MUYISA MUSUBAO Moise

Professeur à l'Université Catholique du Graben/Butembo-Nord-Kivu/RDC, Butembo

Résumé :

Ce travail analyse, d'une part, la protection juridique du locataire appréhendé comme consommateur en droit congolais, en raison de sa position d'infériorité contractuelle face au bailleur. Il met en lumière les fondements juridiques et théoriques justifiant cette assimilation, ainsi que les mécanismes de protection applicables, notamment ceux relatifs à la prévention des déséquilibres contractuels, à la lutte contre les pratiques abusives et à la garantie d'un équilibre dans l'exécution du contrat de bail. D'autre part, l'étude examine le rôle des associations de défense des locataires à Goma, inspirées du mouvement consumériste, dans la réduction de l'asymétrie d'information et l'amélioration de l'accès à la justice, à travers la sensibilisation, l'assistance juridique et les actions collectives. Toutefois, leur efficacité demeure limitée par la faiblesse de l'application de la loi n°15/025 de 2015, ainsi que par l'insuffisance des mécanismes de contrôle et de sanction.

Les résultats d'enquête révèlent une forte prédominance masculine (76 %), une structure socio-professionnelle dominée par le chômage (40 %), et un niveau de connaissance partiel des textes protecteurs (50 %), mais accompagné d'une faible effectivité des droits. Les mécanismes de défense apparaissent peu développés, marqués par une faible présence associative (14 %), un recours limité à la médiation (18 %) et à la justice (11 %), ainsi qu'un déficit de professionnalisation (13 %). Les principales contraintes identifiées concernent le manque de moyens et d'information juridique, la résistance des bailleurs et l'insuffisance de la protection étatique, traduisant un déséquilibre contractuel persistant et une faible effectivité du droit locatif.

Abstract:

This study examines, on the one hand, the legal protection of tenants in Congolese law, understood as consumers due to their structurally weaker position vis-à-vis landlords. It highlights the legal and theoretical foundations that justify this assimilation, as well as the applicable protective mechanisms, particularly those aimed at preventing contractual imbalances, combating abusive practices, and ensuring fairness in the performance of lease agreements.

On the other hand, the research analyzes the role of tenants' rights associations in Goma, inspired by the consumer movement, in reducing information asymmetry and improving access to justice through awareness-raising, legal assistance, and collective action. However, their effectiveness remains limited by the weak enforcement of Law No. 15/025 of 2015, as well as by the inadequacy of monitoring and sanctioning mechanisms.

The survey findings reveal a marked male predominance (76%), a socio-professional structure largely characterized by unemployment (40%), and a partial level of awareness of protective legal provisions (50%), coupled with a low degree of effective enjoyment of rights. Defence mechanisms appear underdeveloped, as evidenced by the limited presence of associations (14%), the low recourse to mediation (18%) and to judicial remedies (11%), and a lack of professionalization (13%). The main constraints identified include insufficient financial and legal resources, resistance from landlords, and inadequate state protection. Collectively, these factors reflect a persistent contractual imbalance and the limited effectiveness of tenancy law in practice.

Keywords: Effectiveness of rights, tenants' association, consumer, and landlord-tenant relations.

Introduction

La protection des consommateurs constitue aujourd'hui une préoccupation majeure des systèmes juridiques modernes en raison du déséquilibre qui caractérise généralement les rapports entre les fournisseurs de biens ou de services et leurs clients.¹ Considéré comme la partie économiquement et juridiquement la plus vulnérable et la plus faible du contrat, le consommateur bénéficie progressivement de mécanismes destinés à garantir ses droits et à prévenir les abus susceptibles de résulter de cette relation inégalitaire dans les relations contractuelles entre le bailleur et le preneur d'immeuble. Ce locataire qui est le consommateur du service de logement.² Cette protection s'étend désormais à plusieurs secteurs, dont celui du logement, où le locataire peut être appréhendé comme un consommateur de services de logement.³

Page | 358

La République démocratique du Congo a déjà franchi le cap en coupant le lien qui l'unissait aux textes coloniaux en ce qui concerne la protection des consommateurs. Actuellement ; elle repose sur divers instruments juridiques, notamment la loi organique n°18/020 du 9 juillet 2018 relative à la liberté des prix et à la concurrence, le Code civil Livre III, ainsi que plusieurs textes sectoriels.⁴ Par ailleurs, les principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur consacrent des droits fondamentaux tels que le droit à l'information, à la sécurité, à la réparation et à la représentation.

Dans le rapport locatif, l'adoption de la législation sur le bail à loyer visait notamment à encadrer les rapports entre bailleurs et locataires et à réduire les abus longtemps observés dans ce secteur.

Les travaux doctrinaux consacrés à la protection des consommateurs mettent en évidence la nécessité d'un encadrement juridique des rapports contractuels marqués par un déséquilibre structurel entre les parties.

Plusieurs auteurs soulignent également que l'effectivité des droits des consommateurs dépend non seulement de l'existence de normes juridiques, mais aussi de mécanismes institutionnels et associatifs capables d'en assurer la vulgarisation et la mise en œuvre.⁵ Dans le domaine du logement, diverses études ont démontré que les associations de consommateurs et de

¹ CALAIS-AULOY et STEINMETZ F., *Droit de la consommation*, Dalloz, 5^{ème} éd., 2000, p. 3.

² BOURGOIGNIE, *Eléments pour une théorie du droit de la consommation*, Story Scientia, Bruxelles, 1988.

³ BIHL, *Une histoire du mouvement consommateur, mille ans de luttes*, Aubier, 1984 ; TUFFERY, *Ébauche d'un droit de la consommation : la protection du chaland sur les marchés toulousains aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles*, LGDJ 1998.

⁴ Loi n°18/020 du 9 juillet 2018 relative à la liberté des prix et à la concurrence, *In J.O.R.D.C.*, n° spécial du 9 juillet 2018.

⁵ KIJAJA D., *Les droits du consommateur congolais en droit positif congolais*, Éditions Génération OHADA, Lubumbashi, 2022, p.76.

défense des locataires jouent un rôle important dans l'information juridique, la médiation des conflits et la défense des intérêts collectifs des locataires.

Toutefois, peu de recherches se sont spécifiquement intéressées à leur contribution réelle dans le contexte de la ville de Goma.

Or, malgré l'existence d'un cadre légal régissant les rapports locatifs, de nombreux locataires de la ville de Goma continuent de faire face à diverses pratiques abusives, notamment la fixation arbitraire des loyers, l'exigence de garanties excessives, les expulsions irrégulières ou encore la méconnaissance des dispositions légales applicables.

Ce contexte, les associations de consommateurs apparaissent comme des acteurs susceptibles de renforcer la protection des locataires. Cependant, leur efficacité ainsi que les limites de leur intervention demeurent insuffisamment documentées. Dès lors, la question centrale de cette étude est la suivante : *dans quelle mesure les associations de consommateurs contribuent-elles à l'effectivité des droits des locataires à Goma et quelles sont les limites de leur action dans les rapports locatifs ?*

L'intérêt scientifique de cette recherche réside dans l'analyse du rôle des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre effective des droits reconnus aux locataires-consommateurs. Sur le plan pratique, l'étude permettra d'identifier les obstacles qui entravent l'action des associations de consommateurs et de formuler des pistes susceptibles d'améliorer la protection des locataires dans la ville de Goma. Elle contribuera ainsi à la réflexion sur le renforcement de la gouvernance du secteur locatif et de l'accès au logement décent.

À titre d'hypothèses, il est supposé que les associations de consommateurs contribueraient significativement à la protection des droits des locataires à travers la sensibilisation juridique, la médiation des conflits et l'assistance aux victimes des abus locatifs. Toutefois, *leur action demeurerait limitée en raison notamment de l'insuffisance des moyens financiers et institutionnels, de la faible connaissance des droits par les locataires et du manque de collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des rapports locatifs.*

Pour vérifier ces hypothèses, l'étude recourt principalement aux *méthodes exégétique, appuyée par les techniques documentaires, d'enquête et d'interview libre*.⁶ Cette recherche poursuit comme objectif général d'analyser la contribution et les limites des associations de consommateurs dans l'effectivité des droits des locataires à Goma. De manière spécifique, elle vise à : examiner le cadre juridique de protection des locataires-consommateurs en RDC ; évaluer

⁶ GRAWITZ M., *Méthodes de recherche en sciences sociales*, 8ème éd., Paris, Dalloz, 1990, p.435.

les actions menées par les associations de consommateurs en faveur des locataires à Goma ; et identifier les contraintes qui limitent leur efficacité dans les rapports locatifs.

La présente réflexion s'articule autour de deux axes principaux : le cadre juridique et théorique de la protection des locataires-consommateurs en droit congolais (I), puis l'analyse empirique de la contribution et des limites des associations de consommateurs dans les rapports locatifs à Goma (II).

I- CADRE JURIDIQUE ET THEORIQUE DE LA PROTECTION DU LOCATAIRE-CONSUMMATEUR EN DROIT CONGOLAIS : STATUT DU LOCATAIRE ET MECANISMES DE PROTECTION APPLICABLES

Les rapports locatifs se caractérisent durant cette dernière décennie par une inégalité économique et informationnelle entre le bailleur et le locataire. Cela est dû au contexte économique qui secoue les pays du Tiers-Monde dont fait partie la RDC. Ces rapports sont susceptibles de favoriser certaines pratiques abusives portant atteinte à l'équilibre contractuel. Face à ces risques, le législateur congolais est intervenu afin d'encadrer juridiquement les relations locatives, de garantir la protection du locataire en tant que bénéficiaire du service de logement. Cela assure la sauvegarde des droits légitimes du bailleur.⁷

Cette intervention poursuit plusieurs objectifs, notamment la sécurisation des rapports contractuels, la prévention des abus, la promotion de la paix sociale et l'adaptation du droit aux réalités socio-économiques contemporaines.⁸

Dans cette perspective, la protection du locataire s'inscrit dans une logique plus large de protection de la partie réputée faible au contrat. Elle repose sur un ensemble de fondements juridiques destinés à rétablir l'équilibre entre les parties et à garantir l'effectivité de leurs droits et obligations respectifs. Toutefois, l'efficacité de cette protection dépend également des mécanismes théoriques qui la sous-tendent ainsi que des limites inhérentes à leur mise en œuvre.

Dès lors, il convient d'examiner, d'une part cadre juridique de protection des droits des consommateurs : cas particulier du locataire en droit congolais (A), et, d'autre part, les mécanismes juridiques de protection du consommateur applicables au locataire en droit congolais (B).

⁷ BEAUCHARD J., *Droit de la distribution et de la consommation*, Paris, PUF, 1996.

⁸ BARBARA W., « Le droit à un logement suffisant au sens du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », *In RSDIE*, 5/2008 (2008), pp. 431-455.

A- Cadre juridique de protection des droits des consommateurs : cas particulier du locataire en droit congolais

Consommer signifie détruire, user ou altérer une chose par son utilisation. Il s'agit de faire usage d'un bien ou d'un service afin d'en tirer une utilité, qu'il s'agisse d'aliments, de biens matériels ou encore de prestations nécessaires à la satisfaction des besoins de la vie courante.⁹ Les profondes mutations intervenues dans les modes d'échange contemporains, caractérisées notamment par le déséquilibre économique et juridique entre le professionnel et le consommateur, ainsi que par la multiplication des contrats d'adhésion dans lesquels ce dernier ne dispose d'aucune réelle marge de négociation, ont conduit de nombreux législateurs à adopter des mécanismes de protection spécifiques destinés à corriger les abus les plus significatifs susceptibles d'affecter les consommateurs.¹⁰

Page | 361

Dans ce contexte, le droit de la consommation apparaît comme une branche du droit de plus en plus importante, tant du point de vue pratique que théorique. La codification de cette matière, même lorsqu'elle demeure imparfaite ou incomplète, permet de clarifier les rapports qu'elle entretient avec les disciplines juridiques voisines, notamment le droit civil et plus particulièrement le droit des obligations.¹¹

L'une des caractéristiques essentielles de la législation consumériste réside dans la précision remarquable de ses dispositions. Les principes généraux y sont fréquemment complétés par des énumérations détaillées et des règles spécifiques visant à encadrer avec rigueur les rapports entre professionnels et consommateurs.¹² Les dispositions relatives aux contrats conclus à distance ou hors établissement, autrefois qualifiés de démarchage, illustrent parfaitement cette technique législative.

Cette approche n'est nullement fortuite. En effet, un droit de la consommation réduit à l'énoncé de principes généraux, souvent déjà contenus dans le droit commun des obligations, présenterait une utilité limitée. L'efficacité de cette branche du droit repose précisément sur l'adoption de règles particulières destinées à rétablir un certain équilibre contractuel au profit de la partie réputée faible.

Toutefois, si plusieurs États ont consacré un véritable droit de la consommation au moyen de codes ou de législations spécifiques, tel n'est pas encore le cas de la République démocratique

⁹ L'HEUREUX N., *Droit de la consommation*, 3^{ème} éd. Wilson & Lafleur, Montréal, 1986, p. 80.

¹⁰ GUINCHARD S. et DEBARD T., *Lexique des termes juridiques*, 2017-2018, Dalloz, 25^{ème} éd., p.513.

¹¹ JULIEN, J., *Droit de la consommation*, L.G.D.J, 2013, p.16.

¹² JULIEN J., *Op.cit.*, p.18.

du Congo. À ce jour, la législation congolaise ne comporte aucun Code de la consommation regroupant de manière cohérente les règles applicables à la protection des consommateurs.

Cette absence de codification explique en grande partie le caractère fragmentaire de la protection juridique offerte aux consommateurs congolais. Dès lors, tout citoyen désireux de faire valoir les droits résultant d'un contrat est souvent contraint de rechercher les règles applicables dans une multitude de textes législatifs et réglementaires dispersés.

Page | 362

Parmi les consommateurs de services figure notamment le locataire, considéré comme consommateur du service de logement fourni par le bailleur. Le locataire est la personne physique ou morale qui, en vertu d'un contrat de bail, obtient du bailleur la jouissance temporaire d'un immeuble moyennant le paiement d'un loyer conformément aux conditions prévues par la loi et par la convention des parties.

En droit congolais, le locataire est titulaire d'un droit personnel de créance lui permettant d'exiger du bailleur la délivrance du bien loué ainsi que la garantie d'une jouissance paisible pendant toute la durée du contrat.¹³ Il ne dispose pas d'un droit réel sur l'immeuble et n'en devient donc pas propriétaire. Sa situation juridique est celle d'un détenteur légitime bénéficiant d'un droit de jouissance légalement protégé.¹⁴

À ce titre, le locataire dispose de plusieurs prérogatives que la loi lui reconnaît comme : le droit d'user du bien conformément à sa destination, le droit de sous-louer l'immeuble tout en demeurant tenu d'exécuter les obligations mises à sa charge, principalement le paiement régulier du loyer et l'accomplissement des réparations locatives qui lui incombent.¹⁵

Sa qualité juridique lui assure également une protection contre les troubles de jouissance, les expulsions arbitraires ainsi que toute atteinte injustifiée à ses droits. Le locataire apparaît ainsi comme un véritable sujet de droit dans le rapport locatif, bénéficiant d'une protection juridique dont l'objectif est d'assurer l'équilibre des relations entre les parties au contrat de bail.

La loi relative aux baux à loyer non professionnels, à l'instar du Code civil congolais, ne procède toutefois pas à une énumération systématique des droits reconnus au bailleur et au preneur. Elle privilégie plutôt la détermination des obligations respectives des parties contractantes. Par

¹³ Loi n°18/020 du 09 juillet 2018 relative à la liberté des prix et à la concurrence, *In J.O.R.D.C.*, n° spécial du 09 juillet 2018.

¹⁴ NSENGI S. et NYANGUILE J., « Les péchés impardonnables de l'arrêté ministériel de 2021 portant instauration d'un contrat de bail type et un livret de bail type en RDC », . <https://awaafrika.com/articles/les-peches-impardonnables-de-l-arrete-ministriel-de-2021-portant-le-contrat-de-bail>. Consulté le 10 juin 2026 à 10heures.

¹⁵ NDOMBA BELEBELE S., « De la Protection du bailleur contre l'insolvabilité du locataire sous la loi n°15/025 du 31 décembre 2015 relative aux baux à loyer non professionnels : Analyse et perspectives », *In Revue du Congo. Sci.Technol.*, Vol. 04, No. 04,2025, pp. 729-740.

conséquent, l'identification des droits découlant du contrat de bail nécessite souvent le recours à la doctrine et à l'interprétation des obligations légalement consacrées. Il convient dès lors de distinguer, même de manière non exhaustive, les droits reconnus au bailleur de ceux accordés au locataire, chacun étant titulaire de prérogatives spécifiques destinées à garantir l'exécution équilibrée du contrat de bail.

B- Les mécanismes juridiques de protection du consommateur applicables au locataire en droit congolais

Le droit moderne congolais a prévu différents les mécanismes qui protègent le locataire, qui est un consommateur des services de logement sur les immeubles que le bailleur met à sa disposition. C'est la loi n°15/023 du 31 décembre 2015 sur les baux à loyer non professionnels qui fixe ces différents mécanismes.

Elle a instauré un équilibre contractuel a fait des limites importantes sur les exigences financières du bailleur et en imposant des règles de résiliation strictes.¹⁶

Les principaux mécanismes juridiques de protection comprennent :

- **Plafonnement de la garantie locative** : pour éviter les abus, la loi limite la garantie locative à un maximum de 3 mois pour le bail résidentiel et 6 mois pour le bail à usage commercial. Il est strictement interdit d'exiger le paiement anticipé des loyers.

- **Gel des réajustements de la garantie** : En cours de bail, la garantie locative ne peut faire l'objet d'aucun réajustement, ni produire d'intérêts. À la fin du contrat, elle doit être restituée au preneur sous déduction des éventuelles sommes dues.¹⁷

Stabilité et durée du préavis : en cas de désaccord, la partie lésée peut saisir le service compétent du ressort qui siège dans les soixante-douze heures qui suivent sa saisine. La saisine du service compétent ne commence qu'après mise en demeure de quinze jours pour le bail résidentiel et de deux mois pour le bail socioculturel.

En cas d'accord, ce service compétent établit un procès-verbal de conciliation. En cas d'échec, il dresse un procès-verbal de non conciliation qui permettra à la partie la plus diligente de saisir le tribunal compétent.¹⁸

- En cas de résiliation, le locataire bénéficie d'un délai de préavis légal pour lui permettre de se reloger (3 mois pour l'usage résidentiel, 6 mois pour l'usage commercial). Pendant ce délai, le loyer ne peut être majoré.

¹⁶ Exposé de motif de la loi n°15/023 du 31 décembre 2015 sur les baux à loyer non professionnels en RDC.

¹⁷ Article 12 de la loi sur le bail en RDC.

¹⁸ Article 34 et 35 de la loi sur le bail en RDC.

- **Fixation et paiement du loyer** : Bien que fixé librement, le loyer doit obligatoirement être exprimé et payé en Francs Congolais, la monnaie nationale ayant cours légal, afin d'éviter les spéculations sur les devises étrangères (articles 18 à 20 de la loi sur le bail en RDC).

- **Droit à la jouissance paisible** : Le bailleur a l'obligation de délivrer un logement décent et d'en assurer la jouissance paisible tout au long du contrat qui le lie avec le preneur.

- **Sanctions pénales et civiles** : La loi prévoit des amendes et des peines de servitude pénale (allant de 1 à 3 mois) contre les bailleurs qui exigent des garanties locatives excessives ou qui procèdent à des expulsions en violation des règles de préavis

Le droit de la consommation repose sur le constat qu'une relation contractuelle entre un consommateur ou un non-professionnel, d'une part, et un professionnel, d'autre part, est susceptible de générer un déséquilibre structurel. Celui-ci résulte notamment de l'inégalité économique entre les parties, de la maîtrise technique ou informationnelle de l'objet du contrat par le professionnel, ainsi que de son influence dans l'élaboration des stipulations contractuelles, souvent préétablies et imposées à l'adhésion de l'autre partie.¹⁹

L'analyse de ces mécanismes protecteurs suppose, en premier lieu, une délimitation précise de leur champ d'application. Dans la mesure où le droit de la consommation est fondé sur la qualité des parties au contrat, il est nécessaire de définir les notions de consommateur, de professionnel et de non-professionnel. Cette clarification conceptuelle est indispensable pour déterminer les situations dans lesquelles les règles consuméristes sont susceptibles de s'appliquer, notamment dans le cadre des rapports locatifs.²⁰

Par ailleurs, la relation entre le consommateur et le professionnel s'inscrit dans un environnement institutionnel plus large composé d'acteurs publics et privés intervenant dans l'information, la régulation et la protection des intérêts des consommateurs. L'étude de cet environnement permet de mieux comprendre les conditions dans lesquelles s'exerce la protection consumériste.²¹

Enfin, l'approche contemporaine du droit des contrats accorde une importance particulière à la phase précontractuelle. Contrairement à la conception classique qui concentrait l'analyse sur la formation du contrat, le droit moderne reconnaît que les négociations et les échanges précédant la conclusion de l'accord constituent une étape déterminante.

¹⁹ L'HEUREUX N., *Op.cit.*, p. 86.

²⁰ Décret du 30 juillet 1888 relatif aux contrats et obligations conventionnelles, *In J.O.R.D.C.*, n° spécial du 30 juillet 1888.

²¹ Exposé de motif de loi n° 15/025 du 31 décembre 2015 relative aux baux à loyer non professionnels.

C'est au cours de cette phase que se construisent les conditions du consentement et que peuvent apparaître les premiers déséquilibres justifiant l'intervention des règles protectrices du droit de la consommation.

Avant d'examiner les mécanismes de protection susceptibles de bénéficier au preneur dans le cadre du contrat de bail, il convient de déterminer sa qualification juridique du locataire et la protection contractuelle en droit congolais du bail à loyer non professionnel : vers une logique de rééquilibrage des rapports locatifs, afin d'apprécier dans quelle mesure le locataire peut être assimilé à un consommateur et relever, à ce titre, du droit de la consommation.

La recherche d'un équilibre contractuel dans les rapports locatifs impose, au préalable, de déterminer la place juridique qu'occupe le locataire au sein du contrat de bail, avant d'apprécier l'étendue des garanties protectrices susceptibles de lui être reconnues. Dans cette perspective, seront successivement examinées la qualification juridique du locataire en droit du bail congolais, puis l'évolution et l'encadrement juridique de la protection du consommateur dans les rapports économiques et locatifs en droit congolais.

En droit congolais, le locataire est, en principe, une partie au contrat de bail régi par le droit commun des obligations, hérité notamment du Code civil des obligations de 1888²², ainsi que par la loi n°15/025 du 31 décembre 2015 relative aux baux à loyer non professionnels. Il s'agit, dans la conception classique, d'un contractant à part entière engagé dans un rapport synallagmatique et consensuel, aux termes duquel il est tenu principalement au paiement du loyer en contrepartie de la jouissance paisible du bien loué.²³

Cette qualification repose sur les principes de liberté contractuelle et d'égalité formelle des parties, qui structurent traditionnellement le droit des obligations.

Toutefois, cette qualification appelle une nuance dans le contexte contemporain des rapports locatifs, dans la mesure où le locataire peut se trouver dans une situation d'asymétrie économique et informationnelle, notamment lorsqu'il contracte avec un bailleur professionnel ou un opérateur immobilier disposant d'une expertise et d'un pouvoir de marché supérieurs.

Dans cette perspective, la figure du locataire tend à dépasser la seule logique du contractant de droit commun pour être appréhendée comme une partie structurellement exposée à un déséquilibre contractuel, ce qui justifie l'émergence progressive d'une approche fonctionnelle de sa protection dans le droit du bail congolais.

²² Article 1^{er} du Code Civil Congolais Livre III du 30 juillet 1888.

²³ Loi n° 15/ 025 du 31 décembre 2015 relative aux baux a loyer non professionnels, *In J.O.R.D.C, n° spécial du 31 décembre 2015*

Les consommateurs sont, depuis les temps anciens, en relation avec les professionnels qui leur fournissent les biens et services dont ils ont besoin. Toutefois, cette relation n'est pas structurellement équilibrée : le professionnel, détenteur de compétences techniques, d'informations pertinentes et, fréquemment, d'une puissance économique supérieure, est en mesure d'influencer, voire de déterminer, les conditions contractuelles au détriment du consommateur.²⁴

La présente analyse se sert de l'expérience congolaise pour contribuer à cette réflexion d'ensemble, étant entendu que la transposition des solutions entre systèmes juridiques africains ne relève nullement de l'utopie, les Etats africains, issus de la colonisation, y compris la RDC ont copié des législations sans les adapter aux mentalités des citoyens ; d'où l'absence de suivi et protection effective de ces derniers.

Il importe en effet de multiplier les actions et les études susceptibles de sensibiliser davantage les africains, gouvernants comme citoyens, sur la nécessité d'apporter une meilleure considération à la condition des consommateurs en Afrique et de rechercher des solutions adéquates pour la promotion des intérêts légitimes de ces derniers.

Dans cet ordre d'idées, toutes les énergies devraient se conjuguer sans délai pour initier des stratégies capables d'amener l'Afrique à rattraper le train du consumérisme dont la vitesse de croisière suscite l'admiration des observateurs dans les autres continents, singulièrement dans les pays industrialisés.

Certes, loin d'avoir atteint son apogée en Occident, l'émergence du mouvement consumériste accuse parfois quelques faiblesses comme peut en témoigner le manque d'engouement à l'adhésion aux associations de consommateurs. Mais ce qui importe dans cette sorte de révolution des comportements, c'est l'accomplissement d'un premier pas significatif à partir des années cinquante et soixante ainsi que la considération des droits des consommateurs dans une période plus récente.²⁵

Cette situation traduit un déséquilibre fonctionnel inhérent aux rapports entre professionnels et consommateurs, lequel justifie historiquement la mise en place de mécanismes de protection.²⁶ Le développement économique d'après-guerre a considérablement accentué cette

²⁴ MASAMBA MAKELA J, *La protection des consommateurs en droit Zaïrois*, Paris I Sorbonne, Panthéon, 1982, p.45.

²⁵ DISWEKAMU KUTEMA, E., *La protection des consommateurs en droit positif congolais*, Université de Kinshasa, Faculté de droit, 2016-2017, mémoire Online, p.5.

²⁶ Loi n° 15/ 025 du 31 décembre 2015 relative aux baux a loyer non professionnels, In *J.O.R.D.C*, n° spécial du 31 décembre 2015.

asymétrie. La multiplication des biens et services, la croissance des entreprises, la complexification des produits, ainsi que le développement du crédit, de la publicité et du marketing ont profondément transformé les dynamiques du marché.²⁷

Ce contexte a renforcé le déséquilibre entre professionnels et consommateurs, lequel se manifeste à deux niveaux principaux : d'une part, un déséquilibre structurel, résultant de la puissance des réseaux de distribution qui isolent le consommateur pris individuellement ; d'autre part, un déséquilibre informationnel et intellectuel, dans la mesure où les techniques de marketing et de publicité orientent parfois le consommateur vers la conclusion de contrats qui ne répondent pas nécessairement à ses intérêts économiques.²⁸ L'émergence de la société de consommation, phénomène majeur apparu après la Seconde Guerre mondiale mais dont les prémices remontent à la fin du XIXe siècle, s'inscrit dans le prolongement direct de la révolution industrielle.²⁹

Dans ce contexte, en droit congolais, la protection du consommateur et, par extension, du locataire, s'inscrit dans un ensemble de textes légaux et réglementaires qui participent à la régulation des rapports économiques. À titre principal, la loi n°15/025 du 31 décembre 2015 relative aux baux à loyer non professionnels encadre les relations locatives.

Son article 11 impose au bailleur des obligations essentielles, notamment la délivrance d'un bien en état de servir à l'usage convenu, ainsi que l'obligation d'en assurer la jouissance paisible au profit du locataire. En contrepartie, l'article 12 met à la charge du locataire l'obligation principale de paiement du loyer dans les délais convenus, ainsi que l'usage du bien en bon père de famille conformément à sa destination contractuelle.³⁰

Cette structuration traduit une logique de réciprocité des droits et obligations, tout en contribuant à un encadrement protecteur des rapports locatifs.

Par ailleurs, les institutions publiques jouent un rôle essentiel dans la protection des consommateurs en garantissant un marché juste, transparent et sécurisé.³¹ Leurs missions s'articulent principalement autour de quatre axes : l'information et la prévention, par la promotion de la transparence et la lutte contre les pratiques frauduleuses ; la sécurité des produits et services, par l'établissement et le contrôle de normes de qualité ; la régulation des pratiques commerciales, notamment la lutte contre la publicité mensongère, les abus de position dominante et les clauses

²⁷ KIJAJA D., *Les droits du consommateur congolais en droit positif congolais*, Éditions Génération OHADA, Lubumbashi, 2022.

²⁸ NDOMBA BELEBELE S., *Op.cit.*, 738.

²⁹ PINDI-MBENSA KIFU G., *Le droit zaïrois de la consommation*, CADICEC, 1995, p.66.

³⁰ Article 11 et 12 de la loi n°15/025 du 31 décembre 2015 relative aux baux à loyer non professionnels encadre les relations locatives.

³¹ BEAUCHARD J., *Droit de la distribution et de la consommation*, Paris, PUF, 1996, pp.22-23.

abusives ; enfin, la mise en place de mécanismes de recours et de médiation permettant la résolution des litiges et la sanction des comportements illicites.³²

En République Démocratique du Congo, ces fonctions sont notamment assurées par des structures telles que le Ministère de l'Économie nationale et le Secrétariat général à l'Économie, chargés de veiller à l'application de la réglementation des prix et à la conformité des produits et services sur le marché.

Page | 368

À cet effet, les consommateurs peuvent également recourir aux services provinciaux compétents ou aux associations de défense des consommateurs afin de faire valoir leurs droits en cas d'infraction.

Enfin, il convient de relever que les textes relatifs à la protection du consommateur sont particulièrement nombreux, relevant tant du domaine législatif que réglementaire. Ainsi, la protection juridique des consommateurs s'entend comme l'ensemble des dispositions normatives mises en place par le législateur en vue de garantir la sauvegarde des droits des consommateurs et d'encadrer les relations juridiques qu'ils entretiennent avec les opérateurs économiques, dans une logique générale de rééquilibrage des rapports contractuels.³³

II-L'APPORT CONCRET DES ASSOCIATIONS DE DEFENSE DES LOCATAIRES A GOMA : ANALYSE EMPIRIQUE ET DEFIS

Le locataire au sens juridique, est un consommateur qui peut être une personne physique ou morale qui se sert d'un bien immobilier pour un usage non-professionnel suivant l'esprit du contrat. Celui-ci est toujours en relation avec le professionnel, le distributeur ou le fournisseur. Les consommateurs, dans cette seconde moitié du xx^e siècle, ont créé un groupe de pression assez puissant pour obtenir de l'Etat des lois consuméristes. Cette réponse n'est pas fautive, mais elle ne peut suffire.

Il est vrai que les associations de consommateurs ont exercé une influence sur le législateur. Mais, si des associations se sont constituées et ont été écoutées, c'est probablement parce que cela correspondait à un besoin profond de la société. Il faut donc chercher plus loin le fondement des règles protectrices, ce qui nous conduira à peser le pour et le contre.³⁴

En effet, et sans anticiper sur ce qui suivra, observons que le droit de la consommation se doit d'être avant tout pratique, immédiatement (ou presque) utilisable par les justiciables et les

³² OLENGA KUNUNGA G., *De la protection des consommateurs dans le cadre du marché des produits brassicoles*, UCC, Faculté de droit, 2018-2019, Mémoire de Licence, Inédit.

³³ EIMER DIETRICH, *La répression de la concurrence déloyale en Allemagne*, Paris, éd. ECONOMIA, 1979, p.109.

³⁴ BERNITZ, « Harmonisation et coordination de la législation du marché : la notion de droit du marché », *In RTD com.* 1971, pp1-5.

professionnels du droit : il doit donc répondre de manière précise et efficace à des questions extrêmement concrètes. D'où, aux côtés de textes plus ou moins généraux qui trouvent une place naturelle dans le code, la présence d'une myriade de dispositions, souvent de nature réglementaire, traitant de tous les sujets possibles et imaginables.³⁵

Tous textes qui ne peuvent pas, à la fois d'un point théorique (cela ne se justifie pas) et d'un point de vue pratique (cela ne serait tout simplement pas possible) être intégrés dans le code.

La protection des locataires à Goma face aux déséquilibres contractuels et aux limites des mécanismes de régulation (A) et Analyse et discussion des résultats (B) de notre réflexion nous intéressent ici pour asseoir notre réflexion.

A- La protection des locataires à Goma face aux déséquilibres contractuels : contraintes et limites de régulation dans les rapports locatifs

La protection des consommateurs vise à rétablir l'équilibre contractuel entre fournisseurs de services financiers et usagers, en corrigeant une asymétrie d'information structurelle. Cette dernière, particulièrement marquée lorsque les produits sont complexes et les consommateurs peu expérimentés, favorise des pratiques telles que la fixation de taux excessifs, le surendettement ou une couverture inadéquate des risques, aggravées par des insuffisances réglementaires parfois exploitées par certains opérateurs.³⁶

Historiquement, la critique de la société de consommation, amorcée dans plusieurs Etats occidentaux où débouche le droit moderne ; ils se sont organisés en des mouvements et associations consuméristes qui n'existent pas en RDC.³⁷ Ces mouvements ont apporté une influence significative en l'Europe où le droit de la consommation s'est progressivement structuré depuis les années 1993.³⁸

Le renforcement de la protection des locataires à Goma exige également une modernisation des mécanismes de contrôle et de sanction applicables en matière locative. En dépit de l'existence de la loi n° 15/025 du 31 décembre 2015, l'efficacité de sa mise en œuvre demeure limitée par l'insuffisance des dispositifs de surveillance et la faiblesse des sanctions effectivement appliquées

³⁵ JULIEN, J., *Op.cit.*, p. 20.

³⁶ Alliance for Financial Inclusion, La protection des consommateurs Harmoniser les règles en matière d'inclusion financière, 2010.

³⁷ BOURGOIGNIE, *Eléments pour une théorie du droit de la consommation*, Story Scientia, Bruxelles, 1988, p.28.

³⁸ En France, cette prise de conscience doit beaucoup aux auteurs suivants : Luc BIHL (« Vers un droit de la consommation », *Gaz. Pal.* 13-14 sept. 1974 ; *Consommateur défends toi !* Denoël, 1976); Gérard Cas (*La défense du consommateur*, PUF, *Que sais-je ?*, 1975); José DOYERE (*Le combat des consommateurs*, Édition du cerf, 1975); Denise NGUYEN-THANH (*Techniques juridiques de protection des consommateurs*, INC, 1970).

en cas de violation. Il apparaît dès lors nécessaire de doter les autorités compétentes d'outils plus performants pour assurer un contrôle régulier des pratiques locatives.³⁹

Le droit congolais reconnaît la liberté d'association aux citoyens, ça peut être sous forme d'ONG réputée Organisation Non Gouvernementale "ONG", l'Etat les dote d'une personnalité juridique dont l'objet concourt au développement social, culturel et économique des communautés locales.⁴⁰ Dans le cadre de cette thématique, les associations des locataires comme consommateurs, pour défendre les droits des victimes des abus et différentes violations dont ils sont victimes de la part des bailleurs ; ils doivent respecter les prescrits de la loi de 2001.⁴¹

Cette modernisation pourrait se traduire par la création de services spécialisés dans le suivi des relations locatives, la mise en place de mécanismes de plainte accessibles et rapides, ainsi que l'instauration de procédures simplifiées de règlement des litiges. De même, l'application de sanctions administratives et judiciaires plus dissuasives à l'encontre des bailleurs contrevenants contribuerait à prévenir les abus.

C'est pourquoi il apparaît impérieux d'analyser les résultats des enquêtes de terrain relatives à la protection des droits des locataires, menées au sein de leurs associations, afin de confronter les normes juridiques à la pratique sociojuridique. Il s'agit d'en exposer les résultats, d'en apprécier la portée et d'en dégager les implications normatives en matière de protection locative

B- Analyse et discussion des résultats

Dans cette analyse, nous avons pris un échantillon de 500 locataires dont 250 dans la commune de Karisimbi et 250 dans la commune de Goma.

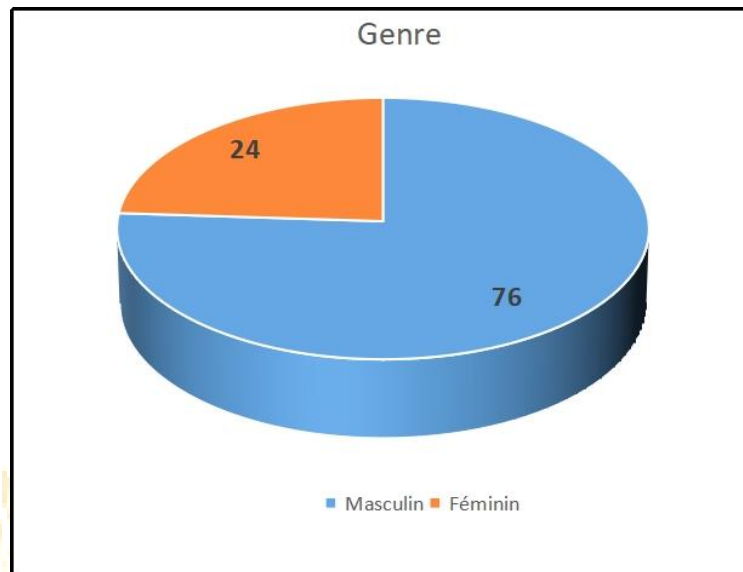
Graphique n° 1 : Identification des enquêtés

Genre	Fréquence	Pourcentage
Masculin	380	76
Féminin	120	24
Total	500	100

³⁹ MASAMBA MAKELA J., *La protection des consommateurs en droit Zaïrois*, Paris I Sorbonne, Panthéon, 1982.

⁴⁰ Article 35 de la loi n° 004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

⁴¹ MASAMBA MAKELA J., *Op.cit.*, p. 98.



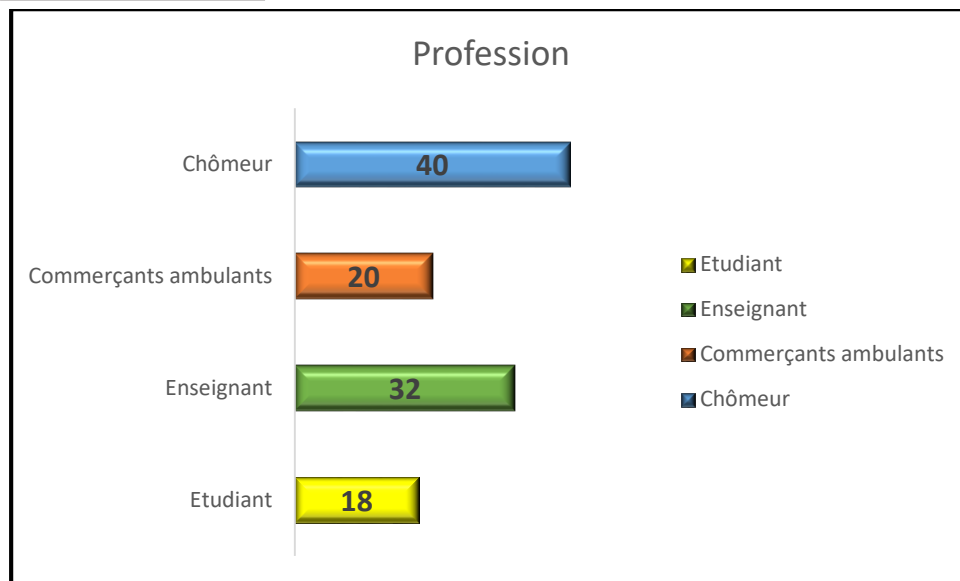
Source : Notre enquête sur terrain.

Commentaire :

La graphique et le tableau ci-haut révèle qu'une forte majorité masculine (76 %) contre 24 % de femmes parmi les enquêtés. Sur le plan juridique, cela peut traduire une inégalité dans l'accès au contrat de bail, les hommes étant plus souvent titulaires. Cette situation peut limiter la protection directe des femmes en matière de droits des locataires, notamment en cas de litige, d'expulsion ou de résiliation du bail, et souligne un enjeu d'égalité dans la pratique locative.

Graphique n° 2 : Profession des enquêtés

Types	Fréquence	Pourcentage
Etudiant	90	18
Enseignant	160	32
Commerçants ambulants	100	20
Chômeur	200	40
Total	500	100



Source : Notre enquête sur terrain

Commentaire :

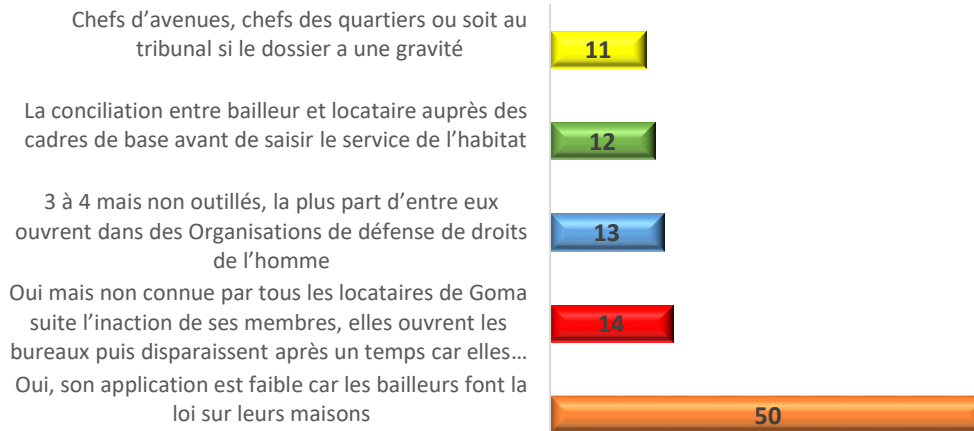
L'analyse révèle une forte prévalence du chômage (40 %), traduisant une insuffisance d'effectivité du droit au travail et des politiques d'insertion. Les enseignants (32 %) relèvent d'un statut formel encadré par le droit public et social. Les commerçants ambulants (20 %) illustrent la prédominance de l'économie informelle, faiblement protégée juridiquement. Les étudiants (18 %) relèvent du droit à l'éducation et de la transition vers l'emploi.

Cette structure socio-professionnelle influence directement le rapport au contrat de bail. La prédominance du chômage et de l'informalité fragilise la capacité d'exécution des obligations locatives, notamment le paiement régulier du loyer et la constitution de garanties. À l'inverse, les catégories disposant d'un revenu stable présentent une meilleure sécurité contractuelle. Dans ce contexte, l'association des locataires s'impose comme un mécanisme de protection collective, visant à défendre les droits issus du bail et à rééquilibrer les rapports juridiques entre bailleurs et locataires.

Graphique n°3 : Connaissance, organisation et fonctionnement des associations des locataires en RDC

Connaissance	Réponse	Fréquence	Pourcentage
Savez-vous qu'il existe les textes protégeant les locataires en droit congolais ?,sont-ils en application ?	Oui, son application est faible car les bailleurs font la loi sur leurs maisons	250	50
Existe-il une association dans votre quartier qui plaide pour que vous soyez rétabli dans vos droits en cas de conflit avec le bailleur ?	Oui mais non connue par tous les locataires de Goma suite l'inaction de ses membres, elles ouvrent les bureaux puis disparaissent après un temps car elles ne sont composées que des locataires marginalisés, n'ont pas de personnalité juridique. Quand certains achètent leurs parcelles, ça disparaissant	70	14
Combien de membre compte une association ?, joue-ils réellement les rôles que l'association les a confiés ?	3 à 4 mais non outillés, la plus part d'entre eux ouvrent dans des Organisations de défense de droits de l'homme	65	13
Quels sont les mécanismes de résolution des litiges entre bailleur et locataires ?	La conciliation entre bailleur et locataire auprès des cadres de base avant de saisir le service de l'habitat	60	12
En cas de litige entre locataires et bailleurs, à quelle instance vous adressez-vous ?bénéficiez-vous des accompagnements judiciaires de l'association qui fait des plaidoyers ?	Chefs d'avenues, chefs des quartiers ou soit au tribunal si le dossier a une gravité	55	11
TOTAL		500	100

Connaissance, organisation et fonctionnement des associations des locataires en RDC



Source : Notre enquête sur terrain.

Commentaire :

L'analyse du graphique n°3 met en évidence une connaissance globalement partielle et une faible structuration des mécanismes de défense des droits des locataires en République Démocratique du Congo, particulièrement dans la ville de Goma.

En premier lieu, la moitié des enquêtés (50 %) affirme connaître l'existence de textes juridiques protégeant les locataires, tout en soulignant leur faible effectivité. Cette perception traduit un décalage entre le droit formel et sa mise en œuvre, caractérisé par une prédominance de rapports de force en faveur des bailleurs, en contradiction avec le principe d'égalité contractuelle consacré par le droit des obligations.

En second lieu, 14 % des répondants reconnaissent l'existence d'associations de défense des locataires, mais en dénoncent l'inefficacité et le manque de visibilité. Ces structures apparaissent fragiles, souvent informelles, dépourvues de personnalité juridique et de continuité organisationnelle, ce qui limite leur capacité d'action et leur légitimité dans la défense collective des intérêts des locataires.

Par ailleurs, 13 % des enquêtés relèvent que ces associations sont composées de quelques membres peu formés, souvent issus d'organisations de défense des droits humains, ce qui traduit une insuffisance de professionnalisation et d'expertise juridique. Cette faiblesse organisationnelle compromet leur rôle d'intermédiation et de plaidoyer.

En outre, 12 % indiquent que les mécanismes de résolution des litiges reposent principalement sur la conciliation au niveau local (chefs d'avenue, chefs de quartier), avant tout recours administratif auprès du service de l'habitat. Ce recours prioritaire aux instances coutumières et administratives locales révèle une justice de proximité, mais également une certaine informalité dans la régulation des conflits locatifs.

Page | 375

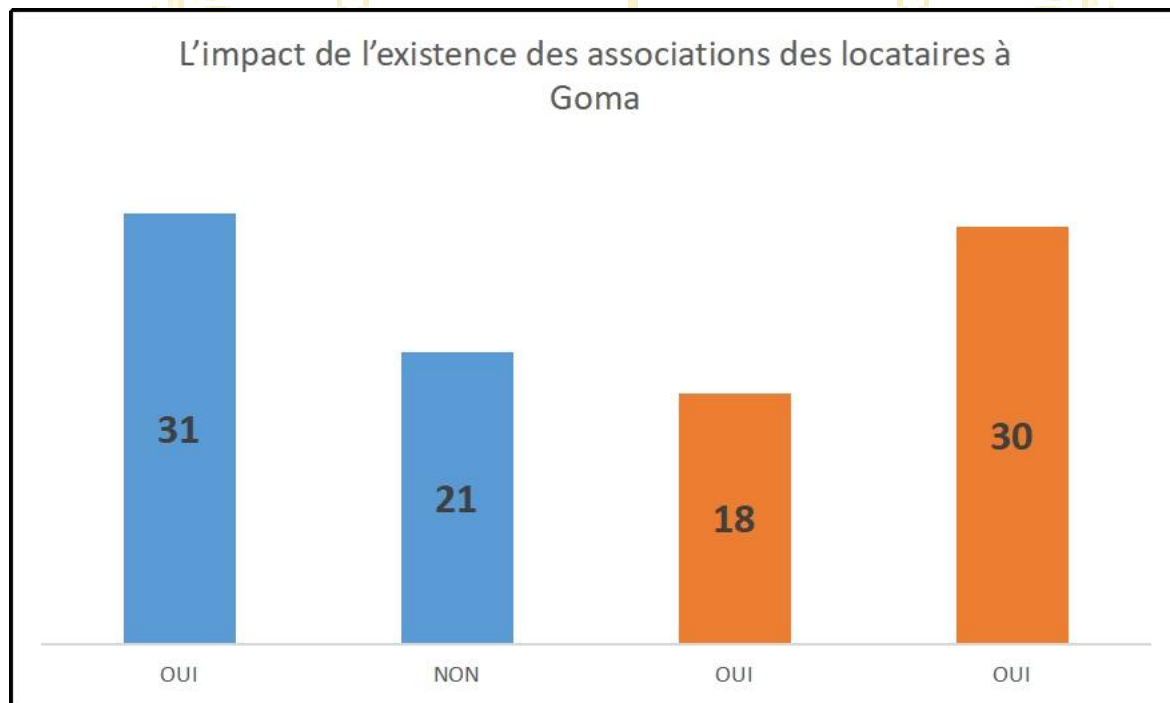
Enfin, 11 % des enquêtés affirment s'adresser aux autorités locales ou au tribunal en cas de litige grave, avec un accompagnement associatif jugé limité voire absent. Cela confirme la faiblesse de l'assistance juridique institutionnalisée pour les locataires.

Globalement, ces résultats traduisent un système de protection des locataires encore peu effectif, marqué par la faiblesse des associations, l'informalité des mécanismes de règlement des conflits et une application insuffisante des textes juridiques, renforçant ainsi la vulnérabilité des locataires face aux bailleurs.

Graphique n°4 : L'impact de l'existence des associations des locataires à Goma

Existence des associations des locataires	Réponse	Fréquence	Pourcentage
Les associations qui existeraient informeraient les locataires de leurs droits et les défendraient	OUI	155	31
Elles plaideraient auprès de l'autorité compétente qui à son tour interpelleraient les bailleurs qui commettraient les abus contre les locataires	NON	105	21
Elles assureraient la médiation et la conciliation entre les bailleurs et locataires avant	OUI	90	18

de saisir le service de l'habitat			
Lutte contre les abus des bailleurs lors de l'exécution du contrat de bail	OUI	150	30
TOTAL		500	100



Source : Notre enquête sur terrain

En faisant l'analyse du graphique n°4, il démontre une perception globalement positive du rôle potentiel des associations de locataires à Goma, bien que leur efficacité demeure limitée dans la pratique. En effet, 31 % des enquêtés estiment qu'elles assurent l'information et la défense des droits des locataires, ce qui traduit un besoin important de vulgarisation du droit du bail et de renforcement de l'accès à l'information juridique.

Par ailleurs, 18 % reconnaissent leur fonction de médiation et de conciliation entre bailleurs et locataires avant toute saisine des services compétents, ce qui s'inscrit dans une logique de règlement amiable des conflits, mais suppose une organisation crédible et structurée. En outre, 30

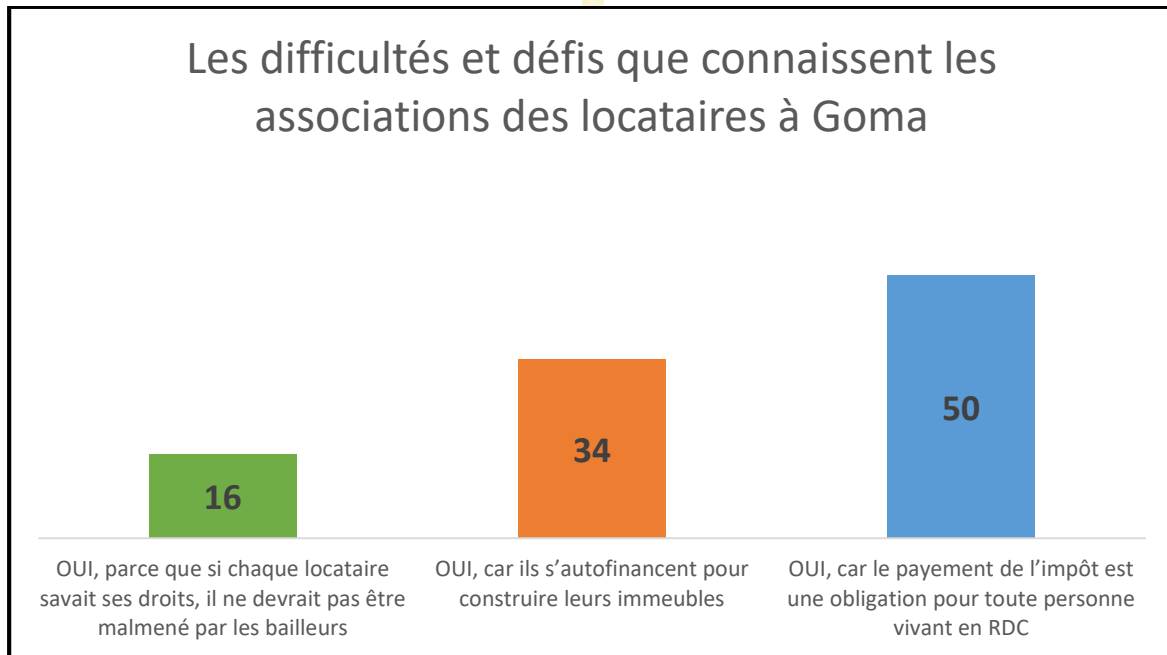
% soulignent leur rôle dans la lutte contre les abus des bailleurs, révélant une attente de régulation sociale des rapports contractuels.

Toutefois, 21 % estiment que ces associations n'exercent pas efficacement leur mission de plaidoyer auprès des autorités compétentes, mettant en évidence une faiblesse institutionnelle et un déficit d'articulation avec les pouvoirs publics. Globalement, ces résultats révèlent des associations utiles en théorie, mais encore peu institutionnalisées et insuffisamment efficaces dans la protection effective des droits des locataires.

Graphique n° 5 : Les difficultés et défis que connaissent les associations des locataires à Goma

Difficultés et défis des associations	Réponses	Fréquence	Pourcentage
Manque de moyens financiers pour créer les associations reconnues et la non connaissance des textes protégeant les locataires	OUI, parce que si chaque locataire savait ses droits, il ne devrait pas être malmenés par les bailleurs	80	16
Résistance des bailleurs qui n'ont que leurs maisons pour la survie, ils n'ont aucun appui du gouvernement c'est là où ils trouvent les moyens pour la survie de leurs familles.	OUI, car ils s'autofinancent pour construire leurs immeubles	170	34
Le gouvernement congolais ne protège pas les	OUI, car le paiement de l'impôt est une obligation pour toute personne vivant en RDC	250	50

locataires mais attend les IRL (Impôt sur le Revenu Locatif) que supporte les locataires			
TOTAL		500	100



Source : Notre enquête sur terrain.

Commentaire :

L'analyse du tableau ci-dessus met en lumière trois catégories majeures de difficultés et défis auxquels font face les associations de locataires à Goma. Premièrement, le manque de moyens financiers pour créer des associations reconnues ainsi que la faible connaissance des textes juridiques protecteurs des locataires (16 %) constituent une faiblesse structurelle importante. Cette situation empêche l'organisation efficace des locataires et limite leur capacité à faire valoir leurs droits face aux bailleurs. Sur le plan juridique, cela traduit un déficit d'accès à l'information juridique et une faible vulgarisation des normes régissant les rapports locatifs.

Deuxièmement, la résistance des bailleurs (34 %) s'explique par leur dépendance économique aux revenus locatifs, souvent perçus comme une source principale de survie. Certains bailleurs, faute d'appui de l'État, investissent dans la construction immobilière et cherchent à

rentabiliser leurs biens, ce qui peut entraîner des tensions avec les locataires. Cette situation révèle un déséquilibre contractuel dans les relations locatives, où la position économique du bailleur peut influencer l'application équitable des obligations légales.

Troisièmement, la majorité des répondants (50 %) estime que le gouvernement congolais protège insuffisamment les locataires, en mettant davantage l'accent sur la perception de l'Impôt sur le Revenu Locatif (IRL) que sur la régulation et la protection effective des droits des locataires. Juridiquement, cela met en évidence un déficit d'effectivité des politiques publiques en matière de logement et une application partielle des normes existantes.

En somme, ces résultats révèlent une faiblesse institutionnelle, un déséquilibre économique entre bailleurs et locataires, ainsi qu'un manque d'encadrement juridique effectif du secteur locatif à Goma.

Conclusion

La présente étude portant sur *l'effectivité des droits des locataires à Goma : contribution et limites des associations de consommateurs dans les rapports locatifs*, s'est intéressée à la question de l'effectivité des droits des locataires à Goma, en mettant particulièrement l'accent sur la contribution et les limites des associations de défense des consommateurs dans les rapports locatifs. Elle a permis de s'interroger sur la capacité des mécanismes juridiques, institutionnels et associatifs à garantir un équilibre contractuel entre bailleurs et locataires, dans un contexte marqué par des pratiques abusives, une forte asymétrie d'information et une insuffisance de régulation effective.

Les résultats obtenus montrent que le locataire, en droit congolais, peut être appréhendé comme un consommateur en raison de sa position structurellement défavorable face au bailleur. Cette assimilation justifie l'existence de mécanismes de protection visant à prévenir les déséquilibres contractuels, à encadrer les pratiques abusives et à garantir une exécution équilibrée du contrat de bail. Toutefois, malgré ce cadre théorique et juridique, l'effectivité de ces protections demeure faible dans la pratique à Goma.

L'enquête révèle une forte vulnérabilité socio-économique des locataires, dominée par le chômage et d'autres catégories à faibles revenus, ainsi qu'un niveau de connaissance partiel des textes juridiques protecteurs. Par ailleurs, les mécanismes de défense apparaissent peu développés, caractérisés par une faible présence associative, un recours limité aux modes de règlement des litiges et à la justice, ainsi qu'une professionnalisation insuffisante des structures existantes. Ces insuffisances sont aggravées par la faiblesse de l'action publique, la résistance de certains bailleurs et la méconnaissance générale des droits locatifs.

Ainsi, il ressort clairement que les associations de défense des locataires, bien qu'utiles dans leur vocation de sensibilisation et de réduction de l'asymétrie d'information, demeurent limitées dans leur efficacité. L'hypothèse de la faible effectivité des droits des locataires est confirmée, tout comme celle relative au rôle encore embryonnaire mais potentiellement important des associations dans l'amélioration des rapports locatifs. Ces résultats s'inscrivent dans un contexte plus large de déficit de régulation du secteur locatif en République Démocratique du Congo, où l'inadéquation entre les textes juridiques et leur application effective contribue à maintenir un déséquilibre structurel entre bailleurs et locataires. Ils mettent en évidence la nécessité d'un renforcement des mécanismes institutionnels de protection et d'une meilleure appropriation des normes juridiques par les acteurs concernés.

Enfin, cette étude comporte certaines limites liées à la portée géographique restreinte à la ville de Goma, à la taille de l'échantillon et aux difficultés d'accès à certaines données officielles, ce qui ouvre la voie à des approfondissements futurs sur d'autres contextes urbains du pays.

La protection des droits de la personne poursuivie dans le procès pénal au Bénin

The Protection of Human Rights in Criminal Proceedings in Benin

Par : Page | 381

BABI Brouaï

Commissaire Major de Police, Doctorant en droit pénal et sciences criminelles, Faculté de Droit et de Sciences Politiques (FADESP), Université d'Abomey-Calavi

Moktar ADAMOU

Maître de Conférences Agrégé, Doyen de la Faculté de Droit, Université de Parakou

Résumé :

Le procès pénal béninois, hérité de la tradition romano-germanique, affiche une ambition normative forte en matière de protection des droits de la personne poursuivie. L'observation de la pratique judiciaire révèle cependant un écart persistant entre les garanties proclamées par la Constitution, le Code de procédure pénale et les instruments internationaux, d'une part, et leur effectivité concrète, d'autre part. Adossé à une enquête empirique conduite auprès de mille cinquante (1 050) personnes ayant fait l'objet d'une procédure pénale au Bénin, le présent article met en évidence les faiblesses qui affectent, d'abord, la phase préalable au jugement, marquée par des atteintes à la présomption d'innocence, des irrégularités dans la conduite des enquêtes policières et de l'instruction judiciaire ainsi que par un usage parfois arbitraire de la détention provisoire. Il identifie, ensuite, la phase décisionnelle, durant laquelle se cristallisent des violations des droits de la défense, des manquements à la bonne administration de la justice et des conditions de détention contraires à la dignité humaine. L'étude formule, en conclusion, des pistes de réforme normative et institutionnelle susceptibles de rapprocher la pratique judiciaire des exigences constitutionnelles et conventionnelles auxquelles le Bénin a souscrit.

Mots-clés: droits de la personne poursuivie ; procès pénal béninois ; présomption d'innocence ; détention provisoire ; droits de la défense ; milieu carcéral.

Abstract:

Beninese criminal procedure, rooted in the civil-law tradition, displays a strong normative ambition with regard to the protection of the rights of persons subject to prosecution. Judicial practice, however, reveals a persistent gap between the guarantees proclaimed by the Constitution, the Code of Criminal Procedure and international instruments, and their concrete effectiveness. Drawing on an empirical survey of one thousand and fifty (1,050) persons who have undergone criminal proceedings in Benin, this article identifies the weaknesses affecting, first, the pre-trial phase, marked by infringements of the presumption of innocence, irregularities in police investigations and judicial inquiry, and an at times arbitrary use of pre-trial detention, and, second, the decision-making phase, during which violations of defence rights, failures in the sound administration of justice and detention conditions incompatible with human dignity converge. The study concludes by proposing normative and institutional reforms capable of bringing judicial practice closer to the constitutional and conventional standards to which Benin has subscribed.

Keywords: rights of the accused; Beninese criminal trial; presumption of innocence; pre-trial detention; defence rights; prison conditions.

Introduction

Depuis l'avènement du renouveau démocratique consacré par la Constitution du 11 décembre 1990¹, le Bénin a érigé la protection des droits subjectifs et des libertés individuelles et collectives en pilier de son ordre juridique. En matière pénale, le législateur n'a pas manqué de doter le pays d'un arsenal procédural censé garantir la dignité humaine, l'égalité et le respect des droits de la personne poursuivie, qu'il s'agisse du Code de procédure pénale², des dispositions constitutionnelles relatives aux libertés³ ou des instruments internationaux et régionaux ratifiés par l'État béninois, au premier rang desquels le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁴.

Page | 383

Cette construction normative s'inscrit dans une histoire juridique singulière. Hérité de la période coloniale, le droit processuel pénal applicable au Bénin est demeuré régi, plusieurs décennies durant, par le Code d'instruction criminelle puis par le Code de procédure pénale français rendus applicables dans les anciens territoires d'Afrique occidentale française, avant que le législateur béninois ne se dote, par la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013, d'un Code de procédure pénale proprement national. Ce dernier texte, lui-même modifié et complété à plusieurs reprises, notamment par la loi n° 2018-14 du 2 juillet 2018, la loi n° 2020-23 du 29 septembre 2020, la loi n° 2022-19 du 19 octobre 2022 et, plus récemment, la loi n° 2025-06 du 2 juillet 2025, témoigne d'un mouvement réformateur continu dont l'ambition affichée est de rapprocher la procédure pénale béninoise des standards contemporains du procès équitable.

Le droit pénal et les droits de l'homme entretiennent, à cet égard, des rapports que la doctrine qualifie de fusionnels, dans la mesure où le droit pénal, intrinsèquement coercitif, porte nécessairement atteinte aux droits fondamentaux de la personne qu'il a pourtant vocation à protéger, qu'il s'agisse de la victime de l'infraction ou de son auteur présumé⁵. Cette protection pénale, conçue avec l'ambition de la complétude, s'attache aussi bien à l'être qu'à l'avoir de la personne humaine, de sorte que les droits de l'homme constituent à la fois une valeur fondatrice et un instrument de mesure du droit pénal, dans son fond comme dans sa forme. Les principes constitutionnels, tout comme les engagements internationaux souscrits par le Bénin, soumettent ainsi l'effectivité de la procédure pénale au respect des droits fondamentaux de la personne

¹Constitution béninoise du 11 décembre 1990, telle que modifiée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019.

²Loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

³Art. 8, 15, 17 et 18 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

⁴Art. 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; art. 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

⁵BOULOC B., *Procédure pénale*, 26e éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 3 ; DEGNI-SÉGUI R., *Les droits de l'homme en Afrique noire francophone, théories et réalités*, Abidjan, CEDA, 2e éd., p. 12.

poursuivie, ce double impératif d'efficacité répressive et de protection des droits ne devant pas être appréhendé comme nécessairement antagonique, mais plutôt comme l'expression d'une bipolarité propre à la procédure pénale elle-même⁶.

Pendant longtemps, les droits de l'homme ont principalement servi de bouclier contre les excès potentiels du droit pénal, en limitant son intervention à un triple point de vue : normatif, en excluant ou en restreignant toute incrimination portant atteinte aux droits de l'homme ; sanctionnateur, en interdisant toute peine inhumaine ou dégradante incompatible avec le respect de la dignité humaine ; procédural, enfin, en exigeant un ensemble de garanties liées au droit de la personne poursuivie à un procès équitable. Cette fonction protectrice, qui a œuvré à une profonde humanisation du droit pénal, se trouve aujourd'hui concurrencée par une fonction partiellement inverse, qui transforme les droits de l'homme en une sorte d'épée du droit pénal, dans la mesure où le procès pénal, dans sa quête de conciliation entre la liberté et la sécurité, en arrive parfois lui-même à mettre en péril les droits qu'il devrait pourtant garantir. C'est cette tension dialectique entre la fonction bouclier et la fonction épée des droits de l'homme dans le procès pénal béninois que la présente étude se propose d'éclairer, à travers le prisme spécifique des faiblesses qui affectent la protection de la personne poursuivie.

Deux principes structurent, plus particulièrement, l'ensemble de cette protection légale. D'abord, le principe de la légalité des peines commande que les crimes et les délits soient légalement définis avec clarté et précision, de même que les peines qui leur sont applicables, exigence reprise par l'article 3 du Code pénal béninois aux termes duquel nul ne peut être puni d'une peine qui n'est pas prévue par la loi⁷. Le principe de la présomption d'innocence, ensuite, déjà mentionné supra et qui sera développé infra comme premier facteur de fragilisation des droits de la personne poursuivie, signifie qu'en matière pénale toute personne poursuivie est considérée comme innocente des faits qui lui sont reprochés tant qu'elle n'a pas été déclarée coupable par une décision de justice devenue irrévocable, cette présomption ayant notamment pour effet de faire bénéficier du doute la personne concernée⁸. C'est au stade de la mise en œuvre de la répression des infractions, c'est-à-dire précisément dans le déroulement du procès pénal, que ces principes trouvent à s'appliquer avec le plus d'acuité, la procédure pénale se donnant alors pour finalité de concilier deux valeurs essentielles que sont la sécurité et la liberté.

⁶GUINCHARD S. et BUISSON J., *Les transformations de la justice pénale*, Paris, Dalloz, 2014, p. 1 ; v. aussi BOULOC B., *op. cit.*, p. 5.

⁷Art 3 de la Loi 2018-16 du 28 décembre 2018 portant Code pénal en République du Bénin.

⁸Article préliminaire de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale.

Une clarification conceptuelle s'impose, dès lors que la présente étude mobilise des notions dont la proximité sémantique appelle quelques précisions. Les droits de l'homme sont entendus, dans une perspective libérale classique, comme des droits inhérents à la nature humaine, antérieurs et supérieurs à l'État, déclarés aux plans national et international et protégés par la voie juridictionnelle⁹. Les droits fondamentaux, pour leur part, désignent plus spécifiquement les libertés qui s'imposent aux pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel parce qu'elles sont protégées par la constitution de l'État et par les traités auxquels celui-ci est partie, tandis que les libertés publiques renvoient à l'ensemble des droits et libertés individuelles et collectives garantis par les textes législatifs internes, qui ne sont dites publiques que parce que l'État intervient pour les reconnaître et les aménager¹⁰. Ces trois catégories convergent, en définitive, vers une même exigence : celle de la protection de la personne humaine, fût-elle suspectée, poursuivie ou condamnée, contre l'arbitraire de la puissance publique. Ces droits, au demeurant, ne se laissent pas enfermer dans une catégorie unique : les droits civils et politiques, dits de première génération, y côtoient les droits économiques, sociaux et culturels, de seconde génération, sans qu'aucune de ces catégories ne puisse être a priori écartée du champ du procès pénal, qui mobilise tour à tour la liberté individuelle, le droit à des conditions de détention décentes ou encore le droit à l'assistance judiciaire.

Le procès pénal, quant à lui, est une notion composée qui gagne à être décomposée pour en saisir la pleine portée. Le procès renvoie au litige porté devant un juge ainsi qu'à la manière dont ce litige sera traité par la juridiction saisie, c'est-à-dire à la procédure elle-même¹¹, celle-ci pouvant être définie comme le cheminement à suivre, fait de formalités à accomplir et de délais à observer, pour aboutir à une décision de justice. Appliquée à la matière répressive, la procédure pénale a ainsi été décrite comme la science du déroulement du procès, soit l'ensemble des institutions qui s'y rattachent¹², dont l'étude permet précisément de mesurer les garanties offertes aux droits de l'homme des personnes qui y sont impliquées, qu'elles soient suspectées, poursuivies, jugées ou détenues. C'est cette ambition de conciliation entre la protection des droits de la personne poursuivie et l'efficacité de la répression pénale qui anime, en théorie, le dispositif normatif béninois en la matière.

⁹DEGNI-SÉGUI R., *Les droits de l'homme en Afrique noire francophone, théories et réalités*, Abidjan, CEDA, 2e éd., p. 12.

¹⁰GUINCHARD S. et DEBARD T., *Lexique des termes juridiques*, 27e éd., Dalloz, Paris, 2020, p. 752 (v° « droits fondamentaux »).

¹¹CADIET L., *Découvrir la justice*, Paris, Dalloz, p. 15.

¹²BOULOC B., *Procédure pénale*, 26e éd., *op. cit.*, p. 1.

Cette ambition normative se heurte cependant, dans la pratique judiciaire quotidienne, à des défaillances structurelles et institutionnelles qui fragilisent la protection effective des justiciables. Plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin offrent d'ailleurs l'occasion de s'interroger sur la conformité de certaines pratiques policières et judiciaires aux exigences des droits de l'homme¹³. La procédure pénale est en effet un processus dont la finalité dépend des étapes qui la composent : elle se déroule d'abord à travers une phase préalable au jugement, conduite par la police judiciaire, le ministère public et les juges d'instruction et des libertés, avant de se concentrer, lors de la phase décisionnelle, sur la formation de la preuve et le prononcé de la décision de culpabilité ou d'innocence. Or, à chacune de ces étapes, des faiblesses attentatoires aux droits fondamentaux de la personne poursuivie peuvent être relevées.

La problématique qui anime la présente étude peut ainsi être formulée en ces termes : Le procès pénal béninois parvient-il à protéger effectivement les droits de la personne poursuivie ? Cette interrogation suppose de dépasser la seule analyse exégétique des textes pour confronter la lettre de la loi à la pratique judiciaire telle qu'elle est vécue par les justiciables eux-mêmes, ce que l'enquête empirique mobilisée dans cet article permet précisément d'objectiver.

L'intérêt de la présente étude est double. Sur le plan scientifique, l'impératif de protection des droits fondamentaux a progressivement irrigué l'ensemble des disciplines juridiques, de sorte que l'État béninois, ayant ratifié plusieurs instruments internationaux de protection des droits de l'homme, est tenu d'adopter les mesures internes nécessaires à la réalisation des objectifs d'un État de droit. Sur le plan pratique, l'étude s'adresse aux acteurs du droit et des professions judiciaires, aux justiciables eux-mêmes et aux organisations de la société civile engagées dans la défense des droits de la personne.

L'objet du présent article est précisément de mettre en lumière ces faiblesses, en s'appuyant à la fois sur l'analyse du droit positif béninois, sur la doctrine pénaliste externe mobilisée par comparaison, sur la jurisprudence constitutionnelle béninoise et sur les résultats d'une enquête empirique inédite. Cette enquête, conduite par voie de questionnaire structuré, administré entre mars et avril 2025 dans cinq établissements pénitentiaires et lieux de détention du territoire béninois, auprès de mille cinquante (1 050) personnes ayant fait l'objet d'une procédure pénale au Bénin, a porté sur l'ensemble des droits procéduraux et substantiels reconnus à la personne

¹³ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 05-139 du 1er décembre 2005, Affaire Crépin TCHIBOZO c. Commissaire d'Abomey-Calavi ; Décision DCC 16-002 du 05 janvier 2016, Affaire Pierre Urbain DAGNIVO c. Kossi Codjo ALOFA.

poursuivie, depuis l'interpellation jusqu'à l'exécution de la peine¹⁴. Les données qui en sont issues seront mobilisées tout au long de la démonstration pour donner une mesure chiffrée des constats normatifs, selon une démarche méthodologique qui conjugue l'analyse organico-procédurale et exégétique du droit positif à l'exploitation statistique des réponses recueillies. L'échantillon ainsi constitué se compose à 87,1 % de personnes de sexe masculin et à 12,9 % de personnes de sexe féminin, répartition qui reflète celle observée au sein de la population carcérale et judiciaire béninoise.

Le choix d'une approche comparatiste se justifie par l'ancrage commun du Bénin et de plusieurs États d'Afrique francophone dans la tradition romano-germanique du procès pénal. Le droit camerounais, à travers son Code de procédure pénale unifié de 2005, le droit ivoirien, codifié par la loi n° 2018-975 du 27 décembre 2018 récemment modifiée¹⁵ et le droit sénégalais, qui ont chacun connu des réformes inspirées du modèle français, offrent ainsi des points de comparaison utiles pour apprécier tant l'ampleur des faiblesses relevées au Bénin que la pertinence des solutions qui pourraient y être apportées. Le droit français demeure, à cet égard, une référence incontournable dans la mesure où le Code de procédure pénale béninois en reprend, pour l'essentiel, l'architecture institutionnelle, notamment s'agissant du couple juge d'instruction/juge des libertés et de la détention.

Le droit positif béninois, en cette matière, n'est lui-même pas figé. Après les modifications apportées par la loi n° 2018-14 du 2 juillet 2018 puis par la loi n° 2020-23 du 29 septembre 2020, le Code de procédure pénale a connu une réforme substantielle avec l'adoption de la loi n° 2025-06 du 2 juillet 2025, modifiant et complétant la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013. Cette dernière réforme, qui répond aux préoccupations exprimées par les justiciables quant à la lenteur du traitement des infractions flagrantes et à l'allongement corrélatif des détentions provisoires qui en résulte, réorganise la procédure de crime flagrant et institue une permanence de la juridiction de jugement des crimes. Si l'instruction préalable n'est plus obligatoire en cas de crime flagrant, le législateur a pris soin d'assortir cette accélération de garanties nouvelles : désignation obligatoire d'un avocat commis d'office lorsque le mis en cause n'en a pas constitué, faculté pour l'accusé placé sous mandat de dépôt de contester sa détention par simple déclaration écrite, et plafonnement

¹⁴Enquête empirique de l'auteur auprès de 1 050 personnes ayant fait l'objet d'une procédure pénale au Bénin (mars-avril 2025), réalisée dans le cadre de la recherche doctorale sous la direction du Professeur Moktar ADAMOU, FADESP, Université d'Abomey-Calavi.

¹⁵Loi ivoirienne n° 2018-975 du 27 décembre 2018 portant Code de procédure pénale, telle que modifiée par la loi n° 2024-359 du 11 juin 2024.

à six mois du délai entre le réquisitoire de renvoi et le jugement¹⁶. Si ces innovations procédurales ne remettent pas en cause l'architecture générale du procès pénal béninois décrite dans la présente étude, elles témoignent néanmoins d'une prise de conscience législative des défaillances exposées ci-après et seront, chaque fois que nécessaire, prises en compte dans la démonstration.

La démonstration retient un plan binaire qui distingue le constat des atteintes de la recherche des alternatives susceptibles d'y remédier. Il sera ainsi montré que la protection des droits de la personne poursuivie se heurte à des atteintes récurrentes à toutes les phases procédurales (I). Cependant, des alternatives peuvent être envisagées pour restaurer l'effectivité de cette protection, pour ces deux mêmes phases (II).

I- LES ATTEINTES À LA PROTECTION

Le procès pénal béninois, quelles que soient les garanties normatives dont il s'entoure, n'échappe pas à des atteintes récurrentes aux droits de la personne poursuivie. Ces atteintes affectent les deux grandes phases du procès pénal. Il convient d'examiner, d'abord, celles qui surviennent au cours de la phase préalable au jugement (A), avant de s'attacher à celles qui se manifestent durant la phase décisive (B).

A- Les atteintes à la phase préalable du jugement

La phase préalable du procès pénal mobilise trois pouvoirs-organes que sont le juge, le ministère public et la police judiciaire. C'est au cours de cette phase, qui va de la constatation de l'infraction à la décision de poursuivre ou non l'inculpé devant la juridiction de jugement, que les agents d'enquête accomplissent les actes destinés à la manifestation de la vérité. Deux catégories d'atteintes peuvent y être recensées : celles qui surviennent au stade même des enquêtes (1) et celles qui se manifestent au cours de l'instruction judiciaire (2).

1- Les atteintes aux droits fondamentaux au stade des enquêtes

Deux séries d'atteintes méritent, ici, d'être distinguées : celles qui procèdent de la présomption d'innocence bafouée par la société elle-même, avant même toute intervention des autorités (a), et celles qui résultent du comportement des autorités policières chargées de l'enquête (b).

a) Les atteintes à la présomption d'innocence

Dès la constatation ou la dénonciation d'une infraction, le mécanisme de l'enquête de police¹⁷ permet aux officiers de police judiciaire de rassembler les éléments probants et

¹⁶Art. 71, 71-1, 71-2 et 71-3 nouveaux de la loi n° 2025-06 du 2 juillet 2025 portant modification du Code de procédure pénale en République du Bénin.

¹⁷Art. 53 de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale.

d'appréhender les présumés auteurs des faits. Or, les premières atteintes aux droits fondamentaux de la personne suspectée ne procèdent pas toujours des autorités habilitées à enquêter ; elles émanent fréquemment de la société elle-même. Le phénomène de la vindicte populaire en constitue l'illustration la plus préoccupante. Alors que la présomption d'innocence, principe cardinal du procès pénal consacré par l'article préliminaire du Code de procédure pénale¹⁸ et par l'article 17 de la Constitution¹⁹, commande que toute personne suspectée demeure présumée innocente jusqu'à l'établissement légal de sa culpabilité. La pratique sociale de l'exécution sommaire des personnes soupçonnées de flagrant délit s'apparente à une peine de mort qui ne dit pas son nom, alors même que le droit positif béninois ne reconnaît plus cette sanction, désormais remplacée par la réclusion criminelle à perpétuité²⁰.

Ce principe de la présomption d'innocence, dont la formalisation doctrinale remonte à la pensée des Lumières²¹, est aujourd'hui contredit frontalement par la pratique de la vindicte populaire. Décidée dans l'émotion et sans la moindre investigation, elle constitue un arbitraire social qui usurpe le monopole étatique de la violence légitime.²²

À l'état actuel du droit positif béninois, les auteurs d'actes de vindicte populaire ne peuvent être poursuivis que sous les qualifications de droit commun applicables aux atteintes à la vie ou à l'intégrité physique (meurtre, coups mortels ou violences volontaires, selon les circonstances). Aucune incrimination spécifique ne vient pourtant sanctionner, en tant que telle, l'atteinte à la présomption d'innocence et à l'autorité judiciaire qu'implique l'exécution sommaire d'une personne simplement suspectée. Cette lacune normative explique, pour partie, la persistance du phénomène. En réalité, la sanction pénale, lorsqu'elle intervient, vise l'acte de violence en lui-même plutôt que la substitution de la foule à l'autorité judiciaire, ce qui prive la répression de sa pleine portée pédagogique et dissuasive²³ à l'égard d'un phénomène qui demeure, avant tout, un défi d'éducation civique autant que de politique criminelle²⁴.

À cette première catégorie d'atteintes commises par des personnes sans habilitation légale s'ajoute la médiatisation excessive de la vie privée du suspect. Le droit au respect de la vie privée, consacré par l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme²⁵ et par l'article 17 du

¹⁸Art. préliminaire de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

¹⁹Art. 17 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

²⁰Art 34 de la loi n°2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal.

²¹Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 12-005 du 17 janvier 2012.

²²ODJO F. G. L., *Le droit à la présomption d'innocence à l'épreuve du droit à l'information au Bénin*, Mémoire de DEA, sous la dir. de É. DEWEDI, FASDESP, Université d'Abomey-Calavi, 2019-2020, pp. 56-68.

²³LEBRUN J.-P., *La perversion ordinaire. Vivre ensemble sans autrui*, Paris, Denoël, 2002, p. 45.

²⁴ODJO F. G. L., *Le droit à la présomption d'innocence à l'épreuve du droit à l'information au Bénin*, op. cit.

²⁵Art. 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁶, se trouve mis à l'épreuve par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui transforment ce qui relevait autrefois du secret en objet de transparence et d'exposition publique²⁷. Cette mutation, déjà annoncée en 1974 par Gérard MESSADIE lorsqu'il observait que la vie privée déclinait avec l'avènement des fichiers informatiques²⁸, place les médias dans une position ambivalente : « chiens de garde²⁹ » légitimes de l'ordre démocratique dont la mission d'information du public constitue un acquis essentiel. Ils n'en demeurent pas moins astreints à des responsabilités dont le non-respect emporte des conséquences directes sur les droits du suspect³⁰.

Le caractère secret de l'enquête et de l'instruction, pourtant affirmé par l'article 12 du Code de procédure pénale^{31,32}, est régulièrement mis en échec par des largesses médiatiques³³ qui désignent les personnes poursuivies par des qualifications infamantes (malfrat, voleur, escroc) avant tout jugement. Seules les dénominations de suspect, de prévenu ou de mis en cause³⁴ devraient être employées, en conformité avec le respect dû à la présomption d'innocence et à l'honneur de la personne poursuivie³⁵. Une telle pratique engage, selon les cas, la responsabilité pénale et civile de ses auteurs³⁶ et peut, le cas échéant, être portée devant la Cour constitutionnelle³⁷ dès lors que le droit au respect de la vie privée est constitutionnellement garanti³⁸. Les mécanismes de sanction demeurent toutefois insuffisamment mobilisés en pratique³⁹, ce qui s'explique moins

²⁶Art. 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁷VALLET C., « Le dévoilement de la vie privée sur les sites de réseau social. Des changements significatifs », *Droit et Société*, n° 80, 2012, pp. 165-167.

²⁸MESSADÉ G., *La fin de la vie privée*, Paris, Calmann-Lévy, 1974, p. 14.

²⁹CHEVALIER J., *Constitution et communication*, Paris, Dalloz, 1991, Chron., p. 252.

³⁰RAVAZ B. et RETTERER S., *Droit de l'information et de la communication*, Paris, Ellipse, 2006, p. 54.

³¹Art. 12 de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

³²ODJO F. G. L., *Le droit à la présomption d'innocence à l'épreuve du droit à l'information au Bénin*, mémoire de DEA, FASDESP, UAC, 2019-2020, pp. 70-74 : l'auteur analyse l'art. 12 nouveau du CPP béninois (loi n° 2018-14 du 2 juillet 2018) consacrant les « fenêtres d'information » du parquet, et documente à travers l'exemple du Procureur Spécial Mario METONOU (point de presse du 1er mai 2019, affaire Yayi Boni) comment ces prérogatives légales donnent lieu, en pratique, à des dérives attentatoires à la présomption d'innocence, le Procureur ayant formulé des affirmations qui dépassaient la simple communication objective des faits.

³³ODJO F. G. L., *Le droit à la présomption d'innocence à l'épreuve du droit à l'information au Bénin*, op. cit., pp. 70-77.

³⁴JONGEN Fr., STROWEL A. et CRUYSMANS É., *Droit des médias et de la communication. Presse, audiovisuelle, internet, Droit européen et belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 177.

³⁵RIVERO J., *Les libertés publiques*, Paris, PUF, coll. Thémis, 1997, p. 179.

³⁶Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c/ Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, req. n° 5493/72.

³⁷Loi n° 2017-20 portant code du numérique en République du Bénin, art. 559 et s.

³⁸Loi n° 2015-07 portant code de l'information et de la communication en République du Bénin, art. 60 et 61.

³⁹ODJO F. G. L., op. cit., pp. 55-58 : l'auteur documente des exemples béninois concrets de dérive médiatique portant atteinte à la présomption d'innocence, notamment l'affaire dite « des 18 kg de cocaïne pure » (2016), l'affaire METONGNON et l'affaire ICC et Services, dans lesquelles des médias classiques et des réseaux sociaux se sont substitués à la justice en présentant les personnes mises en cause comme coupables avant tout jugement, parfois avant même que le conseil des ministres n'ait rendu son communiqué officiel.

par une volonté de nuire des journalistes⁴⁰ que par une formation insuffisante de ces derniers aux grands principes de la procédure pénale⁴¹.

b) Les atteintes commises par les autorités policières elles-mêmes

Ces atteintes ne sont pas moins préoccupantes. L'article 14 du Code de procédure pénale confie à la police judiciaire, sous la direction du Procureur de la République, la mission de constater les infractions, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Or l'observation de la pratique révèle un mépris récurrent des règles procédurales censées encadrer cette mission. Pour situer précisément cette défaillance, il faut distinguer quatre rôles que la doctrine identifie dans la phase d'enquête⁴² : le premier, appartenir à l'appareil de l'État ; le deuxième, être légalement habilité à exercer une mission précise ; le troisième, rechercher et réunir les preuves ; le quatrième, décider si les poursuites doivent être engagées. Au Bénin, les officiers de police judiciaire exercent les trois premiers rôles ; seul le ministère public exerce le quatrième rôle. Cette répartition est censée garantir un contrôle réciproque entre les acteurs de l'enquête. Mais rien ne permet de corriger la situation lorsque l'enquêteur méconnaît les règles de procédure qu'il est censé appliquer. C'est alors l'équilibre voulu par le législateur qui se rompt, au détriment des droits du suspect.

Les perquisitions et visites domiciliaires, qui ne peuvent en principe avoir lieu hors des heures légales (avant six heures ou après vingt-et-une heure, sauf continuité d'une perquisition entamée de jour) ni sans l'assentiment de la personne concernée⁴³, donnent ainsi lieu à des pratiques où cet assentiment n'est ni recherché ni mentionné au procès-verbal⁴⁴. Certains officiers assimilent à tort l'enquête préliminaire à une enquête de flagrance pour s'en dispenser. Les objets

⁴⁰Sur les mécanismes de sanction disponibles au Bénin, v. ODJO F. G. L., op. cit., pp. 64-65 : le régime de responsabilité en cascade instauré par les arts. 296 et s. de la loi n° 2017-20 portant code du numérique et les arts. 152 et 559 et s. de la loi n° 2015-07 portant code de l'information et de la communication permet d'engager successivement la responsabilité des directeurs de publication, rédacteurs en chef, éditeurs et, en matière audiovisuelle, des directeurs de radiodiffusion et présentateurs. L'auteur relève toutefois que ces mécanismes demeurent sous-mobilisés, les victimes recourant plus fréquemment à la voie civile qu'à la voie pénale, en raison de la lourdeur des procédures et de la faiblesse des sanctions prononcées.

⁴¹Pour une proposition d'encadrement institutionnel des relations presse-justice au Bénin, v. ODJO F. G. L., op. cit., pp. 79-82 : l'auteur propose la création d'une instance de régulation commune aux acteurs des médias et de la justice, inspirée du modèle belge et articulée autour de trois pôles (contrôle déontologique interne (HAAC), contrôle judiciaire externe (parquets, cours et tribunaux), et contrôle mixte (instance paritaire presse-justice), dotée d'un pouvoir d'expert-conseil et d'arbitre, notamment sur le respect de la présomption d'innocence lors des communications médiatiques des acteurs judiciaires, mécanisme susceptible de compléter les dispositifs répressifs existants par une réponse préventive et déontologique.

⁴²Art. 43, al. 1er, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale.

⁴³DJOGBENOÛ J., *Code de procédure pénale commenté et annoté*, Cotonou, CREDIJ, 3e éd., 2019, p. 16.

⁴⁴VERGES E., *Procédure pénale*, Paris, Litec, 2005, p. 211.

⁴⁵KODJO A., *Contribution à l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou*, Mémoire de fin de formation, ENEAM option Magistrature, UAC, 2009, p. 45.

saisis ne sont pas systématiquement présentés pour reconnaissance aux personnes soupçonnées ni inventoriés sous scellés, ce qui prive ces dernières d'une garantie élémentaire contre la disparition ou l'altération des preuves susceptibles de les innocenter⁴⁶.

Le régime de la garde à vue illustre tout particulièrement cette défaillance. Le Code de procédure pénale impose à l'officier de police judiciaire d'informer la personne gardée à vue de la mesure prise contre elle, de l'aviser de son droit d'être examinée par un médecin de son choix et de lui permettre de contacter un membre de sa famille et son conseil⁴⁷, ce dernier droit constituant l'une des innovations majeures du Code. Or, profitant souvent de l'ignorance et de l'analphabétisme des mis en cause, certains officiers de police judiciaire font subir à ces derniers des gardes à vue dont la durée excède les délais légaux de quarante-huit heures, prolongeables jusqu'à huit jours sur autorisation écrite du procureur de la République⁴⁸, sans que les motifs prévus par l'article 58 du Code de procédure pénale soient réunis. La Cour constitutionnelle du Bénin, dans sa décision DCC 12-005 du 17 janvier 2012, a ainsi jugé qu'une garde à vue prolongée au-delà de quarante-huit heures sans autorisation du procureur de la République constitue une violation de l'article 18 alinéa 4 de la Constitution⁴⁹. Une jurisprudence antérieure avait, dans le même sens, censuré une garde à vue de sept jours comme inconstitutionnelle⁵⁰.

À ces atteintes procédurales s'ajoute une défaillance accrue de la protection de l'intégrité physique des suspects. L'article 8 de la Constitution dispose que la personne humaine est sacrée et inviolable et que l'État a l'obligation absolue de la protéger, tandis que l'article 18 prohibe expressément la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les normes internationales applicables aux responsables de l'application des lois exigent par ailleurs que les agents soient équipés de manière adéquate pour éviter tout usage disproportionné de la force⁵¹. Malgré ces garanties, des cas de bavures policières, de coups infligés pour extorquer des aveux en méconnaissance du droit au silence, ou de poursuites à risque lors de tentatives de fuite continuent

⁴⁶ODJO F. G. L., op. cit., pp. 75-76 : pour remédier aux extorsions d'aveux et aux irrégularités des procès-verbaux d'OPJ, l'auteur préconise l'instauration de l'enregistrement audiovisuel obligatoire des interrogatoires tant à la garde à vue qu'au cabinet du juge d'instruction, afin de contraindre les OPJ à travailler avec professionnalisme et de permettre au juge des libertés et de la détention de se forger une intime conviction éclairée sur la base d'éléments objectifs plutôt que sur les seuls procès-verbaux des enquêteurs.

⁴⁷Art 59 et 62 al.2, 63 de la loi n°2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de Procédure Pénale en République du Bénin, GUINCHARD S. et BUISSON J., *Les transformations de la justice pénale*, Paris, Dalloz, 2014, p. 1.

⁴⁸PRADEL J., « Introduction (les investigations policières) », in LEBLOIS-HAPPE J. (dir.), *Les investigations policières*, PUAM, Aix-Marseille, 2012, p. 10.

⁴⁹Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 12-005 du 17 janvier 2012.

⁵⁰Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 05-139 du 1er décembre 2005, Affaire Crépin TCHIBOZO c. Commissaire d'Abomey-Calavi.

⁵¹Principe 2 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, Nations Unies, 1990.

d'être rapportés. On relève de même des manquements aux obligations administratives élémentaires telles que la désinfection régulière des locaux de garde à vue, dans un contexte où le faible taux d'alphabétisation de la population limite la capacité des victimes à engager la responsabilité de leurs bourreaux.

La comparaison avec les régimes voisins éclaire utilement ces constats. Le Code de procédure pénale camerounais de 2005, par exemple, a entendu renforcer le contrôle de la garde à vue en instaurant un registre spécial tenu dans chaque unité de police et consultable par le ministère public et les autorités judiciaires compétentes, dispositif qui permet une traçabilité plus systématique des mesures privatives de liberté que celle observée en pratique au Bénin⁵².

2- Les atteintes aux droits substantiels en cours d'instruction

Ces faiblesses tiennent, d'une part, à la fonction même du juge d'instruction (a) et, d'autre part, au régime de la détention provisoire et du contrôle judiciaire qui lui est étroitement associé (b).

a) Les atteintes liées à la fonction du juge d'instruction

Au-delà du stade des enquêtes, l'instruction judiciaire constitue un moment décisif pour la protection des droits de la personne poursuivie. Le juge d'instruction, chargé de procéder aux informations⁵³, occupe une position singulière : il doit instruire tant à charge qu'à décharge⁵⁴, contrairement à la logique de neutralité qui prévaut en matière civile. Dans les affaires criminelles et les affaires délictuelles complexes qui imposent une enquête préalable, le juge d'instruction apparaît ainsi, selon une formule éloquente, comme « le seul sauveur de la personne poursuivie », tant la preuve susceptible de déterminer la suite des poursuites est attendue de son office. Cette double mission, agent d'information chargé de rechercher les preuves et juridiction appelée à les apprécier⁵⁵, expose le juge d'instruction à une tension fonctionnelle bien identifiée par la doctrine⁵⁶. Il doit, en tant que juge, demeurer un arbitre neutre et paraître tel aux yeux de tous, alors même que la logique de l'investigation l'oblige à construire des hypothèses sur la culpabilité ou l'innocence des personnes concernées⁵⁷.

⁵²Art. 119 et s. de la loi n° 2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale du Cameroun (registre de garde à vue).

⁵³Art 146, al. 1er, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale.

⁵⁴Art. 77, al. 2, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

⁵⁵MARIAT K., *L'équilibre des pouvoirs dans la phase préparatoire du procès pénal*, op. cit., p. 641.

⁵⁶DELMAS-MARTY M. (dir.), *Rapport préliminaire sur la mise en état des affaires pénales*, Paris, La Documentation française, 1990, p. 11.

⁵⁷CADIET L., *Découvrir la justice*, op. cit., p. 18.

Lorsque cette tension n'est pas maîtrisée, elle se traduit par des négligences dont les conséquences sont lourdes pour l'inculpé : retard dans l'appréciation des preuves, prolongation injustifiée de l'information, voire obtention d'éléments accablants entachés d'irrégularité. Le droit allemand offre, par contraste, un exemple de garde-fou structurel : les principes d'oralité et d'immédiateté qui y gouvernent la formation de la preuve imposent au juge de fonder son intime conviction sur le seul contenu des débats tenus devant lui de manière ininterrompue, ce qui limite mécaniquement le risque qu'une négligence commise en amont par le juge d'instruction contamine irrémédiablement la décision finale⁵⁸. Une instruction dilatoire, qui maintient sans nécessité l'inculpé en détention provisoire, constitue à cet égard une violation caractérisée de ses droits et devrait pouvoir engager la responsabilité du magistrat instructeur négligent⁵⁹, faute de quoi l'immunité fonctionnelle dont jouit ce dernier prive l'inculpé de tout recours effectif.

Le défaut de contrôle des biens saisis dans le cadre de l'information constitue une autre manifestation des faiblesses de l'instruction. La loi autorise la saisie de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité⁶⁰ (armes, instruments, produits de l'infraction, papiers, documents), mais ne prévoit aucun mécanisme de contrôle systématique de la conservation de ces biens, hormis pour les sommes d'argent versées à la Caisse des dépôts et des consignations. Or ces biens relèvent du droit de propriété, garanti par le Code civil⁶¹ applicable au Bénin, lequel le qualifie d'absolu, perpétuel et ininterrompu tant que l'usage en demeure licite, et protégé contre toute privation arbitraire par les instruments internationaux des droits de l'homme⁶². L'absence de dispositif de contrôle expose l'inculpé, présumé innocent jusqu'à sa condamnation définitive, à la détérioration ou à la disparition de ses biens, sans qu'aucune responsabilité ne puisse être établie en pratique, faute de régime clair de responsabilité civile délictuelle de l'État dans ce domaine. C'est une lacune qui appelle une réforme des prérogatives du juge d'instruction afin de lui permettre d'exercer un contrôle effectif sur les biens saisis, qu'il s'agisse de leur restitution en cas de non-lieu ou de leur confiscation en cas de condamnation.

b) Les atteintes liées à la détention provisoire et au contrôle judiciaire

L'institution du juge des libertés et de la détention (JLD) avait pourtant été pensée par le législateur béninois comme un rempart contre l'arbitraire en matière de détention provisoire, en

⁵⁸LEBLOIS-HAPPE J., PIN X. et WALTHER J., « Chronique de droit pénal allemand », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 80, 2009, p. 271.

⁵⁹Art. 147, al. 3, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

⁶⁰Art. 146, al. 2, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale.

⁶¹Art. 544 du Code civil applicable en République du Bénin.

⁶²Art. 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; art. 14 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

réaction précisément à l'ambivalence reprochée à l'ancien système dans lequel le juge d'instruction cumulait, sans contrepoids, les fonctions d'enquêteur et de gardien des libertés. Cette dualité a été dénoncée sans relâche par la doctrine comme propice, selon certains praticiens, à l'utilisation du mandat de dépôt comme moyen d'extorquer des aveux. L'article 145 alinéa 3 du Code de procédure pénale rappelle ainsi que l'inculpé présumé innocent reste libre⁶³, la détention provisoire ne pouvant être ordonnée qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire et utile à la conduite de l'information⁶⁴ et à la manifestation de la vérité⁶⁵. L'opportunité du placement en détention provisoire a été décrite comme un véritable *Janus* du monde judiciaire, à double visage⁶⁶, dans la mesure où elle s'apprécie tour à tour à l'aune de la nécessité, appréciée *in concreto*, par référence aux seuls faits de la cause et de l'utilité de la mesure au regard de la conduite de l'information.

L'institution du juge des libertés et de la détention procède ainsi d'une logique fonctionnelle propre : ce magistrat est titulaire d'un pouvoir-fonction de garantie des droits et libertés, défini comme l'activité visant à assurer l'observation des conditions normatives encadrant les atteintes aux droits et libertés rendues nécessaires par l'exercice des pouvoirs-fonctions d'investigation⁶⁷ et de protection de la procédure⁶⁸. Cette fonction n'est pas sans évoquer l'institution de l'*habeas corpus*, soumettant la privation de liberté décidée par une autorité d'enquête au contrôle d'une autorité distincte, à la condition que le contrôle exercé par le juge des libertés et de la détention ne se réduise pas à une validation de pure forme du projet de détention transmis par le juge d'instruction^{69, 70}.

⁶³Art. 145, al. 3, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

⁶⁴Sur le principe de nécessité (*Erforderlichkeit*) comme sous-principe du contrôle de proportionnalité en droit allemand, v. les articles 19 et 20 de la Loi fondamentale allemande de 1949.

⁶⁵Cour administrative suprême de Prusse, arrêt Kreuzberg, 14 juin 1882.

⁶⁶AGO R. V., op. cit., pp. 11-13 : l'auteur identifie trois conditions cumulatives, la nature de l'infraction (la détention étant exclue en matière de délit de presse conformément à l'art. 145 al. 1 CPP), le caractère exceptionnel de la mesure (la liberté demeurant le principe), et la nécessité de conservation des preuves ou de protection de l'ordre public (art. 149 CPP) et observe que la coexistence de ces conditions avec l'appréciation discrétionnaire du JLD crée un risque de divergence entre la lettre et la pratique, au détriment de la présomption d'innocence. V. aussi ALLOTIN P. A. A., op. cit., pp. 11-14.

⁶⁷Art. 147, al. 6, et art. 135 et 138 de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

⁶⁸Art. 154 et s. de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

⁶⁹HOUNMENOU E. Ch., *La protection des libertés individuelles par le juge des libertés et de la détention au Bénin*, Mémoire de recherche, UAC, 2017, 97 p.

⁷⁰ODJO F. G. L., op. cit., pp. 68-70 : l'auteure documente que le JLD béninois est, en pratique, réduit à entériner l'ordonnance du juge d'instruction, la loi ayant quasiment confié au JLD le simple suivi ponctuel des dossiers, faute de pouvoirs suffisants et de maîtrise des éléments du dossier. Elle préconise de décharger le juge d'instruction de l'obligation de donner un avis motivé sur la mesure de privation de liberté, afin que cette obligation incombe désormais exclusivement au JLD, auquel devrait également être reconnu le pouvoir de prescrire des vérifications complémentaires avant de rendre son ordonnance.

Le contrôle exercé par le JLD doit ainsi porter cumulativement sur la nécessité, l'utilité et la proportionnalité de la mesure⁷¹, cette dernière exigence étant éprouvée depuis plus d'un siècle dans la procédure pénale européenne⁷² mais demeurant, au Bénin, un critère émergent et insuffisamment délimité⁷³. Toute décision de placement ou de prolongation doit, en outre, être motivée par des considérations de droit et de fait propres à l'affaire⁷⁴. Cette obligation constitue, selon l'expression consacrée, une « garantie contre l'erreur »⁷⁵. En pratique cependant, l'appréciation de ces critères demeure inégale. L'absence de motivation circonstanciée exigée par le Code de procédure pénale⁷⁶ continue d'exposer des inculpés à des détentions qui s'apparentent, au regard des conditions légales, à des privations arbitraires de liberté⁷⁷, en particulier lorsque l'inculpé présentait des garanties de représentation suffisantes, telles qu'un cautionnement ou des biens affectés en garantie par acte notarié, rendant la détention non seulement inutile mais aussi disproportionnée⁷⁸.

Les juridictions béninoises elles-mêmes ont eu l'occasion de sanctionner cette carence de motivation : la cour d'appel de Cotonou a ainsi censuré une ordonnance qui se contentait de prolonger la détention d'inculpés « en des termes généraux », sans qu'aucun énoncé des considérations de droit et de fait n'en justifiât le bien-fondé⁷⁹. Cette décision illustre concrètement, par-delà l'affirmation théorique du principe, la réalité du contentieux engendré par l'insuffisance de motivation⁸⁰. Sur le plan conceptuel, le Vocabulaire juridique dirigé par Gérard CORNU définit l'utile comme ce qui sert à quelque chose, tandis que le nécessaire désigne ce sans quoi l'on ne saurait aboutir au résultat recherché⁸¹, ce qui conduit à considérer que tout ce qui est nécessaire à la conduite de l'information lui est nécessairement utile, sans que la réciproque soit vraie. Le droit

⁷¹ADAMOU M., *L'essentiel de la procédure pénale*, Cotonou, CREDIJ, 2022, p. 214.

⁷²Art. 144, al. 1er et 2, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale.

⁷³Art 272 et s. de la loi camerounaise n° 2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale.

⁷⁴LARGUIER J., *Procédure pénale*, Paris, Dalloz, 19e éd., 2010, p. 8.

⁷⁵MATSOPOULOU H., « Le juge des libertés et de la détention : un acteur de premier ou de second rôle en matière de détention provisoire », *Recueil Dalloz*, 2008, n° 2, p. 1500.

⁷⁶DONNEDIEU DE VABRES H., « La réforme de la procédure pénale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1946, p. 315.

⁷⁷HOUNMENOU E. Ch., op. cit., spéc. pp. 45-60 : l'auteur documente, à partir de l'analyse du droit positif béninois, les défaillances récurrentes dans la motivation des ordonnances de placement et de prolongation de la détention provisoire, concluant que l'absence de motivation circonstanciée constitue la principale cause des détentions abusives observées devant les juridictions béninoises.

⁷⁸Art. 149, al. 2, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

⁷⁹Arrêt de la Cour d'Appel de Cotonou, cité d'après DJOGBENOÛ J., *Code de procédure pénale commenté et annoté*, op. cit., p. 22.

⁸⁰HOUNMENOU E. Ch., op. cit., pp. 35-39 : L'auteur souligne les « effets bigarrés » de l'appel qui produit un effet dévolutif mais non pas nécessairement suspensif, de sorte que l'inculpé peut demeurer en détention provisoire pendant l'examen de l'appel, alors même que la détention provisoire est une mesure exceptionnelle au sens du droit positif béninois.

⁸¹CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 10e éd., 2014, v° « utile » et « nécessaire ».

allemand, où le principe de nécessité (Erforderlichkeit) est conçu comme un sous-principe du contrôle de proportionnalité, retient une définition convergente, exigeant que la mesure restrictive de liberté présente la plus faible intensité d'atteinte parmi toutes celles qui seraient également aptes à atteindre l'objectif poursuivi⁸². Ce contrôle de proportionnalité, dont l'origine est généralement rattachée à l'arrêt Kreuzberg rendu par la Cour administrative suprême de Prusse en 1882⁸³, demeure, comme il a été dit, un acquis récent et encore mal stabilisé du contentieux béninois de la détention provisoire.

Le législateur a, du reste, prévu plusieurs mécanismes de mise en liberté d'office destinés à sanctionner le défaut de diligence des autorités d'enquête. Ainsi, la détention sans titre ou en vertu d'un titre dégénéré emporte la mise en liberté d'office du détenu de même que l'absence d'interrogatoire de la personne interpellée dans les délais prescrits par le Code de procédure pénale à la suite de l'exécution d'un mandat de comparution, d'amener ou de dépôt⁸⁴. La mise en liberté provisoire sur demande complète ce dispositif⁸⁵. Ces garanties textuelles, pour réelles qu'elles soient, demeurent cependant tributaires d'une vigilance que seul un contrôle systématique et informatisé des délais de détention permettrait de garantir ; faute d'un tel dispositif, leur effectivité repose, en pratique, sur la seule diligence individuelle des greffes et des magistrats⁸⁶ en charge des dossiers. Cela explique, pour partie, la persistance des détentions irrégulièrement prolongées⁸⁷ que révèle l'enquête empirique mobilisée dans la présente étude.

Le contrôle judiciaire, présenté comme une mesure alternative moins attentatoire aux droits de l'inculpé, n'échappe pas davantage à la critique⁸⁸. S'il permet en théorie de laisser à l'inculpé le maximum de liberté compatible avec les nécessités de l'instruction⁸⁹, il emporte des restrictions

⁸² Sur le principe de nécessité (Erforderlichkeit) comme sous-principe du contrôle de proportionnalité en droit allemand, v. art. 19 et 20 de la Loi fondamentale allemande de 1949.

⁸³ Cour administrative suprême de Prusse, arrêt Kreuzberg, 14 juin 1882.

⁸⁴ CAPDEPON Y., cité par DJOGBENOÛ J., *Code de procédure pénale commenté et annoté*, op. cit., p. 22.

⁸⁵ AGO R. V., op. cit., pp. 17-20 et ALLOTIN P. A. A., op. cit., pp. 17-19 : la durée initiale de la détention provisoire est de six (06) mois maximum (art. 147 al. 2 CPP) ; le JLD peut la renouveler, mais dans des conditions différenciées selon la nature de l'infraction (en matière criminelle la prolongation ne peut excéder six (06) mois renouvelable trois (03) fois sauf crimes de sang, agression sexuelle et économique, et en matière délictuelle six (06) mois renouvelable une seule fois (art. 147 al. 4 et 6 CPP)

⁸⁶ GUINCHARD S., VARINARD A. et DEBARD T., *Institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 12e éd., 2013, p. 487.

⁸⁷ HOUNMENOU E. Ch., op. cit., p. 30 : l'auteur décrit les six (06) étapes procédurales que doit observer l'inculpé pour obtenir une mise en liberté provisoire : (1) dépôt de la demande auprès du gardien-chef de la maison d'arrêt ; (2) dénonciation par le gardien-chef au procureur de la République ; (3) réquisition du procureur adressée au juge d'instruction ; (4) information du JLD par le juge d'instruction ; (5) examen de la demande et convocation au débat contradictoire ; (6) décision du JLD. Le retard dans la reddition de l'ordonnance constitue une condition suffisante pour saisir la chambre des libertés et de la détention près la Cour d'appel compétente (art. 154 al. 5 et 6 CPP).

⁸⁸ BEAUVAIS P., « La nouvelle surveillance pénale », in *Humanisme et justice. Mélanges en l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, Paris, Dalloz, 2016, p. 259.

⁸⁹ BEAUVAIS P., « La nouvelle surveillance pénale », op. cit., p. 263.

significatives à la liberté de mouvement, d'association et de vie privée de la personne qui en fait l'objet : limitation territoriale, obligation de présentation périodique, restitution des pièces d'identité et du permis de conduire, interdiction de recevoir ou de rendre visite à certaines personnes désignées par le juge⁹⁰. Le législateur a certes prévu que le juge des libertés et de la détention puisse, à tout moment, alléger ou moduler ces obligations selon l'évolution de la procédure⁹¹. Faute de contrôle systématique de la nécessité et de l'utilité de chacune d'entre elles, leur cumul peut s'avérer disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis⁹², ce qui invite à transposer au contrôle judiciaire les exigences de motivation déjà reconnues, en théorie, en matière de détention provisoire⁹³.

Le droit comparé confirme, sur ce terrain également, la pertinence d'un renforcement des garanties entourant la phase de l'instruction. Le Cameroun a institué une chambre de contrôle de l'instruction au sein de chaque Cour d'Appel⁹⁴, dotée d'un pouvoir de contrôle périodique sur la durée des informations judiciaires. Ce dispositif pourrait utilement inspirer une réforme béninoise visant à objectiver le contrôle de la durée et de la diligence de l'instruction, là où le droit positif béninois ne prévoit aujourd'hui aucun mécanisme équivalent de surveillance institutionnelle systématique des cabinets d'instruction.

Ce débat doctrinal n'est pas nouveau : dès le milieu du vingtième siècle, Henri DONNEDIEU DE VABRES appelait déjà à substituer à la séparation de l'instruction et de la poursuite une distinction plus fonctionnelle entre les attributions d'inquisiteur et celles de juge⁹⁵. Cette réflexion a nourri trois critiques convergentes adressées au juge d'instruction par la doctrine française : sa subordination de fait au ministère public, hiérarchiquement supérieur et chargé de noter son activité ; l'absence de neutralité véritable dont il témoignerait à l'égard de la défense ; et le défaut d'arbitre dont souffrirait une information devenue, dans le même temps, largement

⁹⁰HOUNMENOU E. Ch., op. cit., pp. 21-24..

⁹¹DJOGBENOÛ J., *Les privations de la liberté individuelle de mouvement non consécutives à une décision pénale de condamnation*, Thèse, UAC, 2007, pp. 256 s.

⁹²MONTCHO AGBASSA E., *Contribution à l'étude d'une notion à contenu variable : le délai raisonnable en droit privé*, thèse, UAC, 2009, pp. 37-46.

⁹³HOUNMENOU E. Ch., op. cit., pp. 61-75 : sur le régime du contrôle judiciaire au Bénin et le risque de cumul disproportionné des obligations imposées à l'inculpé, l'auteur préconise l'extension au contrôle judiciaire des exigences de nécessité et de proportionnalité déjà théoriquement applicables en matière de détention provisoire, relevant que la pratique des juridictions béninoises tend à traiter le contrôle judiciaire comme une mesure accessoire ne requérant pas de motivation particulière.

⁹⁴Art. 221 et s. de la loi n° 2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale du Cameroun ; v. aussi DJOGBENOÛ J., *Code de procédure pénale commenté et annoté*, Cotonou, CREDIJ, 3e éd., 2019, p. 22.

⁹⁵DONNEDIEU DE VABRES H., « La réforme de la procédure pénale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1946, p. 315.

contradictoire⁹⁶. Ces critiques, formulées dans le contexte français, trouvent un écho particulier en droit béninois, où le juge d'instruction, théoriquement indépendant, demeure en pratique tributaire des informations transmises par une police judiciaire placée sous l'autorité directe du Procureur de la République, ce qui invite à s'interroger sur l'opportunité de renforcer, parallèlement au modèle camerounais évoqué plus haut, les prérogatives propres du cabinet d'instruction face au parquet.

L'effectivité du contrôle exercé par le juge des libertés et de la détention demeure, en outre, étroitement subordonnée à la présence effective d'un conseil aux côtés de l'inculpé lors du débat contradictoire⁹⁷ préalable au placement en détention. Si les garanties de défense proprement dites (droit à l'information, temps nécessaire à la préparation de la défense, droit de solliciter un acte d'enquête et assistance d'un avocat) ne sauraient être pleinement opérantes sans le soutien de garanties dites « supports », telles que l'aide juridictionnelle ou l'assistance d'un interprète⁹⁸, force est de constater que l'accès effectif à ces garanties supports demeure, en pratique béninoise, largement aléatoire. Cela prive d'une part de leur portée les garanties de défense elles-mêmes au moment précis où se décide, devant le juge des libertés et de la détention, le maintien en liberté ou la privation de celle-ci.

Ces faiblesses observées durant la phase préalable au jugement ne sont pas sans répercussion sur la suite de la procédure. C'est devant la juridiction de jugement, puis au sein même de l'établissement pénitentiaire, que leurs conséquences se prolongent et, parfois, s'aggravent.

B- Les atteintes à la phase décisoire

La phase décisionnelle du procès pénal poursuit un double objectif : protéger la personne poursuivie tout en permettant l'identification du coupable et le prononcé d'une sanction proportionnée. Le principe de la séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement⁹⁹ constitue l'une des garanties institutionnelles de cet équilibre. Pourtant, des atteintes peuvent y être relevées, qu'il s'agisse de celles portées sur la personne poursuivie pendant le jugement (1) ou de celles subies par le détenu en milieu carcéral (2).

⁹⁶DELMAS-MARTY M. (dir.), *Rapport préliminaire sur la mise en état des affaires pénales*, Paris, La Documentation française, 1990, p. 7-17.

⁹⁷Art 150, al. 1 et 2, Art 154 de la loi n°2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin, Enquête empirique de l'auteur auprès de 1 050 personnes ayant fait l'objet d'une procédure pénale au Bénin, op. cit.

⁹⁸Sur les conditions de forme du débat contradictoire préalable au placement en détention, ALLOTIN P. A. A.v. ALLOTIN P. A. A., op. cit., pp. 15-16 et AGO R. V., op. cit., p. 15.

⁹⁹Art. 13 de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin (principe de séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement).

1- Les atteintes portées sur la personne poursuivie pendant le jugement

Ces atteintes affectent, d'une part, les droits de la défense proprement dits (a) et, d'autre part, la bonne administration de la justice dont ils sont indissociables (b).

a) Les atteintes aux droits de la défense proprement dits

Le Code de procédure pénale reconnaît à toute personne suspectée ou poursuivie le bénéfice des droits de la défense, dont l'application s'est progressivement étendue de la phase de jugement à celle de l'instruction puis de l'enquête¹⁰⁰, même si les garanties offertes demeurent nécessairement plus limitées au stade policier qu'au stade de l'instruction¹⁰¹. Ces droits comprennent, selon la doctrine, quatre garanties de défense proprement dites à savoir la garantie du contradictoire, dont relève le droit à l'information, le droit de disposer du temps nécessaire à la préparation de la défense, le droit de solliciter un acte d'enquête ou d'instruction et la garantie d'être assisté par un avocat¹⁰². La réforme du 2 juillet 2025 a du reste renforcé cette dernière garantie : l'article 285 nouveau consacre désormais explicitement le droit de l'accusé à communiquer librement avec son avocat, tandis que les articles 125 et 129 nouveaux imposent au juge d'instruction d'informer systématiquement le mis en cause de son droit de choisir un avocat et d'organiser sa commission d'office lorsque celui-ci en exprime le besoin. À ces garanties de défense s'ajoutent des « garanties supports » sans lesquelles les premières resteraient vaines, telles que le droit à l'assistance d'un interprète, l'aide juridictionnelle ou la possibilité d'exercer des voies de recours. Leur non-respect demeure pourtant récurrent, notamment dans les dossiers à forts enjeux, ce qui s'explique en partie par les limites de l'indépendance du système judiciaire béninois. Par exemple, l'avancement dans la carrière de la magistrature s'effectue au choix plutôt qu'à l'ancienneté, ce qui rapproche la situation du magistrat de celle du fonctionnaire¹⁰³ et favorise une certaine porosité entre l'exercice de la justice et les considérations de politique pénale¹⁰⁴. Cette tension traduit, plus largement, la difficulté à concilier deux impératifs qualifiés par la doctrine de « profondément antagonistes¹⁰⁵ » : l'efficacité de la répression et la garantie des droits de la défense, dans le cadre du binôme classique « liberté-sécurité » qui traverse l'ensemble du droit pénal contemporain¹⁰⁶.

¹⁰⁰CADIET L., « Le procès équitable devant la Convention européenne des droits de l'homme », op. cit., p. 48.

¹⁰¹Art. 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁰²STIEVET C., « L'initiative des poursuites pénales : comment faire face à un classement sans suite ? », *Village Justice*, 30 octobre 2017.

¹⁰³BEAUVAIS P., *La nouvelle surveillance pénale*, op. cit., p. 261.

¹⁰⁴PRADEL J., *Introduction (les investigations policières)*, op. cit., p. 11.

¹⁰⁵ODJO F. G. L., op. cit., pp. 72-73 : l'auteur plaide pour l'immovibilité du JLD.

¹⁰⁶MARIAT K., *L'équilibre des pouvoirs dans la phase préparatoire du procès pénal*, op. cit., p. 446.

Le constat n'est, du reste, pas propre au Bénin. La Cour européenne des droits de l'homme a, dans une jurisprudence récente, sanctionné des États pourtant dotés de systèmes judiciaires solidement établis pour des manquements comparables aux droits de la défense. Ainsi, dans l'affaire *Atristain Gorosabel c. Espagne*, la Cour a jugé que l'impossibilité, pour un gardé à vue, de s'entretenir avec l'avocat commis d'office avant son interrogatoire emportait violation du droit à un procès équitable¹⁰⁷. De même, l'arrêt *Merahi et Delahaye c. France* a conduit à constater un manquement aux garanties processuelles dues à la défense¹⁰⁸. Cette jurisprudence européenne, sans transposer mécaniquement aux particularités du procès pénal béninois, confirme que la tension entre efficacité de la répression et garantie des droits de la défense constitue un défi structurel du procès pénal contemporain, par-delà les systèmes juridiques considérés.

Les données recueillies dans le cadre de l'enquête empirique conduite pour la présente étude corroborent ce constat avec une netteté préoccupante. Sur les mille cinquante (1 050) personnes interrogées, 51,1 % déclarent n'avoir pas été informées par les enquêteurs des charges retenues contre elles dès leur arrestation, en violation des dispositions combinées de l'article 17 de la Constitution et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Plus significatif encore, 63,8 % affirment n'avoir pas bénéficié de la présomption d'innocence tout au long de leur procédure, tandis que 80,2 % soutiennent n'avoir pas eu accès, en temps opportun, à un avocat commis d'office malgré l'insuffisance de leurs ressources. C'est un constat qui rejoint celui de la Commission béninoise des droits de l'homme, selon laquelle les avocats commis d'office demeurent « rarement disponibles, surtout dans les zones rurales »¹⁰⁹. S'agissant du droit à un procès équitable, 83,6 % des enquêtés estiment n'avoir pas été jugés dans un délai raisonnable et 79,8 % qualifient leur procès d'inéquitable, non transparent et partial. Quant à l'indépendance et à l'impartialité du tribunal, seuls 9,8 % des répondants y croient effectivement, contre 35,3 % qui la nient et 54,9 % qui déclarent n'en avoir aucune idée. Tout ceci révèle une opacité institutionnelle aussi préoccupante que la défaillance elle-même, puisqu'elle traduit une méconnaissance, par le justiciable, des conditions mêmes de son propre procès. Enfin, 27,9 % des personnes interrogées estiment avoir été contraintes de témoigner contre elles-mêmes, en méconnaissance du droit au silence, et 81,9 % affirment n'avoir jamais reçu d'indemnisation à la suite d'une détention ou d'un

¹⁰⁷Cour européenne des droits de l'homme, *Atristain Gorosabel c. Espagne*, 17 janvier 2019, req. n° 56561/15.

¹⁰⁸Cour européenne des droits de l'homme, *Merahi et Delahaye c. France*, 25 mars 2021, req. n° 74768/13 et 5699/14.

¹⁰⁹Rapport de la Commission béninoise des droits de l'homme sur l'état des droits de l'homme au Bénin, 2020-2021, spéc. les observations relatives à l'effectivité de l'aide juridictionnelle et à l'accès à un conseil dans les juridictions de l'intérieur du pays.

jugement injuste¹¹⁰. Ces chiffres, pris ensemble, démontrent que le non-respect des droits de la défense ne relève pas de l'incident isolé mais constitue une réalité structurelle du procès pénal béninois.

Le traitement réservé à la personne poursuivie placée en détention provisoire complète ce tableau. Si la Déclaration universelle des droits de l'homme prohibe depuis 1948¹¹¹ la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants, la confusion pratique entre maisons d'arrêt et établissements destinés à l'exécution des peines expose les prévenus, pourtant présumés innocents, aux mêmes conditions que les condamnés définitifs. La surpopulation carcérale¹¹², l'absence de séparation effective entre mineurs et majeurs ainsi que l'insuffisance des moyens consacrés aux droits économiques, sociaux et culturels des détenus aggravent cette situation¹¹³, malgré les efforts engagés par l'Agence Pénitentiaire du Bénin¹¹⁴. Le caractère le plus inhumain de cette détention provisoire réside, à cet égard, dans son caractère parfois abusif, lorsque le terme légal prévu pour son renouvellement est dépassé¹¹⁵ sans qu'aucune diligence ne soit accomplie pour la libération du détenu¹¹⁶.

b) Les atteintes à la bonne administration de la justice

La violation des droits substantiels ainsi décrite se double, en outre, d'atteintes aux droits processuels qui mettent en cause le fonctionnement même de l'institution judiciaire, la notion de droit substantiel renvoyant, selon le professeur Loïc CADIET, aussi bien au droit subjectif qu'au droit fondamental, sans s'y réduire, puisqu'elle est aussi, intrinsèquement, un droit processuel¹¹⁷. Le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial¹¹⁸ suppose une bonne administration de la justice à chaque étape de la procédure : dès la poursuite, puis au cours des enquêtes et de la détention éventuelle, jusqu'à l'étape du jugement.

¹¹⁰AGO R. V., *op. cit.*, pp. 68-70 : l'auteur relève qu'en dépit de l'existence de l'article 206 du Code de procédure pénale, aucun mécanisme d'office ne permet aux victimes de détention provisoire injustifiée d'être informées de leur droit à indemnisation, ce qui explique le très faible nombre de demandes enregistrées devant les juridictions béninoises.

¹¹¹Art. 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

¹¹²Sur la surpopulation carcérale au Bénin, v. enquête empirique de l'auteur, *op. cit.*

¹¹³Règles 1 à 5 des Règles Nelson Mandela.

¹¹⁴Rapport de la Commission béninoise des droits de l'homme sur l'état des droits de l'homme au Bénin, 2020-2021.

¹¹⁵AGO R. V., *La pratique de la détention provisoire au regard des réformes du Code de procédure pénale au Bénin*, Mémoire de Master Recherche, sous la dir. de E. MONTCHO AGBASSA, Chaire UNESCO FADESP, UAC, 2014-2015, spéc. p. 48 : « la détention provisoire en droit positif béninois n'a pas connu un recul malgré les différentes réformes législatives amorcées depuis 2013 ».

¹¹⁶ALLOTIN P. A. A., *La détention provisoire et les droits de l'homme au Bénin*, Mémoire de Master Recherche, sous la dir. de M. ADAMOU, Chaire UNESCO FADESP, UAC, 2019-2020, 95 p., spéc. p. 67.

¹¹⁷CADIET L., « Le procès équitable devant la Convention européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁸Sur la distinction entre égalité des armes et principe du contradictoire, v. la doctrine processualiste relative à la théorie générale du procès.

Or des poursuites engagées sans fondement légal sérieux, parfois motivées par des affinités politiques étrangères au droit, violent l'honneur de la personne poursuivie sans qu'aucune sanction ne pèse, en pratique, sur le ministère public. Ce dernier est protégé par son immunité fonctionnelle¹¹⁹ alors qu'un particulier ayant déposé une plainte arbitraire pourrait, lui, être poursuivi pour dénonciation calomnieuse. Cette dépendance du parquet à l'égard de la politique pénale de l'État, qui se renforce mutuellement avec la place croissante accordée à cette dernière dans le système¹²⁰, limite la capacité du parquet à garantir aux personnes poursuivies une protection effective de leurs droits fondamentaux. Par ailleurs, l'action du juge d'instruction lui-même demeure limitée par l'insuffisance de ses rapports directs avec la police judiciaire, sa principale marge de manœuvre résidant dans la commission rogatoire¹²¹.

Cette dépendance fonctionnelle du juge d'instruction à l'égard des organes d'enquête se double d'une difficulté propre au juge du jugement, qui intervient en dernier et à la plus grande distance des faits. La fonction de garantie des droits et libertés qu'il exerce dépend ainsi d'un flux cognitif devant lui parvenir intact depuis les étapes antérieures de la procédure. Or les avantages cognitifs dont disposent structurellement la police et le parquet, premiers à appréhender les faits et les éléments de preuve, risquent d'anémier cette fonction de garantie au moment du jugement¹²², retardant ou affaiblissant la révélation des irrégularités commises en amont.¹²³

Cette fragilité institutionnelle se double, par ailleurs, d'un effacement de la séparation des pouvoirs au sein même de la procédure pénale. La séparation entre l'autorité chargée de l'action publique et celle chargée de l'instruction, conçue pour prévenir l'arbitraire qui résulterait de la concentration des pouvoirs d'agir et d'instruire entre les mêmes mains¹²⁴, ne s'applique pas à l'ensemble des infractions, l'instruction demeurant facultative en matière délictuelle. Le risque de confusion des pouvoirs subsiste, de même que la possibilité, pour l'autorité ayant dirigé l'enquête, de requérir encore l'application de la loi lors de l'audience de jugement¹²⁵. Le mode de nomination des magistrats du parquet, désignés par le Président de la République sur proposition du garde des

¹¹⁹DELMAS-MARTY M., « La politique pénale est-elle une politique publique comme les autres ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1994, p. 150.

¹²⁰V. en ce sens la conception restrictive de la politique pénale retenue par une partie de la doctrine processualiste contemporaine.

¹²¹ENGUÉLÉGUÉ S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 21-24.

¹²²CADIET L., « Droit du procès et politiques publiques de la justice : entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s). Mélanges en l'honneur du professeur Christine Lazerges*, Dalloz, Paris, 2014, p. 343.

¹²³AKOHO A., « La Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme du Bénin : entre efficacité répressive et garanties des droits fondamentaux », *Revue Juridique et Politique*, n° 2, 2019, p. 189-215.

¹²⁴Rapport annuel 2019-2020 de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, observations relatives à la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme du Bénin.

¹²⁵MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XI, chap. IV et VI, 1748.

sceaux et soumis au principe de subordination hiérarchique, accentue cette dépendance structurelle. Parallèlement, l'ambiguïté entourant le gouvernement des juges (le président de la République présidant le Conseil supérieur de la magistrature) fragilise, en retour, l'indépendance matérielle et l'inamovibilité que la Constitution entend pourtant garantir aux magistrats du siège¹²⁶. C'est en ce sens qu'un rééquilibrage des pouvoirs au sein de la phase préparatoire du procès pénal, conjugué à une indépendance institutionnelle renforcée de l'autorité judiciaire, apparaît comme une condition nécessaire, quoique non suffisante, de la garantie effective des droits de la personne poursuivie. Ce constat, de nature essentiellement diagnostique, identifie une cause structurelle des atteintes recensées ; les voies de réforme qu'il appelle seront envisagées, en tant que telles, dans la seconde partie de la présente étude.

Ce déséquilibre fonctionnel rejaillit enfin sur l'égalité des armes¹²⁷. Or l'égalité des armes, entendue comme état d'esprit procédural garantissant aux personnes privées une reconnaissance de droits équivalente à celle des acteurs institutionnels, demeure largement inapte à rééquilibrer la phase préparatoire du procès pénal béninois, tant les pouvoirs d'investigation conservés par le ministère public et la police judiciaire excèdent, en pratique, les moyens de défense dont dispose la personne poursuivie. Cela est particulièrement vrai lorsque celle-ci ne bénéficie pas, comme le révèle l'enquête empirique conduite pour la présente étude, d'une assistance juridique effective dès les premiers actes de la procédure.

La notion même de politique pénale, dont dépend en grande partie l'orientation donnée par le parquet à l'exercice de l'action publique, mérite à cet égard d'être précisée. Entendue au sens large, elle regrouperait l'ensemble des éléments qui concourent à la réponse pénale, élaboration de la norme, prévention, police judiciaire, poursuites, jugement et exécution des peines¹²⁸, ce qui revient à y associer indistinctement le gouvernement, le parlement, les procureurs et les juges, sans permettre de circonscrire utilement la dépendance spécifique du ministère public. Une conception plus restrictive, retenue par une partie de la doctrine, y voit plutôt une simple stratégie de poursuite, consistant en la détermination de priorités dans la mise en œuvre de l'action publique¹²⁹. C'est cette seconde acception qui rend le mieux compte du phénomène observé au Bénin : c'est en tant que

¹²⁶ Sur la distinction entre indépendance personnelle (inamovibilité) et indépendance matérielle (interdiction d'injonction) des magistrats GUINCHARD S., VARINARD A.D (S.), VARINARD A. et DEBARD T., *Institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 12e éd., 2013, p. 487.

¹²⁷ Sur la distinction entre égalité des armes et principe du contradictoire, v. la doctrine processualiste relative à la théorie générale du procès.

¹²⁸ DELMAS-MARTY M., « La politique pénale est-elle une politique publique comme les autres ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1994, p. 150.

¹²⁹ V. en ce sens la conception restrictive de la politique pénale retenue par une partie de la doctrine processualiste contemporaine.

relais d'une politique de poursuite déterminée par le gouvernement, et non en tant qu'acteur autonome de la protection des droits fondamentaux, que le parquet intervient dans la conduite des affaires pénales. Cet état de chose explique la difficulté structurelle qu'il éprouve à garantir, de façon homogène, les droits de la personne poursuivie.

Une définition complémentaire, proposée par Stéphane ENGUELEGUELE, présente la politique pénale comme le réseau de décisions et d'actions concrètes qui dynamisent la réponse pénale au phénomène criminel¹³⁰, formule qui a le mérite de souligner la dimension processuelle et continue de cette politique, par contraste avec une vision purement institutionnelle. Cette tension entre l'efficacité recherchée par la politique pénale et la garantie des droits de la défense rejoint, sur un plan plus général, celle qu'a identifiée le Professeur Loïc CADIET entre l'efficacité du procès et les garanties qui doivent l'accompagner, deux exigences dont aucune ne saurait raisonnablement être sacrifiée à l'autre sans dénaturer la fonction même du droit du procès¹³¹.

La création de juridictions spécialisées telles que la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) illustre, à cet égard, la tension persistante entre l'objectif d'efficacité répressive et l'exigence de garantie des droits fondamentaux des personnes poursuivies. Une telle juridiction répond à un besoin réel de célérité et de spécialisation technique dans le traitement de la criminalité économique et terroriste. Sa procédure dérogatoire, notamment en matière de délais et de voies de recours, appelle une vigilance particulière quant au maintien d'un standard de protection équivalent à celui applicable devant les juridictions de droit commun, sous peine de créer, au sein même de l'ordre judiciaire béninois, une dualité de traitement des droits de la défense selon la nature de l'infraction poursuivie¹³². La même tension se retrouve, plus discrètement, dans la réforme du 2 juillet 2025 elle-même, qui allège de quatre à deux le nombre d'assesseurs siégeant au tribunal statuant en matière criminelle comme à la cour d'appel statuant en matière criminelle : gain incontestable en termes de disponibilité des magistrats et de fluidité du calendrier des sessions criminelles, cette réduction de la collégialité mériterait d'être mise en regard de son incidence sur la qualité du délibéré, dans un contentieux où la gravité des peines encourues commande pourtant la plus grande prudence décisionnelle.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a, dans son rapport annuel 2019-2020, formulé des observations sur le fonctionnement de cette juridiction spécialisée,

¹³⁰ENGUÉLÉGUÉLÉ S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 21-24.

¹³¹CADIET L., « Droit du procès et politiques publiques de la justice : entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s). Mélanges en l'honneur du professeur Christine Lazerges*, Paris, Dalloz, 2014, p. 343-352.

¹³²Discours de Nelson MANDELA lors du lancement du projet de formation aux droits de l'homme du South African Department of Correctional Services.

invitant les autorités béninoises à renforcer les garanties procédurales offertes aux personnes poursuivies devant elle ¹³³. Cette observation continentale, émanant d'un organe institutionnellement distinct des juridictions internes, confirme que la vigilance appelée par la procédure dérogatoire applicable devant la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme ne relève pas de la seule doctrine nationale mais s'inscrit dans une préoccupation plus large, partagée par les instances africaines de protection des droits de l'homme. Ces atteintes aux droits de la défense et à la bonne administration de la justice ne disent cependant pas tout, des épreuves que traverse la personne poursuivie. C'est bien souvent au sein même de l'établissement pénitentiaire que se cristallisent les atteintes les plus graves à sa dignité.

2- Les atteintes portées sur le détenu en milieu carcéral

Si ces atteintes se manifestent dans l'enceinte pénitentiaire, leur étude demeure de plein droit rattachée au procès pénal. La personne détenue, qu'elle soit encore prévenue ou déjà condamnée, reste sous le contrôle juridictionnel de l'autorité judiciaire (chambre des libertés et de la détention, juge d'instruction, juge de l'application des peines) dont la mission de garantir l'effectivité des droits de la personne poursuivie ne s'arrête pas aux portes de l'établissement pénitentiaire. C'est cette continuité du contrôle juridictionnel sur la privation de liberté, plutôt que le régime administratif de l'établissement pénitentiaire pris en tant que tel, qui fonde la place de ces développements dans la présente étude. Elles concernent, en premier lieu, les conditions matérielles et sanitaires de détention (a), avant de se décliner, en second lieu, dans des atteintes touchant plus spécifiquement, certaines catégories de détenus (b).

a) Les atteintes aux conditions matérielles et sanitaires de détention

La situation des personnes placées en détention provisoire ou exécutant une peine privative de liberté mérite une attention particulière, tant les atteintes à leurs droits fondamentaux que celles touchant leurs droits substantiels. Les normes internationales relatives au traitement des détenus exigent que la peine de prison se limite strictement à la privation de liberté, sans exposer la personne détenue à un risque d'abus physique ou psychologique, de maladie grave ou de traitement dégradant ¹³⁴. Elles imposent aux États de garantir l'hygiène, un espace de vie suffisant, des vêtements et une literie adéquate, ainsi que l'accès à l'eau, à la nourriture et à l'exercice physique ¹³⁵.

¹³³WOOLF H. et TUMIM S., *Prison Disturbances*, Londres, April 1990: Report of an Inquiry, Cm. 1456, HMSO, 1991.

¹³⁴Règle 3 de l'Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), résolution 70/175 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 17 décembre 2015, annexe.

¹³⁵Règles 12 et 13 de l'Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela).

Les Règles Nelson Mandela¹³⁶ précisent en particulier que les cellules individuelles ne doivent, sauf nécessité temporaire, être occupées que par un seul détenu, et que les dortoirs ne doivent accueillir que des détenus soigneusement sélectionnés et placés sous surveillance régulière¹³⁷. Or la réalité carcérale béninoise, marquée par une surpopulation persistante (certaines cellules de huit mètres carrés hébergeant, dans les cas les plus critiques, une douzaine à une quinzaine de détenus) s'écarte sensiblement de ces standards, au détriment particulier des femmes détenues dont les besoins spécifiques d'hygiène, notamment l'accès régulier à l'eau et aux protections menstruelles, demeurent insuffisamment satisfait¹³⁸.

Le droit à la santé du détenu fait l'objet d'un encadrement normatif particulièrement précis. Les Règles Nelson Mandela posent ainsi le principe que la fourniture de soins de santé aux détenus relève de la responsabilité de l'État, lequel doit leur garantir, gratuitement et sans discrimination, des soins équivalents à ceux dont bénéficie la population libre¹³⁹, notamment au moyen d'un examen médical réalisé dans un délai aussi bref que possible après l'admission¹⁴⁰. Or l'accès aux soins demeure, comme le révèle l'enquête empirique mobilisée pour la présente étude, l'une des dimensions les plus déficitaires de la condition carcérale béninoise¹⁴¹, ce qui appelle un renforcement substantiel des effectifs et des moyens du personnel médical pénitentiaire.

L'enquête empirique conduite pour la présente étude apporte, sur ce point également, une mesure chiffrée préoccupante. Sur les mille cinquante (1 050) personnes interrogées, 89 % déclarent ne pas recevoir une alimentation adéquate et de qualité dans leur établissement de détention, tandis que 81,7 % estiment que les conditions de leur détention ne respectent pas les normes de salubrité et d'hygiène. Dans le même sens, 84,5 % indiquent ne pas disposer d'un logement conforme aux normes de base malgré les exigences des Nations unies, et 78,7 % affirment n'avoir qu'un accès rare, occasionnel ou inexistant aux soins médicaux¹⁴². S'agissant du respect de la dignité humaine, 70,7 % des enquêtés estiment que celle-ci n'a pas été respectée pendant la durée de leur détention, 64 % affirment n'avoir pas été traités équitablement, 45,9 %

¹³⁶Résolution 70/175 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 17 décembre 2015, annexe. L'auteur a suivi la formation en ligne de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) sur l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, avril 2026.

¹³⁷Règles 12 et 13 de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela).

¹³⁸GAUDEN H. et MARGUENAUD J.-P., *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, p. 332.

¹³⁹Règle 71 des Règles Nelson Mandela.

¹⁴⁰DELARUE J.-M., *Le contrôleur général des lieux de privation de liberté*, Paris, rapport d'activité 2012, Dalloz, 2013.

¹⁴¹Le Comité international de la Croix-Rouge a élaboré des spécifications recommandées relatives aux conditions de logement des détenus, en l'absence de norme internationale contraignante chiffrée.

¹⁴²Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec (2006)2 sur les règles pénitentiaires européennes, 11 janvier 2006, règle 18.1.

déclarent avoir subi des traitements inhumains et cruels, et 67,6 % affirment ne pas être protégés contre les violences au sein de leur lieu de détention. Parallèlement, 72,6 % des enquêtés déclarent ne pas jouir du droit à la vie privée pour leurs communications et leurs biens, et 80,1 % affirment ne pas se sentir en sécurité dans leur lieu de détention. Enfin, 77,1 % des personnes interrogées estiment avoir été arrêtées de manière illégale ou abusive et 89,9 % déclarent ne pas avoir accès, à l'issue de leur détention, à des programmes de réinsertion¹⁴³, révélant l'absence quasi-totale d'une politique pénitentiaire orientée vers la resocialisation. Or, la gestion sécurisée d'un établissement pénitentiaire repose, selon l'ancien président sud-africain Nelson Mandela, sur l'équilibre conjoint entre sécurité, contrôle et justice, ce dernier impératif supposant précisément que les détenus soient traités avec humanité en vue de leur retour dans la société¹⁴⁴.

Le rapport WOOLF et TUMIM¹⁴⁵ souligne qu'un établissement traitant ses détenus avec humanité connaît, en pratique, moins d'évasions et de troubles internes¹⁴⁶, enseignement dont la pertinence pour le système pénitentiaire béninois, confronté à une surpopulation chronique, ne saurait être surestimée.

Au-delà de ces conditions matérielles, le statut de détenu emporte des protections supplémentaires que l'État, en tant qu'autorité responsable de la personne privée de liberté, demeure tenu de garantir. La règle 1 des Règles Nelson Mandela rappelle que tout détenu doit être traité avec le respect dû à la dignité inhérente à la personne humaine, et que la sûreté et la sécurité des détenus, du personnel et des visiteurs doivent être assurées à tout moment¹⁴⁷. Or le défaut de contrôle effectif dans certains établissements expose les détenus, en particulier les femmes, à des risques de harcèlement ou de violence sexuelle de la part d'agents pénitentiaires chargés de leur surveillance, sans que les voies de dénonciation soient suffisamment garanties. Or, le droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux constitue lui-même un droit consacré¹⁴⁸. Les cas, plus rares mais documentés, d'assassinat ou de suicide en milieu carcéral, ce dernier étant souvent lié à l'absence

¹⁴³Règles 96 et 103 des Règles Nelson Mandela.

¹⁴⁴Discours de Nelson MANDELA lors du lancement du projet de formation aux droits de l'homme du South African Department of Correctional Services.

¹⁴⁵WOOLF H. et TUMIM S., *Prison Disturbances*, Londres, April 1990: Report of an Inquiry, Cm. 1456, HMSO, 1991.

¹⁴⁶WOOLF H. et TUMIM S., *Prison Disturbances*, April 1990: Report of an Inquiry, *op. cit.*.

¹⁴⁷Règle 1 de l'Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), résolution 70/175 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 17 décembre 2015, annexe.

¹⁴⁸Loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin ; loi n° 2018-14 du 2 juillet 2018, loi n° 2020-23 du 29 septembre 2020 et loi n° 2022-19 du 19 octobre 2022 modifiant et complétant la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 ; loi n° 2025-06 du 2 juillet 2025 modifiant et complétant la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013, modifiée et complétée, portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

d'accompagnement psychosocial des détenus, constituent des violations caractérisées du droit à la vie et de l'intégrité physique qui appellent un renforcement substantiel de la sécurité et de l'encadrement psychologique au sein des établissements pénitentiaires¹⁴⁹. Le détenu conserve, en toute hypothèse, sa nature de personne humaine titulaire des mêmes droits fondamentaux que tout individu en liberté.

Ces atteintes à la vie ou à l'intégrité physique du détenu, quelle que soit leur qualification (homicide, suicide ou défaut d'assistance) emportent une obligation procédurale propre à la charge de l'État. Les Règles Nelson Mandela exigent en effet que tout décès, toute disparition et toute blessure grave survenue en détention fasse l'objet d'un signalement et d'une enquête immédiate, menée par une autorité impartiale et indépendante de l'administration pénitentiaire mise en cause¹⁵⁰. Cette obligation d'enquête, distincte de la qualification pénale de l'acte lui-même, constitue une garantie procédurale essentielle dont l'absence, en pratique, prive les familles des détenus décédés de toute possibilité d'établir les responsabilités encourues et entretient, par voie de conséquence, un climat d'impunité préjudiciable à la confiance que les usagers doivent pouvoir placer dans l'institution pénitentiaire.

L'insuffisance des mécanismes de contrôle indépendant des établissements pénitentiaires explique, pour une large part, la persistance de ces atteintes, un constat sur lequel la Partie II reviendra en détail¹⁵¹. Le Comité international de la Croix-Rouge a, de son côté, élaboré des spécifications recommandées relatives à la superficie minimale par détenu, bien que les normes internationales ne fixent, en la matière, aucune obligation chiffrée contraignante pour les États. L'absence, au Bénin, d'une institution équivalente au Contrôleur général français, dotée de pouvoirs de visite inopinée et de publication indépendante, prive le système pénitentiaire béninois d'un levier de transparence et de redevabilité qui pourrait pourtant contribuer significativement à la résorption des écarts mesurés par la présente enquête empirique entre les standards internationaux et la réalité carcérale nationale.

Le Conseil de l'Europe a, de son côté, adopté en 2006 une recommandation relative aux règles pénitentiaires européennes qui pose, en des termes particulièrement exigeants, que les locaux destinés au logement nocturne des détenus doivent satisfaire aux exigences de respect de la dignité humaine et, dans la mesure du possible, de la vie privée. Ce texte, dépourvu de force contraignante directe mais doté d'une autorité morale certaine au sein des instances européennes

¹⁴⁹ALIX J., « La place de l'homme dans le droit pénal contemporain », in *Politiques criminelles*, Mélanges Christine LAZERGES, Dalloz, Paris, 2014, pp. 73-74.

¹⁵⁰ADAMO M., *L'essentiel de la procédure pénale*, Cotonou, CREDIJ, 2022, pp. 11-12.

¹⁵¹Article 3, alinéa 2, de la loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant Code pénal en République du Bénin.

de contrôle pénitentiaire, offre un modèle normatif que le législateur béninois pourrait utilement prendre pour référence dans l'élaboration de standards nationaux de détention, en complément de l'institution d'une autorité indépendante de contrôle inspirée du modèle français.

b) Les atteintes aux droits spécifiques de certaines catégories de détenus

Page | 410

Les femmes et les mineurs détenus appellent, à cet égard, une vigilance renforcée. Les Règles des Nations unies concernant le traitement des détenues, dites Règles de Bangkok, exigent que les établissements accueillant des femmes disposent des installations et fournitures nécessaires pour répondre à leurs besoins spécifiques d'hygiène, notamment un approvisionnement régulier en eau et en protections menstruelles, en particulier pour les femmes enceintes ou allaitantes. La séparation effective des quartiers masculins et féminins, observée en théorie dans la plupart des établissements béninois, ne suffit cependant pas à exclure tout risque de violence sexuelle, celle-ci pouvant émaner d'agents pénitentiaires masculins chargés de la surveillance des femmes détenues, ce qui justifie la mise en place de mécanismes de signalement spécifiques et confidentiels. S'agissant des mineurs, l'absence de séparation systématique avec les détenus majeurs, déjà relevée s'agissant des conditions de vie en milieu carcéral, expose par ailleurs cette catégorie particulièrement vulnérable à des risques accrus de violence et d'influence criminogène, en contradiction avec l'objectif de réinsertion qui devrait pourtant primer pour des personnes en cours de construction de leur personnalité juridique et sociale.

Le droit au travail pénitentiaire mérite, enfin, une attention particulière. Les Règles Nelson Mandela imposent aux établissements de fournir aux détenus un travail suffisant et de nature utile, dont la rémunération doit leur permettre de constituer une épargne mobilisable à leur libération¹⁵², et contribuer à l'aptitude des détenus à gagner honnêtement leur vie après leur sortie¹⁵³. La précarité du travail intra-muros observée dans les établissements béninois, en dépit des efforts engagés par l'Agence pénitentiaire du Bénin, prive ainsi les détenus d'un levier essentiel de réinsertion sociale et économique, alors même que la finalité resocialisatrice de la peine constitue, en théorie, un objectif central¹⁵⁴ de la politique pénitentiaire nationale.

¹⁵²KODJA A. A., *op. cit.*, pp. 54-55 : l'auteur souligne que le travail pénitentiaire au Bénin ne génère, pour les détenus, aucune rémunération ni épargne mobilisable à leur libération, contrairement aux exigences posées par les Règles Nelson Mandela.

¹⁵³CADIET L. et al., *Théorie générale du procès*, Paris, coll. Thémis droit, PUF, 2e éd., 2010, p. 305.

¹⁵⁴KODJA A. A., *Incarcération et réinsertion du délinquant en République du Bénin*, mémoire de fin de formation, Master Recherche Droits de la Personne et de la Démocratie, Chaire UNESCO DPD, UAC, sous la dir. de S. I. B. GUEDEGBE, Agrégé des Facultés de Droit, 2024-2025, pp. 54-57.

Le non-respect du droit à la liberté des détenus, enfin, trouve une illustration significative dans le mécanisme de suspension de l'exécution des peines introduit par la réforme de 2022¹⁵⁵. Cette innovation, qui permet, sous deux conditions alternatives, bonne conduite du condamné au sein de l'établissement pénitentiaire ou considérations d'ordre social ou humanitaire significatives, telles qu'une maladie grave ou des charges familiales impérieuses, de suspendre l'exécution d'une peine privative de liberté pour une durée maximale de cinq années renouvelables une fois, soit dix années au total. À l'issue de ce délai, la suspension produit les effets d'une grâce présidentielle. Elle constitue une avancée vers l'humanisation des peines, mais elle demeure d'une portée limitée au regard des garanties processuelles du condamné. La décision de suspension relève en effet d'un décret présidentiel pris sur avis de la commission de surveillance et rapport du ministre de la justice, sans qu'aucun contrôle juridictionnel formalisé ne soit prévu, contrairement au modèle français du juge de l'application des peines, dont l'intervention présente de meilleures garanties d'impartialité et assure les droits processuels du condamné tout au long de l'exécution de la peine¹⁵⁶. La révocation automatique de la suspension en cas de nouvelle condamnation à une peine excédant trois mois, sans appréciation des circonstances individuelles, heurte par ailleurs le principe d'individualisation des peines que le législateur entendait promouvoir¹⁵⁷, de sorte que la réforme de 2022, pour notable qu'elle soit, demeure insuffisante au regard de l'exigence d'une protection juridictionnelle effective des droits du condamné.

II- LES ALTERNATIVES AUX ATTEINTES

Le constat des atteintes qui précède n'épuiserait son intérêt qu'à demeurer purement descriptif. Il appelle, au contraire, des réponses concrètes, de nature à restaurer l'effectivité de la protection des droits de la personne poursuivie. Ces alternatives seront envisagées, comme les atteintes elles-mêmes, en suivant la même articulation chronologique : celles qui concernent la phase préalable du jugement (A), puis celles qui concernent la phase décisive (B).

A- Les alternatives aux atteintes à la phase préalable du jugement

Ces alternatives se déclinent, à l'image des atteintes qu'elles entendent corriger, selon qu'elles concernent le stade des enquêtes (1) ou celui de l'instruction judiciaire (2).

¹⁵⁵Loi n° 2022-19 du 19 octobre 2022 modifiant et complétant la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin, art. 810-1 et 810-2.

¹⁵⁶Art. 712-1 et s. du Code de procédure pénale français ; loi n° 72-1137 du 20 décembre 1972 instaurant le juge de l'application des peines.

¹⁵⁷Art. 1er de la loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant Code pénal en République du Bénin ; CONTE Ph. v. aussi CONTE Ph. et MAISTRE DU CHAMBON P., *Droit pénal général*, Paris, LexisNexis, 9e éd., 2019, p. 315.

1- Les alternatives aux atteintes commises au stade des enquêtes

Deux séries de réponses méritent, ici, d'être envisagées : celles qui visent à restaurer la présomption d'innocence bafouée par la société elle-même (a), et celles qui tendent à mieux encadrer le comportement des autorités policières chargées de l'enquête (b).

Page | 412

a) Les alternatives aux atteintes à la présomption d'innocence

Face aux atteintes à la présomption d'innocence relevées plus haut, il conviendrait d'envisager une incrimination spécifique de la vindicte populaire, distincte des infractions de droit commun applicables à ses auteurs. Celle-ci devra être accompagnée d'un programme de sensibilisation des populations, porté par les acteurs de la société civile, sur les conséquences de cette pratique en matière de droits humains. Le renforcement de la formation des journalistes aux principes fondamentaux de la procédure pénale, et particulièrement à la présomption d'innocence, permettrait par ailleurs de prévenir les dérives médiatiques constatées dans le traitement des affaires pénales, tout en préservant la liberté d'information inhérente à toute société démocratique.

La technique d'incrimination spécifique de la vindicte populaire mérite, à ce stade, d'être précisée. Plutôt que de créer une qualification pénale entièrement nouvelle, le législateur pourrait s'inspirer de la technique de la circonstance aggravante, déjà connue du droit pénal béninois pour d'autres formes de criminalité collective : le fait, pour l'auteur de violences ayant entraîné la mort ou des coups mortels, d'avoir agi en réunion et en lien avec une suspicion de commission d'une infraction par la victime, sans habilitation légale à appréhender ou à juger cette dernière, constituerait une circonstance aggravant systématiquement la répression de droit commun. Cette technique présenterait un double avantage : elle éviterait l'écueil d'une superposition d'incriminations avec les qualifications existantes de meurtre, coups mortels ou violences volontaires, tout en consacrant explicitement, dans le texte de la loi, la valeur particulière attachée à l'irrespect du monopole étatique de la sanction pénale. Une telle réforme supposerait, en outre, l'émergence d'une politique de poursuite systématique de ces faits, la pratique actuelle du classement sans suite implicite, déjà relevée dans la première partie de la présente étude s'agissant d'autres catégories d'infractions, devant impérativement être proscrite pour ce type de violences.

La mise en œuvre de ces réformes ne va cependant pas sans obstacles. L'incrimination de la vindicte populaire suppose, en amont, un travail de sensibilisation de longue haleine, tant l'adhésion populaire à ces pratiques demeure, dans certaines localités, profondément ancrée dans des représentations sociales de la justice expéditive.

S'agissant de la vindicte populaire, l'incrimination suggérée plus haut gagnerait à s'inspirer de la technique des circonstances aggravantes liées à l'action collective, retenue par de nombreux

systèmes de tradition romano-germanique pour les violences commises en réunion. Une telle qualification permettrait de sanctionner distinctement, d'une part, l'atteinte à l'intégrité physique ou à la vie de la personne suspectée et, d'autre part, la substitution de la foule à l'autorité judiciaire qui caractérise spécifiquement ce phénomène, sans laquelle la répression demeure dépourvue de toute portée pédagogique à l'égard de ce qui reste avant tout un défi d'éducation civique.¹⁵⁸

b) Les alternatives aux atteintes commises par les autorités policières elles-mêmes

Face aux atteintes imputables aux autorités policières elles-mêmes, le contrôle hiérarchique de la garde à vue gagnerait, de son côté, à être systématisé, notamment par une computation rigoureuse et vérifiable des délais légaux et par une sensibilisation accrue des officiers de police judiciaire au respect du droit au silence et des garanties attachées à l'assistance d'un conseil. Le droit béninois gagnerait, à cet égard, à s'inspirer de la réforme française qui a généralisé le droit à l'assistance d'un avocat dès le début de la garde à vue¹⁵⁹¹⁶⁰, motivée par la jurisprudence européenne sur l'effectivité des droits de la défense dès les premières heures de la privation de liberté¹⁶¹. Ce mouvement réformateur est par ailleurs conforté, dans l'espace UEMOA, par l'article 5 du règlement n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatif à l'harmonisation de la profession d'avocat, aux termes duquel les avocats assistent leur client dès leur interpellation, durant l'enquête préliminaire, dans les locaux de la police, de la gendarmerie ou devant le parquet, disposition directement applicable en droit béninois en vertu de l'effet direct des règlements communautaires. Son application demeure pourtant largement contrariée dans la pratique des officiers de police judiciaire¹⁶². L'inégalité territoriale dans l'accès à des services de police judiciaire qualifiés, identifiée par l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime comme un problème structurel partagé par l'ensemble des États membres de la CEDEAO¹⁶³, appelle, de son côté, un

¹⁵⁸ODJO F. G. L., op. cit., pp. 66-68. Il propose la création dans le code pénal béninois d'un délit autonome de violation de la présomption d'innocence (sur le modèle de la loi française du 15 juin 2000 qui a créé à l'art. 35 ter I et II un délit d'atteinte à la présomption d'innocence soumis au régime de la responsabilité en cascade), suppression du terme "inculpé" au profit d'expressions neutres comme "mise en examen", interdiction de diffuser l'image d'une personne menottée sans son consentement, et allongement du délai d'exercice du droit de réponse à trois mois.

¹⁵⁹Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes (droit français), art. 35 ter I et II.

¹⁶⁰Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue (droit français).

¹⁶¹CEDH, *Salduz c. Turquie*, 27 novembre 2008 ; CEDH, *Brusco c. France*, 14 octobre 2010.

¹⁶²Règlement n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatif à l'harmonisation de la profession d'avocat dans l'espace UEMOA, art. 5 : « les avocats assistent leur client dès leur interpellation, durant l'enquête préliminaire, dans les locaux de la police, de la gendarmerie ou devant le parquet ». Sur l'applicabilité directe de ce règlement communautaire et les résistances pratiques observées dans les États membres, v. art. 43, al. 1er, du Traité de l'UEMOA.

¹⁶³UNODC, *Manuel de procédure pénale comparée dans les États membres de la CEDEAO*, Vienne, 2020.

effort soutenu de formation des agents et de répartition plus équilibrée des ressources humaines et matérielles entre les zones urbaines et rurales.

La systématisation du contrôle hiérarchique de la garde à vue se heurte, quant à elle, au manque chronique de moyens humains et matériels des commissariats, notamment dans les zones rurales, ainsi qu'à l'insuffisance de la formation continue des officiers de police judiciaire aux exigences contemporaines des droits de la défense et d'autres droits ayant connu les réformes. Ces obstacles ne sauraient toutefois justifier l'inaction : une mise en œuvre progressive, assortie d'indicateurs de suivi et d'un calendrier réaliste, permettrait d'engager sans délai les réformes les moins coûteuses, telles que le renforcement de la formation initiale et continue, avant d'envisager les investissements matériels plus substantiels.

Le modèle français mérite, sur ce point, d'être détaillé tant ses mécanismes paraissent transposables. La réforme de 2011 a fait de l'avocat un acteur de la garde à vue dès son déclenchement : notification immédiate du droit de se taire, entretien confidentiel de trente minutes avec le conseil avant tout interrogatoire, puis assistance de l'avocat aux auditions elles-mêmes, celui-ci pouvant consulter le procès-verbal de notification des droits, poser des questions à l'issue de chaque audition et présenter des observations écrites versées au dossier. Une transposition béninoise de ce modèle supposerait, à tout le moins, la consécration explicite du droit de l'avocat à assister aux interrogatoires et non seulement à s'entretenir préalablement avec son client, comme le prévoit aujourd'hui le Code de procédure pénale, ainsi que l'institution d'un registre de garde à vue accessible au conseil, propre à neutraliser les contestations sur l'heure exacte du placement en garde à vue. Cette date constitue le point de départ de la computation des délais légaux, dont la méconnaissance a précisément été sanctionnée par la Cour constitutionnelle du Bénin dans l'une de ses décisions¹⁶⁴.

Cette réforme trouverait, au demeurant, sa pleine justification théorique dans la notion d'égalité des armes développée plus haut, dans la mesure où cette dernière demeure largement inapte à rééquilibrer la phase préparatoire tant que la personne poursuivie ne bénéficie pas d'une assistance juridique effective dès les premiers actes de la procédure. L'assistance de l'avocat dès l'interpellation et aux interrogatoires de garde à vue ne constituerait donc pas une simple garantie supplémentaire, mais le rétablissement d'un minimum de contradictoire à un stade de la procédure qui en est aujourd'hui structurellement dépourvu.

¹⁶⁴ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 13-047 du 23 mai 2013, Affaire Alphonse AMOUSSOU c. Chef d'Arrondissement de Godomey et autres. (Computation du délai de garde à vue)

2- Les alternatives aux atteintes commises en cours d'instruction

L'étude de ces solutions de rechange se déploie selon un double axe. Elle implique d'abord une réévaluation des prérogatives de la fonction du juge d'instruction (a), avant de s'étendre aux aménagements indispensables de la détention provisoire et du contrôle judiciaire (b).

Page | 415

a) Les alternatives aux atteintes liées à la fonction du juge d'instruction

La tension fonctionnelle qui pèse sur le juge d'instruction, tiraillé entre son rôle d'enquêteur et son rôle de juge, appelle des solutions qui, sans remettre en cause l'architecture générale de l'instruction telle qu'organisée par le Code de procédure pénale, en corrigent les effets les plus dommageables pour l'inculpé. Le modèle allemand, déjà évoqué, offre à cet égard une piste de réflexion : le renforcement des principes d'oralité et d'immédiateté devant la juridiction de jugement permettrait de limiter la portée des négligences éventuellement commises au stade de l'instruction, en réancrant la conviction du juge du fond dans les seuls débats tenus devant lui. Une telle évolution suppose, en amont, un renforcement de la formation continue des juges d'instruction aux exigences de célérité et d'impartialité que leur double fonction leur impose. Par ailleurs, la question de la responsabilité du magistrat instructeur négligent mérite d'être posée avec plus de netteté. L'immunité fonctionnelle qui couvre aujourd'hui ses actes, aussi nécessaire soit-elle à la sérénité de son office, ne saurait faire obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'État lorsque la prolongation injustifiée d'une détention provisoire résulte d'une carence caractérisée dans la conduite de l'information. Un mécanisme de recours en indemnisation, ouvert à l'inculpé victime d'une telle négligence, offrirait une voie de réparation sans pour autant exposer personnellement le magistrat, préservant ainsi l'équilibre entre l'indépendance fonctionnelle du juge d'instruction et la protection effective des droits de la personne poursuivie.

S'agissant des atteintes liées à la fonction du juge d'instruction, une réforme de ses prérogatives devrait permettre à celui-ci d'exercer un contrôle effectif sur la conservation des biens saisis, sous peine d'engager la responsabilité de l'État en cas de dégradation imputable à une carence de surveillance.

Ces réformes touchant à l'instruction se heurtent, elles aussi, à des résistances prévisibles. Le contrôle des biens saisis par le juge d'instruction suppose la mise en place d'une infrastructure de conservation adaptée, dont le coût ne saurait être sous-estimé, de même que la formation du personnel judiciaire aux techniques d'inventaire, de conservation et de suivi.

b) Les alternatives aux atteintes liées à la détention provisoire et au contrôle judiciaire

Quant aux atteintes liées à la détention provisoire et au contrôle judiciaire, l'institutionnalisation d'un contrôle systématique de la nécessité, de l'utilité et de la

proportionnalité de ces mesures, assorti d'une obligation de motivation circonstanciée, contribuerait à en restaurer le caractère réellement exceptionnel. Cette institutionnalisation gagnerait, par ailleurs, à s'appuyer sur des outils de suivi informatisés des délais de détention et de garde à vue, à l'image du registre spécial camerounais évoqué plus haut, ainsi que sur une systématisation des mécanismes de mise en liberté d'office déjà prévus par le Code, dont l'effectivité demeure aujourd'hui tributaire de la seule vigilance individuelle des acteurs judiciaires. Le Sénégal, le Niger et le Burkina Faso ayant tous renforcé¹⁶⁵, au cours des deux dernières décennies, l'encadrement des pouvoirs coercitifs du juge d'instruction, le Bénin gagnerait à s'inscrire dans cette dynamique régionale de renforcement des garanties¹⁶⁶. Le renforcement des attributions de la chambre d'instruction en matière de contrôle de la détention provisoire et de surveillance des établissements pénitentiaires, sur le modèle de la réforme française opérée par la loi relative à la présomption d'innocence¹⁶⁷, constituerait, dans le même esprit, un levier supplémentaire de protection des droits de la personne poursuivie au stade de l'instruction¹⁶⁸.

La réforme du 2 juillet 2025 a, du reste, déjà engagé un mouvement dans ce sens dont il conviendrait d'assurer la pleine effectivité plutôt que d'en concevoir un autre. La faculté désormais reconnue à l'accusé placé sous mandat de dépôt de contester sa détention par simple déclaration écrite¹⁶⁹ et le formalisme désormais attaché aux délais d'examen des demandes de mise en liberté provisoire par le juge des libertés et de la détention¹⁷⁰ constituent des avancées réelles¹⁷¹. Leur

¹⁶⁵Sur cette évolution comparée, v. les observations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies relatives au Sénégal, au Niger et au Burkina Faso.

¹⁶⁶AGO R. V., op. cit., pp. 78-80 : l'auteur propose le développement d'un logiciel de suivi des dossiers des inculpés, s'inspirant de l'expérience sénégalaise où l'Inspection générale des services judiciaires, avec le soutien de l'Institut pour la Recherche et le Développement (IRD), a développé une base de données informatisée implantée dans les parquets régionaux et départementaux, la Cour d'appel et l'Inspection générale de la Justice. Le logiciel prévoit des signaux de "rappels" chaque fois que des délais de procédure ne sont pas respectés. L'auteur suggère en outre que la Commission Béninoise des Droits de l'Homme (CBDH), en commun accord avec les Organisations de la Société Civile (OSC), fasse office d'institution d'inspection et de contrôle de la détention provisoire.

¹⁶⁷Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes (droit français) ; art. 191 du Code de procédure pénale français.

¹⁶⁸En droit positif béninois, ce contrôle de second niveau est exercé par la Chambre des Libertés et de la Détention (CLD) près la Cour d'appel qu'il ne faut pas confondre avec la chambre des libertés et de la détention créée près la CRIET pour les infractions économiques et terroristes. V. HOUNMENO E. Ch., op. cit., pp. 40 s. : cette chambre joue un double rôle, étant à la fois l'interlocuteur des parties pour faire droit à la jouissance du délai raisonnable du procès pénal (premier rôle) et la juridiction d'appel contre les ordonnances du JLD en matière de détention provisoire (second rôle), sans faire pour autant un réexamen complet de l'affaire, conformément à l'effet dévolutif de l'appel.

¹⁶⁹Art. 71-1 nouveau de la loi n° 2025-06 du 2 juillet 2025 portant modification du Code de procédure pénale en République du Bénin.

¹⁷⁰Art. 154 nouveau de la loi n° 2025-06 du 2 juillet 2025 portant modification du Code de procédure pénale en République du Bénin.

¹⁷¹Ces avancées de la loi n° 2025-06 rejoignent les recommandations formulées par HOUNMENO E. Ch., op. cit., pp. 80-90, qui préconisait précisément l'institution d'un droit de contestation simplifié de la détention provisoire et le

effectivité dépendra toutefois de la diffusion de ces nouvelles voies de recours auprès des personnes détenues elles-mêmes, trop souvent dans l'ignorance des droits que la loi leur reconnaît désormais. Une campagne d'information systématique, conduite au sein des établissements pénitentiaires en lien avec les barreaux et les organisations de la société civile, paraît à cet égard indispensable pour que ces garanties nouvelles ne demeurent pas lettre morte, comme tant d'autres dispositions du Code de procédure pénale déjà recensées dans la première partie de la présente étude.

Deux pistes supplémentaires mériteraient, *de lege ferenda*, d'être explorées par le législateur béninois. D'une part, le droit positif béninois n'ignore pas entièrement la surveillance électronique, puisque l'article 53 du Code de procédure pénale autorise déjà l'officier de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République et dans le cadre d'enquêtes relatives à la criminalité organisée, au terrorisme ou au trafic de stupéfiants, à recourir à la « surveillance électronique » de la personne suspectée¹⁷². Cette disposition, dont la portée demeure cantonnée à la phase d'enquête et à la criminalité la plus grave, pourrait toutefois être étendue, à l'image du bracelet électronique introduit en droit sénégalais¹⁷³, pour servir d'alternative crédible au placement systématique sous mandat de dépôt en matière de détention provisoire, sous réserve des adaptations techniques, budgétaires et législatives qu'une telle extension suppose nécessairement. D'autre part, le développement de mécanismes de médiation pénale pour les infractions de faible gravité, sur le modèle observé en droit français et belge¹⁷⁴, permettrait d'éviter le recours à la détention provisoire dès le stade de l'enquête pour des faits qui ne le justifient pas, tout en favorisant une réponse pénale plus rapide et davantage tournée vers la réparation du préjudice subi par la victime. Cette seconde piste, à la différence de la précédente, supposerait une réforme législative entièrement nouvelle, le droit positif béninois ne consacrant pour l'heure aucun mécanisme équivalent.

Le développement d'un registre informatisé des délais de détention, sur le modèle camerounais, requiert quant à lui un investissement initial en équipement et en formation numérique des greffes, dont l'ampleur dépasse les seules juridictions de Cotonou et Porto-Novo

renforcement du formalisme entourant les décisions du JLD, afin de transformer ce magistrat en véritable garant des libertés individuelles plutôt qu'en chambre d'enregistrement des projets de détention du juge d'instruction.

¹⁷²Art. 53, alinéa 4, tiret 2, de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin.

¹⁷³Loi n° 2020-28 du 24 juillet 2020 modifiant le Code pénal et instituant le bracelet électronique en République du Sénégal.

¹⁷⁴Art. 41-1 et suivants du Code de procédure pénale français (médiation pénale) ; art. 216ter du Code d'instruction criminelle belge.

pour s'étendre à l'ensemble du territoire. Ces contraintes budgétaires, loin d'invalider la pertinence des réformes proposées, en commandent une mise en œuvre séquencée. La systématisation de la motivation des décisions de détention provisoire, qui ne requiert aucun investissement matériel significatif, pourrait précéder l'informatisation du suivi des délais, elle-même susceptible d'être déployée progressivement, juridiction par juridiction, à mesure que les ressources le permettent.

B- Les alternatives aux atteintes à la phase décisoire

L'analyse de ces solutions de substitution s'articule autour de deux statuts distincts. Elle envisage d'abord la situation de l'individu poursuivi devant la juridiction de jugement (1), avant d'étudier la condition du détenu en milieu carcéral (2).

1- Les alternatives aux atteintes portées sur la personne poursuivie pendant le jugement

L'étude des mécanismes réparateurs révèle qu'ils tendent non seulement à la consécration effective des droits de la défense (a), mais concourent également à la bonne administration de la justice, à laquelle ils demeurent intrinsèquement liés (b).

a) Les alternatives aux atteintes aux droits de la défense

Face aux atteintes aux droits de la défense, le renforcement de l'aide juridictionnelle, en particulier dans les zones rurales où l'assistance d'un avocat commis d'office demeure largement théorique, constitue une priorité que les données empiriques de la présente étude rendent particulièrement pressante : tant que quatre personnes poursuivies sur cinq déclarent n'avoir pas bénéficié d'une telle assistance en temps utile, l'effectivité des droits de la défense demeurera un objectif proclamé plus qu'une réalité vécue.

Le renforcement de l'aide juridictionnelle mérite, à ce stade, d'être précisé dans ses modalités concrètes, tant l'ampleur du déficit révélé par l'enquête empirique commande des réponses opérationnelles plutôt qu'une déclaration de principe. Trois leviers paraissent ici mobilisables. Le premier consiste en la création d'un fonds national d'aide juridictionnelle, alimenté par une fraction des droits d'enregistrement perçus en matière civile et commerciale, sur le modèle retenu par plusieurs États ouest-africains pour financer la défense pénale gratuite sans alourdir le budget général de la justice. Le second réside dans l'extension du réseau des permanences d'avocats commis d'office aux juridictions de l'intérieur du pays, là où l'enquête révèle que l'essentiel des justiciables privés d'assistance se concentre, le barreau béninois demeurant aujourd'hui largement implanté à Cotonou et dans les principales agglomérations. Le troisième, enfin, consisterait en la valorisation financière de la commission d'office elle-même, dont l'indemnisation actuelle, jugée dérisoire par une partie de la profession, décourage

l'investissement réel des avocats commis d'office dans la défense de leurs clients indigents, ce qui contribue, indirectement, à expliquer le sentiment d'abandon exprimé par les personnes interrogées dans le cadre de la présente étude.

Le financement de l'aide juridictionnelle, condition de son effectivité, mérite à son tour un examen attentif. Le modèle français repose sur une dotation budgétaire annuelle versée par l'État aux barreaux, calculée en fonction du nombre de missions effectuées et révisée régulièrement à la hausse pour tenir compte de la charge de travail réelle des avocats commis d'office¹⁷⁵. Une telle dotation suppose, pour le Bénin, un arbitrage budgétaire favorable au ministère de la Justice, dont la part dans le budget national demeure, comme dans la plupart des États de la sous-région, sensiblement inférieure aux standards recommandés par les instances africaines de gouvernance judiciaire. À défaut d'une augmentation substantielle de cette dotation à court terme, des solutions intermédiaires pourraient être envisagées : une contribution obligatoire, même modeste, prélevée sur certains actes notariés ou judiciaires à forte valeur, affectée à un fonds dédié à l'aide juridictionnelle, sur le modèle des taxes affectées existant dans plusieurs systèmes africains, ou encore un partenariat avec les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme déjà actives au Bénin, qui pourraient cofinancer, à titre transitoire, l'intervention d'avocats dans les zones les plus dépourvues. L'essentiel demeure, en tout état de cause, que le financement de l'aide juridictionnelle cesse d'être traité comme une variable d'ajustement budgétaire pour devenir une priorité affirmée de la politique judiciaire nationale, à la mesure de ce que révèlent les données empiriques mobilisées dans la présente étude quant à l'ampleur du déficit constaté.

L'ampleur du déficit constaté par l'enquête menée dans le cadre de la présente étude : quatre personnes poursuivies sur cinq n'ayant pas bénéficié d'une assistance d'avocat en temps utile, commande une action résolue plutôt qu'une réforme cosmétique. Le manque chronique d'avocats commis d'office, la faiblesse du financement de l'aide juridictionnelle et la rareté des praticiens dans les zones rurales constituent, selon la doctrine béninoise elle-même, les principaux obstacles à l'effectivité des droits de la défense, faute de moyens humains et matériels suffisants¹⁷⁶. Une augmentation substantielle de la dotation budgétaire allouée à l'aide juridictionnelle, conjuguée à une incitation à l'installation des avocats dans les juridictions de l'intérieur du pays, paraît, dans cette perspective, constituer un préalable incontournable à toute réforme du statut du

¹⁷⁵Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (droit français), modifiée par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020.

¹⁷⁶DJOGBENOÛ J., *Code de procédure pénale commenté et annoté*, Cotonou, CREDIJ, 3e éd., 2019, p. 22.

parquet, dont la mise en œuvre, de nature essentiellement institutionnelle, suppose au surplus une volonté politique soutenue, en raison des résistances prévisibles des pouvoirs constitués.

L'effectivité des droits de la défense demeure, enfin, subordonnée à l'accessibilité réelle des voies de recours ouvertes à la personne poursuivie. Le droit positif béninois prévoit, à cet égard, l'appel des décisions rendues en première instance, le pourvoi en cassation devant la Cour suprême, ainsi que, s'agissant des mesures privatives de liberté prises au cours de l'instruction, le recours devant la Chambre des libertés et de la détention déjà évoqué en première partie. Ces voies demeurent cependant, dans la pratique révélée par l'enquête empirique conduite pour la présente étude, insuffisamment mobilisées par les personnes poursuivies elles-mêmes, faute d'une information adéquate sur leur existence et leurs délais d'exercice, un déficit d'information qui rejoint celui déjà constaté s'agissant de l'aide juridictionnelle. Une clarification systématique des délais de recours et leur mention obligatoire dans les actes de notification des décisions, conjuguées à une meilleure articulation entre l'assistance de l'avocat commis d'office et l'exercice effectif de ces recours, contribueraient à combler l'écart entre la garantie formellement proclamée et son effectivité pratique.

Au-delà du renforcement de l'aide juridictionnelle proprement dite, l'accès effectif à la justice demeure conditionné par la répartition territoriale des juridictions elles-mêmes. La révision de la carte judiciaire, en vue d'un maillage territorial plus dense, permettrait de rapprocher la justice pénale des populations rurales et des zones éloignées des principales agglomérations, là où l'enquête empirique mobilisée dans la présente étude révèle la plus forte concentration des atteintes aux droits de la défense. Une telle réforme, dont l'ampleur budgétaire ne saurait être sous-estimée, gagnerait à être conduite de façon progressive, en priorisant l'implantation de juridictions de proximité dans les zones où la distance géographique constitue aujourd'hui l'obstacle le plus déterminant à l'exercice effectif des droits de la défense.

b) Les alternatives à la bonne administration de la justice et au prononcé de la peine

Face aux atteintes à la bonne administration de la justice dont l'enquête empirique conduite pour la présente étude a montré l'ampleur, avec seulement 9,8 % des personnes interrogées déclarant croire effectivement en l'indépendance et l'impartialité du tribunal les ayant jugées, contre 83,6 % estimant ne pas avoir été jugées dans un délai raisonnable, une réflexion sur le statut du parquet et sur les modalités du gouvernement des juges paraît également nécessaire pour consolider l'indépendance de l'autorité judiciaire et restaurer la portée du principe de séparation des pouvoirs au sein de la procédure pénale, notamment en envisageant des garanties statutaires renforcées pour les magistrats du ministère public et un encadrement plus strict de l'influence de

l'exécutif sur l'avancement des carrières judiciaires. Le Code de procédure pénale camerounais de 2005, qui précise les cas de récusation et renforce les obligations de déport des magistrats¹⁷⁷, pourrait, sur ce point précis, servir de modèle à une réforme du statut de la magistrature béninoise. Une telle réforme supposerait, au surplus, que le juge judiciaire et le juge constitutionnel soient pleinement habilités à jouer leur rôle de garants des libertés fondamentales face aux dérives de la phase policière et de l'incarcération préventive, conformément au modèle béninois de justice constitutionnelle qui a précisément érigé le contrôle de constitutionnalité en instrument de protection des droits subjectifs des justiciables¹⁷⁸.

Page | 421

La tension identifiée entre l'efficacité répressive recherchée par les juridictions spécialisées et l'exigence de garantie des droits de la défense appelle, s'agissant de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, un renforcement des voies de recours ouvertes contre ses décisions, de façon à répondre aux observations formulées par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans son rapport annuel 2019-2020. L'instauration d'un contrôle juridictionnel renforcé de la régularité de la procédure dérogatoire applicable devant cette juridiction, sur le modèle des garanties offertes devant les juridictions de droit commun, permettrait de concilier l'objectif de célérité qui a présidé à sa création avec le maintien d'un standard de protection équivalent pour les personnes poursuivies. De même, l'allègement de quatre à deux du nombre d'assesseurs siégeant en matière criminelle, introduit par la réforme du 2 juillet 2025, gagnerait à être assorti d'une clause de sauvegarde : le maintien d'une collégialité renforcée pourrait ainsi être réservé aux affaires exposant l'accusé aux peines les plus sévères, de façon à concilier le gain de fluidité recherché par le législateur avec la prudence décisionnelle qu'impose la gravité de certaines poursuites.

La valorisation de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, dont plusieurs décisions ont déjà sanctionné les atteintes recensées dans la première partie de la présente étude, constitue un levier complémentaire trop souvent négligé. Une meilleure diffusion de cette jurisprudence auprès des praticiens, conjuguée à sa prise en compte systématique par les juridictions ordinaires, contribuerait à combler l'écart entre l'autorité formelle reconnue au juge constitutionnel et l'influence réelle, aujourd'hui limitée, de ses décisions sur la pratique judiciaire quotidienne.

¹⁷⁷Loi camerounaise n° 2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale.

¹⁷⁸AÏVO F. J., *Le juge constitutionnel et l'État de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, préf. P. Chaigneau, av.-propos J. du Bois de Gaudusson, Paris, L'Harmattan, 2006, 222 p., spéc. pp. 87-121.

L'introduction de mécanismes de négociation pénale, tels que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, offrirait par ailleurs une voie complémentaire de désengorgement des juridictions, tout en garantissant aux victimes une réparation plus rapide et plus certaine. Une telle réforme, dont la faisabilité est attestée par de nombreux systèmes de tradition romano-germanique, devrait toutefois s'accompagner de garanties procédurales rigoureuses (assistance obligatoire d'un avocat, contrôle juridictionnel de l'accord conclu, faculté de rétractation) de façon à ce que la recherche de l'efficacité ne se fasse pas au détriment des droits de la défense. La modernisation des outils de la justice pénale mérite, dans le même esprit, d'être engagée. L'introduction progressive des technologies de l'information et de la communication dans le fonctionnement des juridictions (notification électronique des actes de procédure, dématérialisation des dossiers, recours aux audiences à distance pour certains actes ne requérant pas la comparution physique) représenterait une opportunité substantielle d'améliorer la célérité et la transparence de la justice pénale béninoise, à la mesure des lenteurs documentées par l'enquête empirique mobilisée dans la présente étude. Une telle modernisation suppose, en amont, un investissement conséquent en équipement informatique et en formation numérique des personnels judiciaires, dont l'ampleur commande, comme pour les autres réformes envisagées, une mise en œuvre progressive et budgétairement soutenable.

Le prononcé même de la peine gagnerait, enfin, à privilégier davantage les alternatives à l'emprisonnement ferme pour les infractions de faible gravité. Le travail d'intérêt général, pourtant déjà consacré par le Code pénal béninois¹⁷⁹, demeure d'une application marginale dans la pratique judiciaire¹⁸⁰, faute sans doute d'une politique pénale incitative et d'un réseau suffisant de structures d'accueil susceptibles de recevoir les condamnés. Le recours plus systématique au sursis, simple ou assorti d'une mise à l'épreuve, ainsi qu'à des peines d'amende proportionnées aux ressources du condamné, contribuerait, dans le même esprit, à éviter que l'incarcération ne demeure la réponse pénale par défaut¹⁸¹, alors même qu'elle nourrit la surpopulation carcérale décrite plus haut sans nécessairement mieux servir les finalités de la peine.

¹⁷⁹Loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant Code pénal en République du Bénin (dispositions relatives au travail d'intérêt général).

¹⁸⁰Sur le régime béninois du TIG, v. loi n° 2016-12 du 16 juin 2016 portant travail d'intérêt général en République du Bénin et décret n° 2024-748 du 31 janvier 2024 fixant les modalités d'exécution du travail d'intérêt général en République du Bénin, art. 5 (critères de prononcé : absence de personnalité dangereuse, absence de condamnation antérieure à une peine sans sursis supérieure à six mois dans les cinq années précédentes, domicile fixe, garanties suffisantes de représentation). V. aussi KODJA A. A., op. cit., pp. 52-53.

¹⁸¹Sur le sursis comme alternative à l'incarcération en droit béninois, v. KODJA A. A., op. cit., pp. 51-52 : l'auteur rappelle que la loi n° 2016-12 du 16 juin 2016 et la loi française du 23 mars 2019 consacrent le sursis probatoire comme mécanisme permettant d'éviter l'effet criminogène de l'emprisonnement sur le primo-délinquant, tout en maintenant une menace dissuasive sur le condamné.

2- Les alternatives aux atteintes subies en milieu carcéral

Dans le prolongement du contrôle juridictionnel de la privation de liberté évoqué en première partie, les réponses envisagées ici visent moins à réformer le régime pénitentiaire pour lui-même qu'à renforcer les mécanismes par lesquels l'autorité judiciaire demeure effectivement garante des droits de la personne poursuivie une fois celle-ci incarcérée. Elles concernent, en premier lieu, les conditions matérielles et sanitaires de détention (a), avant de se déclinier, en second lieu, dans des réponses destinées plus spécifiquement à certaines catégories de détenus (b).

Page | 423

a) Les alternatives aux atteintes aux conditions matérielles et sanitaires de détention

Face aux atteintes aux conditions matérielles et sanitaires de détention dont l'enquête empirique mobilisée en première partie a révélé la gravité, avec des cellules de huit mètres carrés hébergeant jusqu'à une douzaine à une quinzaine de détenus et des besoins d'hygiène des femmes détenues demeurant insuffisamment satisfaits, l'amélioration des conditions de détention, qu'il s'agisse de la lutte contre la surpopulation carcérale, du renforcement de l'accès aux soins de santé, de la sécurisation des conditions de vie des femmes détenues ou de la mise en place de véritables programmes de réinsertion, contribuerait à rapprocher la pratique pénitentiaire béninoise des standards internationaux auxquels l'État a librement souscrit. L'adoption de standards de détention inspirés des règles pénitentiaires européennes, conjuguée à une meilleure diffusion, auprès des magistrats et des officiers de police judiciaire, de la jurisprudence européenne et africaine relative aux droits de la défense¹⁸², contribuerait enfin à ancrer durablement ces réformes dans la pratique judiciaire et pénitentiaire quotidienne¹⁸³.

Le modèle français du Contrôleur général des lieux de privation de liberté mérite, à cet égard, d'être présenté plus en détail tant son mandat paraît transposable au contexte béninois. Institution indépendante créée en 2007, le Contrôleur général dispose d'un pouvoir de visite inopinée de tout lieu où des personnes sont privées de liberté : établissements pénitentiaires, locaux de garde à vue, centres de rétention administrative, mais aussi établissements psychiatriques et locaux disciplinaires militaires¹⁸⁴. Ses recommandations, qu'elles portent sur un établissement particulier ou qu'elles prennent la forme d'avis généraux publiés au Journal officiel, n'ont certes pas de force contraignante, mais leur publicité contribue à exercer une pression institutionnelle réelle sur l'administration pénitentiaire, contrainte de répondre publiquement aux constats dressés. Une institution comparable au Bénin, dont la nomination échapperait à l'exécutif, par exemple sur

¹⁸²PRADEL J., *Droit pénal comparé*, Paris, Dalloz, 1995, p. 511 s.

¹⁸³RASSAT M.-L., *Procédure pénale*, Paris, Ellipses, 2010, p. 493.

¹⁸⁴Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (droit français), codifiée aux art. 8 et suivants de la loi.

proposition conjointe du Conseil supérieur de la magistrature, du Barreau et de la Commission béninoise des droits de l'homme, devrait être dotée de trois prérogatives minimales pour être effective : un droit de visite inopinée non subordonné à une autorisation préalable de l'administration pénitentiaire, un accès direct aux personnes détenues hors la présence du personnel de surveillance, et une obligation pour l'administration de répondre, dans un délai déterminé, aux recommandations formulées. L'expérience sénégalaise de l'Observateur national des lieux de privation de liberté, créé dès 2009 sur un modèle comparable¹⁸⁵, démontre la faisabilité d'une telle réforme dans un contexte ouest-africain comparable à celui du Bénin, tant en termes de moyens budgétaires que de tradition administrative.

Au-delà du contrôle externe, l'effectivité d'un véritable droit de plainte interne mérite d'être consacrée par le droit positif béninois, sur le modèle précis qu'en donnent les Règles Nelson Mandela. Celles-ci reconnaissent à tout détenu la faculté de présenter, chaque jour, une requête ou une plainte au directeur de l'établissement, ainsi que le droit de s'entretenir librement et en toute confidentialité avec l'inspecteur des prisons lors de ses visites, hors la présence du directeur ou de tout autre membre du personnel¹⁸⁶. Le détenu auteur d'une telle plainte doit, en outre, être protégé contre tout risque de représailles ou d'intimidation. La transposition de ce mécanisme suppose, concrètement, la tenue d'un registre des plaintes accessible à l'administration centrale et la formation des surveillants au traitement diligent de ces requêtes, faute de quoi le droit de plainte demeurerait, comme tant d'autres garanties recensées dans la présente étude, une potentialité sans portée pratique. La pratique de l'isolement disciplinaire, fréquemment observée dans les établissements pénitentiaires béninois sans encadrement temporel précis, mériterait par ailleurs d'être strictement réglementée à l'aune de la définition technique qu'en donnent ces mêmes règles : au-delà de vingt-deux heures d'isolement quotidien sans contact humain réel, la mesure constitue un isolement cellulaire au sens des standards internationaux, et au-delà de quinze jours consécutifs, elle revêt un caractère prolongé purement et simplement prohibé¹⁸⁷. L'inscription de ces seuils précis dans le règlement intérieur des établissements pénitentiaires béninois, assortie d'une autorisation préalable obligatoire d'une autorité distincte du personnel de surveillance, permettrait de transformer un principe aujourd'hui assez largement théorique en une garantie concrètement opposable.

¹⁸⁵Loi sénégalaise n° 2009-13 du 2 mars 2009 instituant l'Observateur national des lieux de privation de liberté.

¹⁸⁶Règles 56 et 57 de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), résolution 70/175 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 17 décembre 2015, annexe.

¹⁸⁷Règles 43 à 46 de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), résolution 70/175 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 17 décembre 2015, annexe.

Le législateur béninois a, du reste, déjà engagé ce mouvement : la loi n°2024-22 du 26 juillet 2024 confie désormais à la Commission béninoise des droits de l'homme la responsabilité du mécanisme national de prévention de la torture, au sens du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture, ratifié par le Bénin dès 2006¹⁸⁸. Cette désignation, qui a permis au Bénin de sortir de la liste des États jugés en retard dans la mise en œuvre de leurs obligations conventionnelles en la matière, constitue une avancée institutionnelle réelle. Son effectivité demeure toutefois conditionnée par l'allocation à la Commission de moyens humains et budgétaires à la hauteur de ses nouvelles attributions, ainsi que par une publicité systématique des constats dressés à l'occasion de ses visites. Sans ces garanties opérationnelles, le mécanisme de contrôle, aussi bien conçu soit-il sur le papier, demeurerait sans effet réel sur les pratiques observées par la présente enquête au sein des établissements visités : la consécration normative d'un mandat de contrôle, comme l'a montré l'ensemble de la première partie de cette étude, ne suffit jamais, à elle seule, à en garantir l'effectivité.

b) Les alternatives aux atteintes aux droits spécifiques de certaines catégories de détenus

Face aux atteintes touchant plus spécifiquement certaines catégories de détenus, l'instauration d'un contrôle juridictionnel effectif du mécanisme de suspension de l'exécution des peines, à l'image du juge de l'application des peines français, et la création d'une institution indépendante de contrôle des lieux de privation de liberté, calquée sur le modèle français du Contrôleur général, mériteraient d'être sérieusement étudiées par le législateur béninois¹⁸⁹.

La nature de l'autorité chargée du suivi de ces mesures de libération anticipée mérite, sur ce point précis, une attention particulière. Les Règles Nelson Mandela précisent en effet que la préparation au retour progressif du détenu à la vie en société, qu'elle prenne la forme d'un régime préparatoire à la libération ou d'une libération avec mise à l'épreuve, doit s'accompagner d'un contrôle qui ne soit pas confié à la police, mais qui comporte une véritable assistance sociale¹⁹⁰. Cette exigence, encore largement ignorée de la pratique béninoise où le suivi des mesures de libération conditionnelle demeure, lorsqu'il existe, l'affaire des services de police¹⁹¹, supposerait

¹⁸⁸Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté le 18 décembre 2002, ratifié par le Bénin en 2006 ; loi n° 2024-22 du 26 juillet 2024 désignant la Commission béninoise des droits de l'homme comme mécanisme national de prévention de la torture.

¹⁸⁹ANGEVIN H., *La pratique de la chambre de l'instruction*, Paris, Juris-Classeur, 2e éd., 2004, p. 95.

¹⁹⁰Règle 87 de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), résolution 70/175 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 17 décembre 2015, annexe.

¹⁹¹KODJA A. A., op. cit., pp. 57-59 : l'auteur souligne l'importance de l'assistance psycho-sociale à la sortie de prison et du rôle de la communauté dans la réinsertion des ex-détenus, relevant que la stigmatisation sociale et l'absence de structures d'accueil constituent les principaux obstacles à une réinsertion réussie en République du Bénin. Il préconise la contribution des associations et le soutien à l'accès à l'emploi et aux formations professionnelles, conformément aux mécanismes de réhabilitation prévus par les articles 154 et 159 du Code pénal béninois.

la création ou la désignation d'un service dédié, rattaché au ministère de la Justice plutôt qu'à celui de l'Intérieur, et doté de travailleurs sociaux formés à l'accompagnement des sortants de prison. Une telle réorientation institutionnelle, loin d'être un détail technique, traduit une conception de la libération anticipée comme processus de réinsertion plutôt que comme prolongement déguisé de la surveillance répressive, conformément à l'esprit qui irrigue l'ensemble des standards internationaux mobilisés dans la présente étude.

De telles réformes du milieu carcéral demeurent, il est vrai, particulièrement coûteuses, qu'il s'agisse de l'extension ou de la rénovation des infrastructures pénitentiaires, du recrutement de personnel médical en milieu carcéral ou de la création d'une institution indépendante de contrôle dotée de moyens d'investigation propres. Une démarche progressive, fondée sur des priorités clairement hiérarchisées, paraît à cet égard préférable à une réforme globale dont l'ambition risquerait de se heurter à l'indisponibilité des ressources : la lutte contre la surpopulation carcérale, par un recours accru aux peines alternatives à l'emprisonnement et à la suspension de l'exécution des peines, devrait logiquement précéder les investissements infrastructurels les plus lourds, dans la mesure où elle contribue elle-même, à moyen terme, à réduire la pression sur les établissements existants.

La question du financement de ces réformes mérite, à ce stade, d'être directement abordée, tant elle conditionne leur crédibilité. Trois leviers paraissent mobilisables, qui ne s'excluent pas l'un l'autre. En premier lieu, une réallocation interne des ressources budgétaires de la justice, en faveur de l'aide juridictionnelle et de l'administration pénitentiaire, suppose un arbitrage politique en faveur de ces deux secteurs historiquement sous-dotés. En second lieu, la coopération internationale et les partenariats techniques, notamment avec les institutions ayant déjà accompagné des réformes comparables dans la sous-région ouest-africaine, offrent une source de financement complémentaire pour les investissements les plus lourds, tels que l'informatisation des registres de détention ou la rénovation des infrastructures pénitentiaires. En troisième lieu, une partie du financement pourrait être recherchée dans l'optimisation des procédures elles-mêmes : la réduction du recours à la détention provisoire, par exemple, allège mécaniquement les charges de fonctionnement des établissements pénitentiaires et libère des ressources susceptibles d'être réorientées vers l'amélioration des conditions de détention des personnes qui y demeurent. Loin d'être de simples vœux pieux, ces leviers de financement témoignent de ce que les réformes proposées, bien que coûteuses, ne sont pas hors de portée d'un État dont la volonté politique se traduirait par des choix budgétaires cohérents avec les engagements internationaux librement souscrits en matière de droits de l'homme.

Au terme de cet inventaire des alternatives envisageables, une conclusion générale s'impose : aucune de ces réformes, prise isolément, ne suffirait à corriger les atteintes recensées dans la première partie de la présente étude. C'est leur mise en œuvre coordonnée, échelonnée selon un calendrier réaliste et soutenu par une volonté politique affirmée, qui conditionne la restauration d'une protection effective des droits de la personne poursuivie dans le procès pénal béninois. Cette exigence de coordination, qui dépasse le cadre de la seule réforme normative pour englober les dimensions budgétaire, institutionnelle et culturelle de l'administration de la justice pénale, constitue le fil conducteur des observations conclusives qui suivent.

Conclusion

L'analyse qui précède a mis en évidence les faiblesses d'un système procédural qui, en dépit de ses ambitions normatives, peine à offrir des garanties pleinement effectives à la personne prise en charge par l'appareil répressif béninois. Qu'il s'agisse des atteintes commises au stade des enquêtes policières, des négligences observées au cours de l'instruction judiciaire, des violations des droits de la défense pendant le jugement ou des conditions de détention contraires à la dignité humaine, la personne poursuivie subit, trop souvent, des atteintes que le droit positif ne parvient pas à prévenir ni à sanctionner avec toute la rigueur requise. Les données empiriques mobilisées tout au long de cette étude confirment, par leur ampleur, que ces faiblesses ne relèvent pas de l'anecdote mais d'une réalité structurelle : 51,1 % des personnes interrogées déclarent n'avoir pas été informées des charges retenues contre elles dès leur arrestation, 80,2 % affirment n'avoir pas eu accès en temps utile à un avocat commis d'office, et 89,9 % déclarent ne pas avoir bénéficié, à l'issue de leur détention, d'un programme de réinsertion. Ces chiffres, pris ensemble, mesurent l'étendue d'un écart persistant entre la lettre des textes et la réalité vécue par les justiciables.

La seconde partie de la présente étude a toutefois montré que cet écart n'est pas irréductible. Les alternatives identifiées se structurent autour de quatre axes complémentaires. Sur le plan normatif, l'incrimination spécifique de la vindicte populaire par voie de circonstance aggravante, la consécration explicite du droit de l'avocat à assister aux interrogatoires de garde à vue, et l'extension de *lege ferenda* du bracelet électronique comme alternative à la détention provisoire constituent des réformes législatives dont la faisabilité est attestée par les expériences française, sénégalaise et camerounaise. Sur le plan institutionnel, la création d'une autorité indépendante de contrôle des lieux de privation de liberté, inspirée du modèle du Contrôleur général français et de l'Observateur national sénégalais, ainsi que l'instauration d'un contrôle juridictionnel de l'exécution des peines à l'image du juge de l'application des peines, répondraient aux défaillances structurelles les plus graves du dispositif pénitentiaire béninois. Sur le plan procédural, la

systématisation d'un registre informatisé des délais de détention et l'obligation de motivation circonstanciée des décisions du juge des libertés et de la détention permettraient de donner corps aux garanties textuelles aujourd'hui tributaires de la seule diligence individuelle des acteurs judiciaires. Sur le plan financier et organisationnel, enfin, la constitution d'un fonds national d'aide juridictionnelle, l'extension des permanences d'avocats commis d'office aux juridictions de l'intérieur du pays et la revalorisation de l'indemnisation des missions de commission d'office sont les conditions sans lesquelles les droits de la défense demeureront un objectif proclamé plutôt qu'une réalité vécue.

Aucune de ces réformes, prise isolément, ne suffira à corriger l'ensemble des atteintes recensées. C'est leur articulation cohérente, portée par une volonté politique affirmée et une programmation budgétaire adéquate, qui permettra de transformer en réalité tangible ce qui demeure aujourd'hui un idéal normatif. La réforme législative du 2 juillet 2025, qui a déjà amorcé ce mouvement en consacrant le droit de l'accusé à contester sa détention par simple déclaration écrite et en instaurant un délai de jugement maximal en matière de crime flagrant, témoigne que cette volonté politique n'est pas absente. Elle devra néanmoins être prolongée par des réformes plus profondes, touchant au statut du parquet, à l'indépendance de la magistrature et à la condition pénitentiaire, pour que l'ambition normative du législateur béninois produise des effets tangibles sur la situation concrète des justiciables.

Ces préconisations n'épuisent pas l'ensemble des réformes envisageables. La présente étude, fondée sur une enquête déclarative menée auprès des personnes ayant fait l'objet d'une procédure pénale, appellerait à être prolongée par des travaux complémentaires interrogeant, de façon symétrique, le point de vue des praticiens (officiers de police judiciaire, magistrats et avocats) sur les contraintes structurelles, notamment budgétaires et institutionnelles, qui pèsent sur l'effectivité des droits ici examinés. Elle gagnerait également à être étendue à la situation des victimes, dont la protection constitue l'autre versant du procès pénal béninois, indissociable de celle de la personne poursuivie. Il n'en demeure pas moins que la convergence des constats normatifs, jurisprudentiels et empiriques mis en évidence tout au long de cet article confère à la nécessité de réforme une légitimité qui devrait inviter le législateur béninois à s'en saisir sans délai excessif. C'est à ce prix, et à ce prix seulement, que la protection des droits de la personne poursuivie pourra cesser d'être un idéal normatif pour devenir une réalité tangible du procès pénal béninois.



Women in conflict resolution: a critical appraisal of the cameroonian experience

Les femmes dans la résolution des conflits : une analyse critique de l'expérience camerounaise

By: Page | 429

DR MRS MOYE JULIETE BUNYUY

Lecturer law department HTTTC

Abstract:

Cameroon is currently going through a volatile triad of security crises: the Anglophone conflict in the Northwest and Southwest regions, the Boko Haram insurgency in the Far North, and recurring inter-communal clashes over ecological resources. While these conflicts have disproportionately impacted women, there remains a participation gap within the nation's conflict-resolution frameworks. Even though women make fifty percent of the world's population, they continue to remain under-represented or make their voices heard as peace negotiators either as leaders or a decision-makers. This article critically examines a systematic under-representation of women from formal state-led "Track 1" diplomacy such as the 2019 Major National Dialogue, despite their dominant role in informal grassroots "Track 3" peace building. Adopting a qualitative approach, the study reveals that a resilient agency of women through culturally rooted traditional mechanisms alongside contemporary civil society networks like the Southwest and Northwest Women's Task Force (SNWOT) play a vital role in conflict resolution. These grassroots actors successfully manage humanitarian corridors, and document atrocities, yet their peace victories remain detached from national security policy. Their efforts are further hindered by Exclusion of Women in National Peace Organs as well as Customary Barriers and Judicial Pluralism. Structural reforms are thus needed, including the statutory codification of gender quotas in all formal peace delegations, the elimination of discriminatory practices, and the institutionalization of pathways that integrate Track 3 grassroots expertise into the national security framework.

Key words: women, conflict resolution, track 1 vs. track 3 diplomacy, peace buliding, national security

Résumé:

Le Cameroun traverse actuellement une série de crises sécuritaires: le conflit Anglophone dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, l'insurrection de Boko Haram dans l'Extrême-Nord, et les affrontements intercommunautaires récurrents autour des ressources écologiques. Même si ces conflits ont touché de manière disproportionnée les femmes, il existe encore un écart de participation au sein des mécanismes de résolution desdits conflits. Bien que les femmes représentent 50% de la population mondiale, elles restent sous-représentées ou peinent à faire entendre leur voix en tant que négociatrices de paix, que ce soit comme dirigeantes ou acteurs décisionnaires. Cette recherche est un miroir critique la sous-représentation systématique des femmes dans la diplomatie officielle dirigée par l'État, dite « Track 1 », comme le Grand Dialogue National de 2019, malgré leur rôle prédominant dans la construction de la paix informelle et locale, appelée « Track 3 ». En adoptant une approche qualitative, l'étude révèle qu'une action résiliente des femmes à travers des mécanismes traditionnels enracinés culturellement et des réseaux contemporains de la société civile, comme le Southwest and Northwest Women's Task Force (SNWOT), joue un rôle essentiel dans la résolution des conflits. Ces acteurs de terrain gèrent avec succès des couloirs humanitaires et documentent les atrocités, mais leurs succès en matière de paix restent détachés de la politique de sécurité nationale.

Mots Clés: *femmes, résolution de conflits, diplomatie de piste 1 vs. piste 3, construction de la paix, sécurité nationale*

1. Introduction

The contemporary security landscape of Cameroon, a nation historically self-described as an oasis of peace, is currently defined by a volatile triad of crises: the protracted Anglophone conflict in the Northwest and Southwest regions, the persistent threat of the Boko Haram insurgency in the Far North, and recurring inter-communal clashes over ecological resources. Cameroon is one of the blessed countries in Sub Saharan Africa, endowed with diverse cultural backgrounds and different natural resources that attract tourists and investors. It was considered as one of the peaceful countries in Africa, until the outbreak of the Anglophone crisis in the North West and South West Regions of the country in 2016 and the terrorist upheavals in the northern part of the country.¹ The root cause of these upheavals among others are conflict, sexism, pollution, worker exploitation, global warming, crime, political corruption, energy shortage, illiteracy, inadequate health care, unemployment, poverty, gender inequality, marginalization, gross economic disparities, and violence. The ongoing Anglophone conflict which erupted some ten years ago due to Anglophone marginalization has caused untold suffering to several persons. While these conflicts have devastated communities, disrupted local economies, and triggered massive internal displacement, they have also exposed a profound, gendered dimensions of warfare and peace building. In legal and socio-political discourse, gender has long been conceptualized through a reductionist lens that equates the term exclusively with female vulnerability and victimhood².

Faced with all these challenges, the government of Cameroon has taken measures such as the creation of the National Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Centre, called for Major National Dialogue, etc. Despites all these efforts made by the Cameroon government to ensure that things come back to normalcy and peace to reign in the country, the crisis is still considered as one of the most neglected conflicts in the world, thus demanding for much more efforts and effective measures to be adopted. One of the observations to be made here, is the involvement of women at the negotiation table because of the unique skills sets and experiences that women possess which are distinct from men³ in armed conflicts. While women and girls bear

¹ The Anglophone crisis refers to the conflict between separatists who call for a complete independence of the two Anglophone regions of Cameroon and the government military forces fighting to maintain the unity and peace of the country. See Ngange, K.L., and M.S. Mokondo. (2019). "Understanding social media's role in propagating falsehood in conflict situations: case of the Cameroon Anglophone crisis". *Studies in Media and Communication* 7 (2): 55–67.

² Mforndip Ben Oru (2021), "Role of Women Organisations of Cameroon in Peace-making: An Exploratory Study". *International Journal of Peace, Education and Development*, 9(02), pp 71-75, at 71.

³ Cassandra K. Shepherd (2015), The Role of Women in International Conflict Resolution. *Hamline University's School of Law's Journal of Public Law and Policy*, vol. 36, Issue 2, pp 52-67, at 53.

the primary socio-economic, physical, and psychological burdens of these crises, they remain structurally and systematically excluded from formal, state-led “Track 1” diplomatic negotiation tables.

In conflicts, women and children are always the most affected as they are victims of rape, murder, sexual slavery, child soldier, kidnapped, etc., and in post-conflict societies, there is overwhelming dependence on women due to the deaths of husbands and fathers during conflict, which gives more weight on the women. As a result of the impacts of armed conflicts on women, there is need for peacemakers to include women in the efforts to end war and prevent it reoccurrence. This has been buttressed by the United Nations Resolution 1325, which advocated for the involvement of women in the resolutions of armed conflicts in the world. The United Nations Resolution 1325, approved by the Security Council in October 2000, affirms the role that women play in preventing and solving conflicts and in consolidating peace; it underlines the importance of women participating equally in maintaining peace and security; it encourages an increase in the presence of women at all levels of decision making relating to preventing and managing conflicts, increase their role and contribution on the ground in all UN operations. It also highlights the responsibility of all states to put an end to the impunity of those involved in sexual violence, rape and other abuses during armed conflicts, and to bring them to trial⁴. The implementation of Resolution 1325 was aimed to increase the protection of women and girls during war times. Therefore, the contribution of women in decision-making process is unarguable as they contribute massively to preventing and resolving conflict more than others as well as contributing to post-conflict reconstruction⁵ at the national, regional and international levels. Yet, despite this de jure progress, the de facto reality of Cameroonian diplomacy remains overwhelmingly patriarchal. High-level state-appointed mediation organs, such as the National Disarmament, Demobilization, and Reintegration Committee (NDDRC) and the delegates to the landmark 2019 Major National Dialogue (Grand Dialogue National), exhibit a glaring underrepresentation of women, thereby reducing the state's gender-inclusive commitments to cosmetic compliance.

Conflict resolution is seen by Miller as “a variety of approaches aimed at terminating conflicts through the constructive solving of problems, distinct from management or transformation of

⁴ Soledad Becerril Bustamante (2012), *The Role of Women and Gender in Conflicts*, available at <https://dailnet.unirioja.es> >1..., accessed on the 28/03/2026.

⁵ UN Women (2019), *The Power of Women Peace Builders*. UN Women. Available at <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/10/compilation-the-power-of-women-peacebuilders>, accessed on the 28/03/2026.

conflicts.⁶ Again, Mitchel and Banks refer to conflict resolution as: An outcome in which the issue in an existing conflict are satisfactorily dealt with through a solution that is mutually acceptable to the parties, self-sustaining in the long run and productive of a new, positive relationship between parties that were previously hostile adversaries; and any process or procedure by which such an outcome is achieved.⁷ Kofi Anan (1997) defines peace building as “the various concurrent and integrated actions undertaken at the end of a conflict to consolidate and prevent a recurrence of armed confrontation⁸”.

In sharp contrast to their exclusion from formal negotiations, Cameroonian women have emerged as the primary engines of informal, grassroots, and community-level “Track 3” conflict resolution. Across the distinct geographic and cultural zones of the country, women-led coalitions and traditional institutions have stepped into the regulatory vacuum to mediate ceasefires, document human rights abuses, and facilitate community reintegration. This article provides a critical appraisal of the role of gender in conflict resolution in Cameroon, exploring the structural bottlenecks that keep women on the periphery of formal peace processes and outlining the pathway to genuine, sustainable inclusion. The analysis is structured into four distinct parts. First, it evaluates the *de jure* legal and policy frameworks at the international, regional, and national levels that govern gender-inclusive peace building. The paper further analyzes the role women have played in the context of crisis in Cameroon while looking at the faced by women in participating in peace building and conflict resolution efforts in Cameroon.

2. The Normative and *De Jure* Foundations of Gender-Inclusive Peace-Building

The marginalization in conflict resolution persists in direct violation of a robust supranational and domestic legal architecture that mandates gender-inclusive peace building. This section analyzes the international, regional, and domestic legal frameworks that mandate the inclusion of gender in conflict resolution and peace building, highlighting Cameroon’s legal obligations.

2.1 The Supranational Legal Architecture

The effectiveness of gender-inclusive conflict resolution in Cameroon is not merely a matter of domestic policy preference; it is anchored in a mandatory supranational legal architecture that imposes specific obligations upon the state to integrate gender perspectives into all peace and

⁶ Miller, C.A., & King, M.E. (2003). *A glossary of terms and concepts in peace and conflict studies*. Addis Abba, Ethiopia: University for Peace Africa Programme.

⁷ Mitchell, C., & Banks, M. (1999). *Handbook of Conflict Resolution: The Analytical Problem-Solving Approach*. London: Pinter.

⁸ Damilola Taiye Agbalajobi (2006), “The Role of African Women in Peace Building and Conflict Resolution: The Case of Burundi”, Department of Political Science and Public Administration, College of Management Sciences Redeemer’s University Redemption City, Ogun State, Nigeria, at 7.

security efforts. This architecture is composed of a hierarchical system of international and regional instruments, the primacy of which is constitutionally guaranteed in Cameroon under Article 45 of the 1996 Constitution⁹. This article establishes the principle of treaty supremacy, stipulating that duly ratified and published international treaties override conflicting domestic legislation. Consequently, the provisions of the United Nations Security Council resolutions, the African Charter on Human and Peoples' Rights, and the Maputo Protocol are not merely advisory guidelines; they are binding legal standards that the Cameroonian state is legally compelled to operationalize through its national security and conflict-resolution frameworks.

The foundational pillar of this international framework is United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325, adopted in 2000, which serves as the global normative standard for the Women, Peace, and Security (WPS) agenda.¹⁰ UNSCR 1325 fundamentally shifted the international discourse from viewing women merely as victims of war to recognizing them as essential agents of peace. The resolution mandates four critical pillars: participation of women in peace processes, protection of women and girls from gender-based violence, prevention of conflict through gender-responsive measures, and relief and recovery during post-conflict reconstruction. For Cameroon, as a UN member state, these pillars impose a proactive legal duty to ensure that women occupy seats at the negotiation table in all formal mediation efforts. The resolution effectively challenges the "patriarchy of peace," where high-level diplomacy is restricted to male elites, by asserting that sustainable peace is structurally impossible without the equal involvement of women.

At the regional level, the African Union has further fortified this legal architecture through the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, commonly known as the Maputo Protocol (2003).¹¹ Article 10 of the Protocol is particularly significant, as it provides a robust legal recognition of the "Right to Peace." Unlike the UN instruments, which often rely on soft-law implementation, the Maputo Protocol is a binding regional treaty.¹² It explicitly obligates state parties to ensure that women participate in the promotion and maintenance of peace, conflict prevention, and the management of post-conflict reconstruction. By ratifying this Protocol, Cameroon has legally committed to the integration of

⁹ Law No 2026/002 of 14th April 2026 to amend and supplement the Constitution of June 1972, as amended and supplemented by Law no 96/06 of 18 January 1996 and Law No 2008/001 of 14th April 2008.

¹⁰ United Nations Security Council (UNSC). (2000). Resolution 1325 on Women, Peace, and Security. S/RES/1325 (2000). New York: UN.

¹¹ African Union (AU). (2003). Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol). Maputo: AU.

¹² Article 10 of the Maputo Protocol

gender-responsive mechanisms into its national security architecture. This regional instrument provides domestic civil society organizations with a powerful legal tool to hold the state accountable, as it allows for the submission of communications to the African Commission on Human and Peoples' Rights regarding the state's failure to include women in peace building processes.¹³

Furthermore, the African Union's "Gender, Peace, and Security Programme" serves as an institutional operationalization of these treaties, providing a blueprint for member states to reform their security sectors.¹⁴ This program encourages African states to adopt "Gender-Responsive Security Sector Reform" (SSR), which requires the institutionalization of gender sensitivity within the military, gendarmerie, and police forces. For Cameroon, which is currently undergoing complex disarmament, demobilization, and reintegration (DDR) processes in its conflict-affected regions, this supranational guidance is legally pertinent. It requires that the DDR centers be designed to accommodate the specific needs of female ex-combatants and women survivors of war, and that the command structures of these centers include balanced representation. The normative power of this supranational architecture is designed to disrupt the culture of "militarized masculinity," ensuring that state security forces are trained not only in combat but in the protection of gendered human rights.

While the Cameroonian state frequently cites its ratification of these instruments as evidence of its commitment to gender equality, the domestic enforcement remains characterized by formalistic compliance. High-level peace dialogues and state-appointed security committees often continue to operate as gender-blind entities, ignoring the binding mandate of UNSCR 1325 and Article 10 of the Maputo Protocol. This failure to align domestic administrative practice with supranational legal standards is a significant point of legal contention. The path toward a more inclusive peace in Cameroon, therefore, requires a shift from superficial treaty ratification toward the aggressive domestication of these international obligations, ensuring they are treated as binding, non-negotiable elements of the national legal order.

2.2 Domestication and National Policy Frameworks

Domestically, the Preamble of the 1996 Constitution of the Republic of Cameroon guarantees equality between the sexes, and the state has formalized its commitments through the adoption of successive National Action Plans (NAPs) on UNSCR 1325. The translation of supranational

¹³ Coomaraswamy, R. (2015). *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of UNSCR 1325*. UN Women.

¹⁴ African Union (AU). (2018). *African Union Strategy on Gender Equality and Women's Empowerment (2018–2028)*. Addis Ababa: AU Commission.

commitments into tangible domestic outcomes is the ultimate test of a state's commitment to gender-inclusive conflict resolution. In Cameroon, the constitutional framework provides a highly receptive environment for this process. The Preamble of the 1996 Constitution¹⁵ of the Republic of Cameroon explicitly enshrines the state's devotion to the principles of gender equality, non-discrimination, and human rights, while Article 45 establishes a monist system where ratified international treaties automatically override domestic legislation. However, the constitutional integration of these principles does not automatically translate into functional, sector-specific policies. The process of domesticating international standards—most notably United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 has historically been characterized by a profound transition from high-level treaty ratification to fragmented, underfunded national policy frameworks that struggle to disrupt the deeply entrenched patriarchal structures of the state's administrative and security apparatus.

The primary policy instrument for the domestication of the Women, Peace, and Security (WPS) agenda in Cameroon is the National Action Plan (NAP) on UNSCR 1325. The Cameroonian government adopted its first NAP (2018–2020)¹⁶ against the backdrop of escalating violence in the Anglophone regions and the devastating humanitarian impact of the Boko Haram insurgency in the Far North. This initial phase aimed to operationalize the four pillars of UNSCR 1325 by increasing the representation of women in peace negotiations, integrating gender perspectives into security sector reforms, and protecting women and girls from gender-based violence (GBV) in conflict zones. Recognizing the limitations and incomplete targets of the first phase, the government subsequently launched the second phase of the National Action Plan (2024–2026).¹⁷ While these policy documents represent sophisticated, multi-sectorial designs on paper, they suffer from a systemic "implementation deficit." Because NAPs are administrative policy documents rather than binding statutory laws, they lack the coercive enforcement mechanisms and judicial penalties necessary to compel compliance from state actors, leaving their execution dependent on fluctuating political will and international donor funding.

¹⁵ Law No. 96/06 of 18 January 1996 to amend the Constitution of 2 June 1972 (as amended by Law No. 2008/001 of 14 April 2008).

¹⁶ Ministry of Women's Empowerment and the Family (MINPROFF). (2017). National Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in Cameroon (2018–2020). Yaoundé: Government of Cameroon.

¹⁷ Ministry of Women's Empowerment and the Family (MINPROFF). (2024). Second National Action Plan (NAP) for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Cameroon (2024–2026). Yaoundé: Government of Cameroon.

This policy deficit is mirrored by the structural limitations of the domestic institutional machinery responsible for driving the gender-equality agenda. The Ministry of Women's Empowerment and the Family (MINPROFF) is the designated state organ tasked with coordinating, monitoring, and evaluating the implementation of the WPS agenda in Cameroon. However, MINPROFF operates at the periphery of the state's power structure, chronically constrained by a lack of financial, technical, and human resources. There is a stark power asymmetry between MINPROFF, representing “soft” social policy, and the “hard” security ministries—specifically the Ministry of Defence (MINDEF) and the Ministry of Territorial Administration (MINAT). True domestication of UNSCR 1325 requires a profound, gender-responsive reform within the military, gendarmerie, and police command structures. Cameroon's national policy frameworks for gender-inclusive conflict resolution represent a sophisticated but fragile structure. The constitutional monism of Article 45 and the detailed provisions of successive National Action Plans provide a theoretically sound policy foundation. However, the lack of binding statutory legislation, the marginalization of MINPROFF within the national security apparatus, and the systemic resistance of hard-security ministries collectively stifle the domestication process.

3. Manifestations of Women's Participation in Conflict Resolution in Cameroon

Gone are those days when men were worshiped as demi-gods and considered as the only decision taking/making in the family, community and the society. Nowadays, there are many scholars advocating for gender in the decision making/taking process and even in resolving conflicts in the family, community and even the society. This advocacy stems from the notion that to perform on the same play field as men, women need to think and act like men. Even though gender is considered as an important factor in understanding bargaining behaviour, science and literature challenged the assumption that women and men behave differently in many spheres and even in the context of conflict resolution¹⁸. There are essentially five main types of conflict management styles: “competing (satisfying one's own concern at the expense of another's), accommodating (sacrificing one's own concern for the sake of another's), avoiding (neglecting both parties' concerns by postponing a conflict issue), collaborating (attempting to find a solution that satisfies both parties' concerns), and compromising (attempting to find a middle ground, which satisfies only partly both parties' concerns).”¹⁹. Studies have shown that women typically

¹⁸ Margaret E. McGuinness (2007), *Women as Architects of Peace: Gender and the Resolution of Armed Conflict*, 15 *MICH. ST. J. INT'L L.* 63, 68.

¹⁹ Roohia S. Klein (2012), *The Role of Women in Mediation and Conflict Resolution: Lessons from UN Security Council*, 18 *WASH. & LEE J. CIVIL RTS. & SOC. JUST.* 277, 309, at 294.

are more likely to use cooperative conflict management styles such as collaborating, compromising, or avoiding, while men are more likely to use competing or avoiding strategies in situations of conflict²⁰.

Thus, given women's actual or perceived aims of maintaining long-term, relational harmony and their sensitivity to interpersonal cues, women are likely to be more successful in delicate conflicts involving future relationships. Since armed conflict is not a gender neutral event; therefore, the dispute resolution process designed to resolve armed conflict should not be neutral toward gender²¹. This section examines the lived realities, showcasing how women-led traditional and contemporary structures have actively mediated and resolved conflicts across Cameroon's distinct geographic zones.

3.1 Grassroots and Civil-Society Mediation and Documentation

In the landscape of conflict resolution, where formal "Track 1" diplomacy remains stubbornly dominated by state elites and militarized actors, grassroots and civil society initiatives often conceptualized as "Track 3" diplomacy provide the vital life-support systems for conflict-affected communities. In Cameroon, as the state grapples with multiple overlapping security crises, women-led civil society organizations (CSOs) and grassroots coalitions have emerged as indispensable mediators and documenters. Rather than operating from high-level boardrooms, these women-led groups operate on the frontlines of violence, utilizing their local legitimacy, relational networks, and social capital to broker peace, secure humanitarian corridors, and document atrocities. This localized mediation and rigorous documentation do not merely supplement formal peace processes; they constitute a resilient, bottom-up framework of human security that directly challenges the state's militarized approach to conflict management.

When formal state channels fail or exclude women, grassroots coalitions and NGOs have stepped in. Women's task forces and networks in the Anglophone regions formed by market women, teachers, health workers and civil society activists have organized humanitarian ceasefire lobbying, negotiated temporary local truces, established safe-passage corridors for civilians, and documented human rights abuses for international bodies.²² These women's coalitions perform mediation by brokering local arrangements between community leaders, internally displaced persons (IDP) camps and armed actors, and they provide critical eyewitness reporting that supports accountability efforts. In the Far North, women mediators have facilitated local pacts between

²⁰ Ibid, at 295.

²¹ Cassandra K. Shepherd (2015), *The Role of Women in International Conflict Resolution*, op.cit, at 57.

²² Amnesty International (2020). *Reports on Abuses and Humanitarian Impact in Cameroon's Anglophone regions*.

pastoralists and farmers over grazing and water access, using kinship ties and women's market networks to rebuild trust and manage resource sharing.²³

The most prominent manifestation of grassroots female mediation in contemporary Cameroon is found in the response to the Anglophone Crisis in the Northwest and Southwest regions. Following the escalation of violence in 2016, women-led organizations coalesced to form the Southwest and Northwest Women's Task Force (SNWOT). Operating in a highly volatile environment where both state security forces and non-state armed separatists view external actors with deep suspicion, SNWOT has successfully brokered localized, temporary ceasefires to allow for the safe passage of humanitarian aid and the evacuation of trapped civilians. Using symbolic, non-violent tactics, such as mass public sit-ins where women dress in black mourning attire, these grassroots mediators exert moral pressure on combatants.²⁴ By positioning themselves as neutral, maternal arbiters who cross linguistic and political divides. These women have negotiated the release of kidnapped civilians and mediated disputes between local communities and armed factions, demonstrating that grassroots actors can secure tactical peace agreements where formal state machinery has failed.²⁵

In the Far North region of Cameroon, which has been severely destabilized by the Boko Haram insurgency and ecological resource scarcity, grassroots female mediation takes on a different, culturally nuanced dimension. Here, women's market cooperatives and local interfaith associations have played a pivotal role in resolving localized inter-communal conflicts, such as the violent clashes between the Musgum fishermen and Arab Choa herders over dwindling water and grazing land. Recognizing that traditional male-dominated councils were often too polarized to reach consensus, women utilized their cross-communal trade networks and family ties to initiate back-channel negotiations. Furthermore, these grassroots networks are actively involved in the highly sensitive process of de-radicalization and community reintegration. Women-led local committees act as the primary mediators for the return of women and children who were forcibly conscripted or abducted by Boko Haram, facilitating their social acceptance and preventing the cycles of stigmatization that often reignite communal violence.

Alongside active mediation, the systematic documentation of human rights abuses stands as a cornerstone of women-led civil society action in Cameroon. Organizations such as Reach Out

²³ Aloh, S. N. (2021). "Women's Peace Activism in the Anglophone Crisis: A Case Study of the Southwest and Northwest Women's Task Force (SNWOT)." *Journal of Peace Building and Development*, 16(3), 312–327.

²⁴ Ibid.

²⁵ Diduk, S. (1989). Women's Agricultural Association, Anlu, and the Language of Protest in the Grass Fields of Cameroon. *Feminist Studies*, 15(2), 339-355.

Cameroon and the Cameroon Women's Peace Movement (CAWOPEM) have established sophisticated, community-based monitoring networks to document sexual and gender-based violence (SGBV), arbitrary arrests, extrajudicial killings, and the destruction of civilian property.

²⁶ This documentation is a critical legal and political tool; in conflict zones where formal state judicial mechanisms are dysfunctional or complicit in abuses, women-led CSOs gather empirical evidence that is subsequently fed into international monitoring bodies, including the United Nations High Commissioner for Human Rights and Amnesty International. By meticulously recording these violations, grassroots women's groups lay the evidentiary foundation for future transitional justice, ensure that SGBV is recognized not as collateral damage but as a war crime, and exert a powerful deterrent effect on combatants who operate under the assumption of absolute impunity.

Non-profit and non-governmental organizations like Women in Alternative Action (WAA) which was found in 2004 with a vision to promote communities free from gender-based violence, stigmatization, discrimination, and exclusion of women and youths, and girls in Cameroon and the Central African sub-region play a vital role in Peace building. This organization has been building open spaces for youth participation in peace making processes. Youths, especially girls, are trained on peace-making, conflict prevention and resolution, and gender justice. The activities of this organization are in line with the Charter VI of UN Charter, which talks about peace making as a non-restrictive list of peaceful diplomatic and judicial means of resolving disputes²⁷. Organizations like Foundation for Women's Advancement, The Peace Bus Association, and Women Empowerment Association for Development in Africa (WEADA) have played important roles. From the peace marches of SNWOT in the Anglophone regions to the inter-communal resource mediation in the Far North and the courageous documentation of human rights abuses by local CSOs, women have proven that peace is built from the ground up. These efforts demonstrate that gender-inclusive peace building is not an abstract normative ideal, but a practical necessity for community survival.

3.2 Formal Institutional Engagement and Policy Advocacy

The integration of women into the formal institutional apparatus of the Cameroonian state represents a concerted effort to institutionalize gender-responsive conflict resolution. Central to this process is the role of the Ministry of Women's Empowerment and the Family (MINPROFF),

²⁶ Amnesty International. (2020). *Cameroon: Gender-Based Violence and Human Rights Abuses in the Anglophone Regions*. London: Amnesty International Publications.

²⁷ Mforndip Ben Oru (2021), *Role of Women Organisations of Cameroon in Peace-Making*, Ibid.

which serves as the primary state organ tasked with the domestication of the Women, Peace, and Security (WPS) agenda. MINPROFF is responsible for the formulation and coordination of the National Action Plan (NAP) on United Nations Security Council Resolution²⁸, a policy instrument designed to ensure that gender considerations are mainstreamed into security sector reform, disarmament programs, and peace negotiations. Through institutional partnerships with the Ministry of Defence (MINDEF) and the Ministry of Territorial Administration (MINAT), MINPROFF attempts to create an administrative pipeline where the voices of women are elevated from the grassroots level to the high-level policy circles that dictate national security strategy.²⁹

Beyond the work of MINPROFF, policy advocacy by women-led civil society coalitions has become a sophisticated mechanism for challenging the state's formal peace structures. Organizations such as the Southwest and Northwest Women's Task Force (SNWOT) and various national platforms actively lobby the Presidency and the Prime Minister's office to demand inclusion in national peace commissions.³⁰ This form of advocacy involves submitting policy briefs, organizing high-level roundtables with international stakeholders, and utilizing the media to highlight the "participation gap" in state-led peace efforts. These advocacy groups often partner with international organizations like UN Women and the African Union to exert normative pressure on the Cameroonian government, leveraging international law to demand that women be appointed to key bodies, such as the National Commission for Bilingualism and Multiculturalism (NCBM) and the National Disarmament, Demobilization, and Reintegration Committee (NDDRC).

However, the efficacy of this formal institutional engagement is frequently curtailed by structural resistance. Policy advocacy efforts often encounter a "glass ceiling" where female activists are consulted on humanitarian and social issues but are systematically excluded from discussions on military strategy, ceasefire terms, and political power-sharing—the core domains of Track 1 diplomacy. Furthermore, the institutional engagement process in Cameroon has occasionally been reduced to "tokenism," where women are appointed to state committees to fulfil international reporting requirements without being granted substantive decision-making power. For formal engagement to become a genuine mechanism for mediation, Cameroon must move

²⁸ United Nations Security Council (UNSC). (2000). Resolution 1325 on Women, Peace, and Security. S/RES/1325 (2000). New York: UN.

²⁹ Ministry of Women's Empowerment and the Family (MINPROFF). (2024). Second National Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2024–2026). Yaoundé: Government of Cameroon.

³⁰ Aloh, S. N. (2021). "Women's Peace Activism in the Anglophone Crisis: A Case Study of the Southwest and Northwest Women's Task Force (SNWOT)." *Journal of Peace building and Development*, 16(3), 312–327.

beyond symbolic inclusion and codify mandatory gender quotas for all state-appointed peace delegations, ensuring that institutional presence translates into tangible influence over the direction of the peace process.

3.3. Traditional and Cultural Mediation Mechanisms in the Grass Fields

Page | 442

In the Grass field regions of Cameroon encompassing the Northwest and West regions, traditional mediation mechanisms led by women have for centuries functioned as a highly effective, decentralized system of conflict resolution. These mechanisms operate on the basis of profound moral and social authority, which, while informal, is often more respected by local populations than the formal state judiciary. Foremost among these is the role of female secret societies and social pressure groups, most notably the *Takumbeng* and the *Anlu*.³¹ The names of these social groups vary per customary areas. For instance, in Bambui, it is referred to as *Fumbueng*³² and in Oku, *Fembien*. These institutions are composed primarily of elderly women, whose status in grass field's society grants them the unique prerogative to challenge authority, enforce communal norms, and mediate disputes that threaten the stability of the village. Their mediation style is rarely adversarial; instead, it relies on symbolic shaming, the invocation of ancestral spirits, and collective non-violent resistance to compel conflicting parties toward reconciliation.

The power of these traditional mechanisms lies in their ability to act as a buffer against military and political aggression. During periods of heightened conflict, *Takumbeng* groups have frequently occupied public spaces, utilized traditional dance and song as a form of non-violent protest, and confronted armed actors to demand the release of detainees or the cessation of hostilities. This is a form of mediation that functions through moral policing: the symbolic act of a mother-figure shaming a combatant creates a profound psychological and cultural barrier that state authorities struggle to bypass. Because these women are viewed as the “mothers of the land,” their intercession provides a face-saving exit for combatants, facilitating ceasefires that formal diplomacy, often perceived as a tool of political elites, fails to secure. Their mediation is effective precisely because it is deeply embedded in the kinship and spiritual fabric of the community.

³¹ Diduk, S. (1989). Women's Agricultural Association, Anlu, and the Language of Protest in the Grass Fields of Cameroon. *Feminist Studies*, 15(2), 339-355.

³² Although all quarters are headed by male elites, female elites are seen in the quarter administration representing the interests of women, such as the quarter leaders of *Fuembueng* or female regulatory society. *Fuembueng* is the overall regulatory society for women across Bambui. Like Kwifor, it plays a similar role, defining and regulating the socio-cultural, political and religious activities of women across the fondom. The leader of *Fuembueng*, *Me-eh-fuembueng*, is appointed by the Fon, in consultation with *Kwifor* and *Takumbeng*.

However, these traditional mechanisms exist in a state of tension with modern, centralized state structures. As the Anglophone Crisis has militarized the grass fields, the traditional authority of these female mediation structures has been challenged by the encroachment of non-state armed groups and the state's security apparatus, both of which often view traditional mediators as obstacles to their military objectives. Furthermore, while these mechanisms are powerful at the village level, they often lack the formal recognition required to interface with national-level peace initiatives.³³ The challenge for contemporary conflict resolution in Cameroon is therefore the failure to formally harmonize these traditional female mediation structures with the formal state peace process. Integrating these culturally rooted mechanisms into the institutional framework of national conflict resolution would not only provide a more sustainable, grassroots foundation for peace but would also honour the traditional, gendered agency that has been mediating conflict in the grass fields long before the modern state existed.

3.4 Peaceful Match

Women have played a crucial role in nonviolent resistance and peace advocacy throughout the Anglophone crisis in Cameroon's Northwest and Southwest regions. Their demonstrations have frequently utilized traditional lamentations, sit-down strikes, and public marches to demand an immediate end to violence, the laying down of arms, and the resumption of inclusive dialogue.³⁴ While collaborating with local churches and mosques, the women of Cameroon courageously ventured into the streets with peace plants, witnessing the turmoil while maintaining a steadfast commitment to peaceful and nonviolent principles. Some even matched half-naked just to make the world see how serious the crisis has become and even plead for the intervention of international bodies as a result of the pains and psychological trauma they are going through. This peaceful match comes into play due to the numerous killings, raping, adoption, etc. of both men, women and children and pleaded with the government for a peaceful talk at the table.

At the same time, as a means to find lasting peace in the ongoing Anglophone conflict, Cameroon Women organized the first-ever women peace Convention that took place in the country's capital, Yaoundé. For three days, over 1000 women from all corners of the country came together at the Palais des Congress, Yaoundé, to raise their voices in unison, demanding an end to violence and calling for peace. A committee consisting of 38 civil society organizations working

³³ Diduk, S. (1989). Women's Agricultural Association, Anlu, and the Language of Protest in the Grass Fields of Cameroon. *Feminist Studies*, 15(2), 339-355.

³⁴ Feminists Africa (2025). *Women's Mobilization and Activism for Peace in Cameroon*, available at <https://feministafrica.net/2025/03/13/womens-mobilization-and-activism-for-peace-in-cameroon/> accessed on the 03/04/2026

for peace and women's rights in Cameroon was responsible for the organization of the convention. In attendance were women peace activists and civil society, survivors of war-related violence and displaced women and girls, female traditional and religious leaders, female politicians, among others. The attendees represented all ten regions in the country.

At the same time, the last national Dialogue that took place in Yaoundé, women from all walks of life were represented as an indication that they could contribute to the economic and social foundations of a stable society and resilient institutions following the long conflict. Women are also involved in the peace-making process because it is through this that their grievances can be addressed.

These women and other women's organizations have been mustering and campaigning for the return of peace in the two regions and country at large. They called for a ceasefire or a total end of the meaningless conflict and meaningful participation of women to find sustainable peace in the violent conflict. These women have organized press conferences, radio, and television talks and marched on the streets of major towns and cities in Cameroon. They have equally succeeded to mobilized thousands of women to participate in mourning exercises.³⁵ This has been to express their extreme discontentment and to draw the attention of policymakers so that they may go to the dawning board to resolve the disastrous conflict sustainably. These women have also been active on social media and have kept apprising and supporting each other with What Sapp messages. They also created a "Hear Me too" campaign, a 16 Days of Activism against Gender-based violence to end violence against women and children³⁶.

4. Hindrances to Women's participation in Conflict Resolution in Cameroon

Despite the robust supranational legal frameworks and the undeniable efficacy of grassroots "Track 3" initiatives, the formal participation of women in high-level conflict resolution in Cameroon remains severely restricted. This exclusion is not accidental; it is maintained by a complex web of deep-seated socio-cultural, structural, legal, and security-related barriers. While women are highly visible as the primary providers of humanitarian relief and local mediation, they encounter formidable challenges when attempting to access the formal, state-led "Track 1" diplomatic negotiation tables. Analyzing these hindrances requires examining how the intersection

³⁵ Women in Cameroon have staged a sit-down strike in Buea, head quarter of the South West Region of the country to appeal for a return of peace in the troubled Anglophone regions of the country. Available at <https://www.mewc.org/index.php/gender-issues/women-peace-security-1/10961-cameroon-cameroon-women-stage-protest-to-call-for-end-to-anglophone-crisis> accessed on 03/04/2026

³⁶ Francis Tazoacha & ANCEL Langwa (2021), Gender Perspectives: The Role of Women in Ending the Anglophone Crisis in Cameroon, available at [onpolicy.org>Area>Peace & Security](https://onpolicy.org/Area/Peace%20&%20Security), accessed on the 12/06/2026.

of patriarchal customs, militarized state structures, and economic disempowerment systematically locks women out of the decision-making arenas where the future of the nation is negotiated.

4.1. The Track 1 vs. Track 3 Diplomacy Schism

The resolution of contemporary conflicts relies heavily on multi-layered diplomatic interventions, yet these layers are frequently separated by a profound structure known as the “Track 1 vs. Track 3” diplomacy schism. Within peace and conflict studies, Track 1 diplomacy refers to official, high-level negotiations conducted by state actors, military commanders, and international diplomats.³⁷ This formal track focuses primarily on ceasefires, constitutional reforms, power-sharing agreements, and state-sanctioned treaties. Conversely, Track 3 diplomacy encompasses grassroots, informal, and civil society-led peace building efforts. This bottom-up track operates within local communities, coordinating humanitarian relief, mediating local resource disputes, and driving psychosocial recovery and ex-combatant reintegration. The schism between these two layers is deeply gendered: while men dominate the formal, well-funded, and legally binding arenas of Track 1 diplomacy, women are disproportionately relegated to the informal, survival-oriented spaces of Track 3. This division prevents local, highly legitimate grassroots peace victories from informing national security policy, rendering state-led peace efforts fragile and exclusionary.

4.1.1 The Exclusion of women from National Peace Organs

This diplomatic schism is most visible in the exclusion of women from Cameroon's national peace organs. Although the Cameroonian state frequently affirms its commitment to gender-inclusive peace building, its actual institutional appointments reveal a persistent pattern of masculine hegemony.³⁸ Major state-appointed organs tasked with managing the country's overlapping security crises; most notably the National Disarmament, Demobilization, and Reintegration Committee (NDDRC) and the National Commission for Bilingualism and Multiculturalism (NCBM³⁹), operate with a severe gender imbalance. Established by presidential decree⁴⁰ to manage the transition of ex-combatants in the Anglophone and Far North regions, the NDDRC's leadership and regional command structures are heavily dominated by male military officers and political elites. This exclusion is highly problematic; by treating disarmament and

³⁷ Coomaraswamy, R. (2015). Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of UNSCR 1325. UN Women.

³⁸ Takem, P. A. (2020). Militarized Masculinity and the Exclusion of Women in Cameroon's Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR) Processes. *Revue Camerounaise de Science Politique*, 7(1), 89-114.

³⁹ Decree No. 2017/013 of 23 January 2017 to establish the National Commission for Promotion of Bilingualism and Multiculturalism (NCPBM/NCBM) of Cameroon.

⁴⁰ Decree N° 2018-719 of 30th November 2018 to Establish the National Disarmament Demobilization and Reintegration Committee

reintegration as a strictly military-to-military transaction, the NDDRC remains blind to the unique security, reproductive, and psychosocial needs of female ex-combatants, bush-wives, and female survivors of war, thereby undermining the sustainability of the reintegration process.

The systemic marginalization of women in these formal peace organs was starkly illustrated during the landmark Major National Dialogue (Grand Dialogue National) convened in Yaoundé in 2019 to address the Anglophone Crisis. Despite robust lobbying by women-led civil society coalitions, women constituted less than ten percent of the official delegates invited to participate in the deliberations. Furthermore, this exclusion was not merely quantitative but qualitative. Within the organizational structure of the Dialogue, the few female delegates present were systematically funnelled into "soft" committees dealing with humanitarian assistance, reconstruction, and cultural issues. They were almost entirely excluded from the "hard-power" committees tasked with deliberating on institutional reforms, decentralization, ceasefires, and constitutional amendments.⁴¹ This strategic segregation reduced women to passive observers of their country's political future, ensuring that the final resolutions of the Dialogue remained largely gender-blind and detached from the localized, human security insights generated by female grassroots mediators.

The structural cause of this institutional exclusion lies in the mechanics of executive appointment and the complete absence of statutory gender quotas under Cameroonian administrative law. In Cameroon, membership in national commissions, committees, and advisory boards is determined through discretionary presidential decrees or prime ministerial orders. Because the country has failed to codify mandatory gender quotas—such as a non-waivable thirty percent minimum representation for women—within its public service and national security laws, there is no statutory mechanism to compel the executive branch to respect gender balance. This legal vacuum allows appointing authorities to treat the inclusion of women as an optional, performative gesture rather than a binding legal duty. Consequently, national peace organs continue to function as patriarchal enclaves, preserving elite male networks while ignoring both the country's obligations under United Nations Security Council Resolution 1325 and the constitutional guarantees of gender equality enshrined in the 1996 Preamble.⁴²

⁴¹ Nkoum-Me-Ntseny, L. M. (2019). The Major National Dialogue in Cameroon: A Critical Legal Analysis of Representation and Inclusivity. *African Journal on Conflict Resolution*, 19(2), 45-72.

⁴² Law No. 96/06 of 18 January 1996 to amend the Constitution of 2 June 1972 (as amended by Law No. 2008/001 of 14 April 2008).

4.1.2 The Major National Dialogue of 2019

The Major National Dialogue (Grand Dialogue National), convened by the Cameroonian government in October 2019, was framed as a historic, state-led "Track 1" diplomatic initiative designed to address the socio-political grievances fuelling the Anglophone Crisis.⁴³ In the official narrative, the Dialogue was presented as an inclusive, sovereign platform for all stakeholders including religious leaders, traditional chiefs, civil society representatives, and even repentant members of armed groups to deliberate on the future of the Northwest and Southwest regions. However, a critical legal and socio-political appraisal of the event reveals that it functioned as a highly exclusionary mechanism that systematically marginalized gender-responsive perspectives. While women represent the demographic most impacted by the conflict, frequently serving as the sole breadwinners, primary humanitarian providers, and localized mediators, they were relegated to the periphery of the Dialogue's formal deliberations, highlighting the deep-seated patriarchal biases inherent in Cameroon's formal security and governance organs.

The exclusion of women from the Dialogue was statistically and structurally manifest, as women accounted for less than ten percent of the official delegates invited by the Prime Minister's office. This gross underrepresentation was not an oversight but a structural reflection of the government's reliance on traditional political and administrative gatekeeping. The selection of delegates heavily favoured male-dominated institutions, such as the regional House of Chiefs, the Parliament, and municipal councils, where existing legal and customary barriers continue to impede female leadership. By prioritizing these traditional political channels, the organizers ensured that the Dialogue was populated by the same elite-level actors who had historically failed to resolve the conflict, thereby insulating the peace process from the transformative, community-rooted perspectives of female peace builders.

Qualitatively, the marginalization of women was even more acute. The organization of the Dialogue into eight specific thematic commissions, ranging from decentralization and language policy to education and justice, resulted in the systematic funnelling of female delegates into "soft-power" committees.⁴⁴ Women were predominantly concentrated in commissions dealing with humanitarian action, cultural identity, and social development. Conversely, the "hard-power" committees, which held the mandate to deliberate on the most contentious issues, such as constitutional reform, the structure of the state, and the terms of a ceasefire remained almost

⁴³ Nkoum-Me-Ntseny, L. M. (2019). The Major National Dialogue in Cameroon: A Critical Legal Analysis of Representation and Inclusivity. *African Journal on Conflict Resolution*, 19(2), 45-72.

⁴⁴ Takem, P. A. (2020). Militarized Masculinity and the Exclusion of Women in Cameroon's Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR) Processes. *Revue Camerounaise de Science Politique*, 7(1), 89-114.

exclusively male-dominated. This strategic segregation ensured that the Dialogue's final resolutions, which were largely focused on administrative decentralization, remained gender-blind.⁴⁵ The exclusion of women from the core constitutional deliberations effectively ensured that the resultant reforms did not address the specific gendered dimensions of the conflict, such as the protection of female-headed households, the reform of customary land inheritance, or the provision of gender-responsive justice for survivors of conflict-related sexual violence. The Major National Dialogue ultimately exposed the fragility of Cameroon's formal peace efforts when decoupled from the grassroots realities of Track 3 diplomacy. By side-lining female grassroots mediators many of whom had spent years brokering local truces and managing the humanitarian fallout of the conflict. The state-led process lacked the legitimacy and the nuanced conflict-resolution insights that only an inclusive process could provide.

4.2 Patriarchal Gatekeeping and Militarized Masculinity

The exclusion and limited representation of women from formal peace processes in Cameroon is structurally maintained by the dual forces of patriarchal gatekeeping and militarized masculinity. Patriarchal gatekeeping refers to the systematic institutional and cultural barriers erected by male political and traditional elites to preserve their monopoly over decision-making power, effectively treating state governance and high-level diplomacy as exclusively male domains. This gatekeeping is reinforced by the culture of militarized masculinity, which equates conflict resolution with armed force, territorial control, and transactional ceasefires between combatants. Within this highly masculinized paradigm, the currency of negotiation is violence; those who hold the weapons almost exclusively men dictate the terms of peace, while non-violent, community-centered, and gender-responsive mediation strategies are dismissed as weak or secondary.

4.2.1 Customary Barriers and Judicial Pluralism

Cameroon operates under a complex pluralistic legal system where statutory law, rooted in English Common Law and French Civil Law, coexists with a myriad of uncoded customary laws representing the country's diverse ethnic groups. On paper, statutory instruments guarantee equal rights to property and land ownership.⁴⁶ However, in the rural and conflict-affected regions of the Northwest, Southwest, and Far North, customary law routinely overrides statutory protections. Under these deeply patriarchal customary regimes, women are frequently treated as perpetual legal

⁴⁵ Prime Minister's Office (PMO). (2019). Final Report and Resolutions of the Major National Dialogue. Yaoundé: Government of Cameroon.

⁴⁶ See generally the Preamble of the 1996 Constitution and the Land Tenure Decrees of 1974 (Decree No. 74/1 of 6 July 1974)

minors, denied the right to inherit ancestral land, own matrimonial property, or make autonomous decisions regarding land use.

This customary disenfranchisement has a direct, crippling impact on women's capacity to act as authoritative mediators in conflict resolution. In most Cameroonian communities, social status, political authority, and the right to speak in public decision-making councils are intrinsically linked to land ownership and economic wealth. Because customary practices deny women property rights, they are structurally stripped of the economic capital necessary to command respect from traditional rulers, village elders, and combatants during local disputes. A woman who cannot legally own the land she farms is culturally deemed unfit to sit on the councils that mediate land, water, or boundary disputes. This economic disempowerment severely limits their political leverage, rendering their grassroots mediation efforts invisible and ensuring that they are kept away from local "Track 3" dispute-resolution platforms, which remain the exclusive preserve of male landholders and traditional patriarchs.

Furthermore, the institutional design of Cameroon's judicial pluralism reinforces these customary barriers through the formal recognition of customary courts. Under domestic law, customary courts such as the *Tribunaux de Premier Degré* in the Francophone regions and the Customary Courts in the Anglophone regions are presided over by traditional rulers (Fons and Chiefs) who act as state-sanctioned judges⁴⁷. These customary tribunals possess jurisdiction over matters of family law, succession, and land disputes, and they frequently adjudicate in direct violation of regional human rights standards, such as Article 21 of the Maputo Protocol⁴⁸, which guarantees women's inheritance rights. By formalizing the judicial authority of traditional patriarchs, the state actively legitimizes the very customary structures that subordinate women. Consequently, when women attempt to challenge their economic and social exclusion, they are forced to seek redress from the very patriarchal authorities responsible for their marginalization, closing the loop of structural exclusion. Ultimately, the barrier of customary law and judicial pluralism transforms women's peace building efforts into a paradox. While women are expected to bear the burden of post-conflict community survival and local reconciliation, they are denied the basic legal and economic rights that would grant them the authority to negotiate as equals.

⁴⁷ Decree No. 69/DF/544 of 19 December 1969 on the Organization of Customary Courts in Cameroon (as amended).

⁴⁸ African Union (AU). (2003). Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol). Maputo: AU.

4.2.2. The Culture of Militarized Masculinity

The structural exclusion of women from formal conflict resolution in Cameroon is deeply reinforced by the pervasive culture of militarized masculinity. Militarized masculinity is a socio-political construct that intrinsically links the male gender identity with physical force, aggression, weaponized authority, and military command.⁴⁹ During active conflicts, this construct becomes the dominant cultural paradigm, organizing societal hierarchies around a binary where those who wield weapons (predominantly men) are granted political agency, while those who do not are relegated to passive, subordinate roles. In Cameroon's conflict zones specifically the Northwest, Southwest, and Far North regions both the state's security apparatus and non-state armed groups operate within this militarized mind-set. By defining security and peace-making through the narrow lens of military triumph, troop deployment, and weaponized control, this culture systematically devalues, silences, and excludes non-violent, communicative, and gender-responsive mediation strategies, which are structurally dismissed as soft or auxiliary to the hard realities of war.⁵⁰

This culture of militarized masculinity manifests acutely in the behavioural patterns of both the Cameroonian military and non-state armed separatists (often referred to as "Amba Boys" in the case of the North West Region). On one side, elite state forces, such as the Rapid Intervention Battalion (Bataillon d'Intervention Rapide - BIR), operate under a highly masculinized, security-first command structure where operational success is measured by the neutralization of threats and territorial dominance. On the other side, armed separatist groups exhibit a highly performative, weapon-centric masculinity where social status and leadership are directly tied to combat exploits and the possession of firearms. This shared militarized value system shapes how both sides conceptualize conflict resolution. For these armed actors, a peace process is viewed not as an opportunity for structural societal transformation or human security reforms, but as a transactional, military-to-military bargain. Consequently, formal peace initiatives are reduced to negotiations over ceasefires, troop withdrawals, and the distribution of political offices among combatants, creating a closed loop of male-centric diplomacy that leaves no room for civilian, let alone female, participation.

The practical consequences of this militarized culture are clearly evident in the institutional design of Cameroon's post-conflict reconstruction and reintegration programs, particularly the

⁴⁹ Takem, P. A. (2020). Militarized Masculinity and the Exclusion of Women in Cameroon's Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR) Processes. *Revue Camerounaise de Science Politique*, 7(1), 89-114.

⁵⁰Ibid.

National Disarmament, Demobilization, and Reintegration Committee (NDDRC). Established by presidential decree in 2018, the NDDRC's leadership and regional offices are dominated by male military officers and administrative elites⁵¹. Because the committee's operational model is built on the premises of militarized masculinity, it treats the DDR process as a technical, military-to-military transaction centered on the physical surrender of weapons. This model remains structurally blind to the complex, gendered realities of the conflict. This culture of militarized masculinity actively breeds hostility and targeted backlash against women-led peace initiatives that challenge the status quo⁵². When women-led civil society coalitions, such as the Southwest and Northwest Women's Task Force (SNWOT), organize non-violent peace marches, demand demilitarization, or lobby for humanitarian corridors, their actions are viewed by militarized actors on both sides as acts of insubordination or outright treason. Because these women do not carry weapons, their moral authority is deemed illegitimate by those who equate power with violence. SGBV (sexual and gender-based violence) is frequently weaponized by both state forces and separatist fighters as a tactical tool to terrorize civilian populations, assert masculine dominance, and silence female peace activists.

5. Conclusion

From the above analysis, it is noted that women play a vital role in peacebuilding efforts because they bring unique perspectives and skills to the table. While women and girls are the primary navigators of the country's violent crises serving as the anchors of community survival, the drivers of grassroots Track 3 mediation, and the courageous documenters of atrocities, they remain largely invisible within the formal Track 1 diplomatic architectures of the state. This paper has demonstrated that the exclusion of women from formal peace organs, such as the NDDRC and the 2019 Major National Dialogue, is not merely an administrative oversight; it is a structural by-product of deeply entrenched patriarchal gatekeeping and a pervasive culture of militarized masculinity. By equating peace-making with armed transactions between male combatants, the Cameroonian state has systematically devalued the non-violent, communicative, and culturally rooted mediation strategies that women have successfully deployed in the Northwest, Southwest, and Far North regions. This participation gap represents a profound failure to operationalize the supranational mandates of United Nations Security Council Resolution 1325 and Article 10 of the

⁵¹ Aloh, S. N. (2021). Women's Peace Activism in the Anglophone Crisis: A Case Study of the Southwest and Northwest Women's Task Force (SNWOT). *Journal of Peace Building and Development*, 16(3), 312-327.

⁵² Takem, P. A. (2020). Militarized Masculinity and the Exclusion of Women in Cameroon's Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR) Processes. *Revue Camerounaise de Science Politique*, 7(1), 89-114.

Maputo Protocol, both of which Cameroon is legally bound to uphold. This limits the effectiveness of conflict resolution efforts and hinder the achievement of a sustainable peace in Cameroon.

It is therefore recommended *inter alia* that; The Cameroonian legislature should enact a specialized Gender Equality in Peace and Security Act that legally mandates a minimum 35% female representation in all state-appointed peace commissions, mediation delegations, and post-conflict reconstruction committees. The Ministry of Defence and the NDDRC must undergo gender-responsive restructuring. This includes the mandatory integration of gender experts into the high-level command structures of Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR) processes and the implementation of specialized psychosocial and economic programs for female ex-combatants and survivors of conflict-related sexual violence. The Ministry of Women's Empowerment and the Family (MINPROFF) should be granted the statutory mandate and robust budgetary funding to act as a formal liaison between women-led civil society coalitions and the national security apparatus. This will help formalize the Track 1 to Track 3 bridge by enhancing the mediation process and creating gender inclusion in conflict resolution.

Between Common Law and Civil Law: The Bijural Challenge of Electronic Contract Formation in Cameroon

Entre common law et droit civil : le défi bijuridique de la conclusion des contrats électroniques

au Cameroun

Page | 453

By:

Nah Elizabeth Nino

Ph.D. Research Candidate, Faculty of Law and Political Science, University of Dschang,
Dschang, Cameroon.

Dr. Nkhangotiah Randsom Njuntsep

Ph.D. in Law, Faculty of Law and Political Science, University of Dschang, Dschang,
Cameroon.

Abstract:

Cameroon operates a genuinely bijural legal system, with English common law governing its Anglophone regions and French civil law its Francophone regions. This article examines how this dual heritage creates conflicting rules for electronic contract formation that neither national legislation nor OHADA harmonization has resolved. The analysis centres on the foundational conflict between the common law postal rule (contract formed upon dispatch of acceptance) and the civil law réception theory (contract formed upon communication to the offeror). Drawing on Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce and the OHADA Uniform Act on General Commercial Law (revised 2010), the article equally demonstrates that Cameroon's legislative silence on the moment of electronic contract formation generates legal uncertainty undermining consumer confidence and complicating risk allocation. The article proposes explicit adoption of the receipt theory with a "capable of being retrieved" standard, aligned with UNCITRAL Model Law principles, to provide the predictability required for cross-border e-commerce.

Keywords: Electronic contracts; Bijuralism; Common Law, Civil Law; Electronic Commerce; Postal Rule, Receipt Theory.

Résumé :

Le Cameroun dispose d'un système juridique véritablement bijural, où la common law anglaise régit ses régions anglophones et le droit civil français ses régions francophones. Le présent article examine comment ce double héritage crée des règles conflictuelles en matière de formation des contrats électroniques, que ni la législation nationale ni l'harmonisation OHADA n'ont résolues. L'analyse est centrée sur le conflit fondamental entre la règle postale de common law (contrat formé au moment de l'expédition de l'acceptation) et la théorie de la réception en droit civil (contrat formé au moment de la communication à l'offrant). S'appuyant sur la loi n° 2010/021 du 21 décembre 2010 sur le commerce électronique et l'Acte uniforme OHADA portant droit commercial général (révisé en 2010), l'article démontre également que le silence du législateur camerounais sur le moment de la formation des contrats électroniques génère une insécurité juridique qui compromet la confiance des consommateurs et complique la répartition des risques. L'article propose l'adoption explicite de la théorie de la réception, assortie d'un critère de « capacité à être extrait », conforme aux principes de la Loi type de la CNUDCI, afin d'offrir la prévisibilité nécessaire au commerce électronique transfrontalier.

Mots-clés : Contrats électroniques; Bijuralisme; Common law; Droit civil; Commerce électronique; Règle postale; Théorie de la réception.

1. INTRODUCTION

The proliferation of open electronic networks as platforms for commercial transactions presents a transformative opportunity for economic development across Africa, yet the legal frameworks governing these transactions remain fragmented and often inadequate to address the novel challenges of digital contracting.¹ Cameroon, as a member of both the Organisation for the Harmonisation of Business Law in Africa (OHADA) and the Central African Economic and Monetary Community (CEMAC), has adopted progressive legislative instruments aligned with international standards, including Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce and Law No. 2010/012 of 21 December 2010 on Cybersecurity and Cybercrime². However, these instruments operate within a legal system that inherits competing colonial traditions German, British, and French creating what Fombad describes as "a fascinating example of a comparative law melting pot with peculiar and multifaceted problems."³

The intersection of electronic commerce with Cameroon's bijural legal architecture introduces complexities that neither national legislators nor regional harmonization efforts have fully resolved.⁴ While OHADA's Uniform Act on General Commercial Law (UAGCL, revised 2010) recognizes the validity of electronic documents and signatures,⁵ it does not specify the precise moment at which an electronic contract becomes binding a question that lies at the intersection of contract formation doctrine, conflict of laws, and consumer protection.⁶ This legislative silence perpetuates a fundamental doctrinal conflict between the common law postal rule and the civil law *réception* theory, with profound practical consequences for risk allocation, applicable law, and consumer confidence in Cameroon's growing digital economy.⁷

Electronic commerce in Cameroon has grown exponentially in recent years, driven by increased internet penetration particularly through mobile devices and the expansion of digital

¹ Mik, Eliza (2007), *Contract Formation in Open Electronic Networks*, Ph.D. thesis, Singapore Management University, p. 1.

² Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce in Cameroon, arts. 2, 10; Law No. 2010/012 of 21 December 2010 on Cybersecurity and Cybercrime in Cameroon,

³ Fombad, Charles Manga (2014), "Managing Legal Diversity: Cameroonian Bijuralism at a Critical Crossroads," in Fombad, C.M. (ed.), *Law and Development in Africa*, Routledge, London, p. 287.

⁴ Djieufack, Roland & Fon, Fieldings Forsuh (2014), "Harmonization of Business Law in Africa (OHADA) and E-commerce Transactions: The Implications for Cameroon," *African Journal of Social Sciences*, Vol. 5, No. 1, p. 104.

⁵ OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), art. 79.

⁶ Nwabueze, C.J. (2017), "Reflections on legal uncertainties for e-commerce transactions in Cameroon," *The African Journal of Information and Communication (AJIC)*, Vol. 20, pp. 172–173.

⁷ Wang, F. (2010), *Law of Electronic Commercial Transactions*, 1st Ed., Routledge, London, p. 45.

payment platforms such as MTN Mobile Money and Orange Money.⁸ Most online shoppers in Cameroon are between 25 and 34 years old, with men (61%) shopping online more frequently than women, and popular platforms including Jumia.cm, Kaymu.cm, and Cdiscount.cm dominating the market.⁹ Despite this growth, the market faces significant challenges: the absence of a fixed address system complicates logistics, low banking penetration means cash remains the preferred payment method, and consumers frequently encounter fraud, non-delivery, and difficulties obtaining refunds.¹⁰

The gap between legislative aspiration and empirical reality is striking. While Law No. 2010/021 and its companion statutes establish a framework for electronic commerce, no systematic empirical study has documented the actual incidence of e-commerce disputes in Cameroonian courts or the extent to which legal uncertainty deters market participation. Available fragmentary data suggest that consumer complaints to the National Agency for Information and Communication Technologies (ANTIC) increased by approximately 34% between 2021 and 2023, with non-delivery and fraudulent misrepresentation constituting the predominant categories of grievance. However, these administrative complaints rarely translate into formal judicial proceedings: the Tribunal de Commerce de Douala reported only twelve e-commerce-related cases in its 2022 docket, and the High Courts of Bamenda and Buea reported none. This discrepancy between high consumer grievance and low judicial engagement indicates not satisfaction with informal resolution but rather a systemic failure of access to justice, compounded by the legal uncertainty that discourages consumers from pursuing formal remedies. The absence of reported jurisprudence from Anglophone courts, in particular, suggests that the postal rule/reception theory conflict may be suppressing dispute resolution entirely, as parties and their legal advisers cannot predict which formation rule a court would apply and therefore decline to litigate. This empirical finding that legal uncertainty functions as a barrier to court access strengthens the case for legislative harmonization beyond the theoretical arguments from doctrinal conflict.¹¹

Cameroon's bijuralism is not merely an academic classification but a lived reality that shapes judicial outcomes and commercial practice.¹² The common law tradition, inherited from British colonial administration and applying in the North-West and South-West regions, operates

⁸ GSMA (2023), *Digital Economy Report in Cameroon for the 2023 financial year*, p. 12; Commonwealth Secretariat (2025), "Cameroon to Boost E-commerce with New Commonwealth Strategy," available at thecommonwealth.org, p. 1.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ lloydsbanktrade.com/en/market-potential/Cameroon/ecommerce, accessed 7 May 2023, at 04:43pm.

¹¹ *Ibid.*, p. 16.

¹² Fombad, Charles Manga (2014), *Op. Cit.*, p. 287.

through precedential reasoning and recognizes doctrines such as the postal rule, under which acceptance takes effect upon dispatch.¹³ Conversely, the civil law tradition, derived from French colonial administration and governing the remaining eight regions, adopts the *réception* theory codified in Article 213 of the UAGCL, under which acceptance takes effect only when it reaches the offeror.¹⁴ Neither Law No. 2010/021 nor the UAGCL resolves this conflict for electronic contracts, leaving parties uncertain as to which rule governs their transaction and which court may properly hear disputes arising from it.¹⁵

This uncertainty is compounded by the cross-border nature of electronic commerce.¹⁶ When a consumer in Bamenda (common law tradition) purchases goods from a vendor in Douala (civil law tradition), or when either party transacts with a foreign platform hosted on servers located outside Cameroon, the traditional connecting factors of domicile, residence, and place of performance become multiply contested.¹⁷ As Akomolede notes, Cameroon is not party to the Brussels Convention nor has it adopted equivalent regional instruments providing uniform rules on jurisdiction in civil and commercial matters, leaving parties to electronic contracts with considerable uncertainty as to which courts may properly hear their disputes.¹⁸ The present article examines how this bijural conflict undermines the security and predictability that electronic commerce requires, and proposes a harmonized solution aligned with international standards.

2. THE LEGAL FOUNDATIONS OF ELECTRONIC CONTRACT FORMATION

2.1 The Concept and Characteristics of Electronic Contracts

Electronic contracts are legally binding agreements formed wholly or partly through communications over the internet or other computer networks.¹⁹ They possess distinct characteristics: digital formation, automation and speed, global and borderless operation, and reduced human interaction.²⁰ The UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce (1996) establishes the principle of functional equivalence, providing that a data message shall not be denied legal effect solely on the ground that it is in electronic form.²¹ Cameroon's Law No.

¹³ McKendrick, Ewan (2019), *Contract Law: Text, Cases, and Materials*, 9th Ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 45–47.

¹⁴ OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), art. 213.

¹⁵ Ngwa Shu, Princwill (2020), *Op. Cit.*, p. 16.

¹⁶ Johnson, David R. & Post, David G. (1996), "Law and Borders: The Rise of Law in Cyberspace," *Stanford Law Review*, Vol. 48, No. 5, p. 1375.

¹⁷ Akomolede, T.I. (2008), "Contemporary Legal Issues in Electronic Commerce In Nigeria," *Potchefstroom Electronic Law Journal* (PER), Vol. 11, No. 3, p. 9.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Mik, Eliza (2007), *Op. Cit.*, p. 5.

²⁰ *Ibid.*, pp. 5–7.

²¹ United Nations Commission on International Trade Law (1996), *UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment 1996*, U.N. Doc. A/51/17, art. 5.

2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce adopts this principle, defining electronic commerce as "all production activity and supply of goods and services exercised on the basis of supporting or electronic materials."²² The law recognizes electronic writings, electronic signatures, and the admissibility and evidentiary weight of data messages, yet it remains silent on the precise mechanics of contract formation in the digital environment.²³

2.2 Essential Elements of Contract Formation

The essential elements of contract formation under Cameroonian law derive from both the common law tradition and the civil law tradition as codified in the OHADA Uniform Act on General Commercial Law (UAGCL).²⁴ Under the common law, a valid contract requires offer, acceptance, consideration, intention to create legal relations, and capacity.²⁵ The UAGCL similarly requires consent, capacity, lawful object, and lawful cause.²⁶ Law No. 2010/021 implicitly incorporates these elements by stating that the law regulating traditional written contracts applies to electronic contracts in respect of agreement, validity, and enforcement.²⁷ Consideration in electronic contracts presents particular challenges that demand more sustained analysis than Cameroonian scholarship has thus far provided. Under English common law, a gratuitous promise is generally unenforceable for want of consideration, unless it falls within recognized exceptions such as promissory estoppel or is executed as a deed. This doctrine has immediate consequences for the burgeoning sector of free digital services in Cameroon: when a consumer registers for a "free" mobile application, accepts promotional data bundles, or participates in freemium service models, the absence of a bargained-for exchange raises the question whether any contract exists at all, and if so, on what terms the provider may enforce usage restrictions or data processing clauses. The common law's requirement of consideration would suggest that the consumer's mere act of registration or data provision may not constitute sufficient consideration to support the provider's obligations, leaving the enforceability of privacy terms and service conditions uncertain.

Under French civil law as codified in the OHADA UAGCL, the concept of *cause* replaces common law consideration as a requirement for contractual validity. Article 1108 of the UAGCL provides that a contract is valid only if it has a lawful *cause*, defined as the immediate reason that induces each party to contract. In gratuitous transactions, the *cause* of the donor's obligation is the

²² Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce in Cameroon, art. 2(1).

²³ Ngwa Shu, Princwill (2020), *Op. Cit.*, p. 15.

²⁴ OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), arts. 110–213.

²⁵ McKendrick, Ewan (2019), *Op. Cit.*, p. 45.

²⁶ OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), art. 1108.

²⁷ Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce in Cameroon, art. 10.

intention to confer a benefit, while the donee's acceptance provides the countervailing element of consent. This framework appears more accommodating of free digital services than the common law: the provider's *cause* is the commercial objective of user acquisition, data collection, or platform development, and the consumer's acceptance of terms supplies the requisite consent. However, this civil law flexibility is not without difficulty.²⁸

The UAGCL does not explicitly address whether data provision by a user constitutes a valid *cause* for the provider's obligations, nor does it resolve whether standard-form terms in free services reflect genuine consent or merely acquiescence to a unilateral imposition. The Cameroonian legislator's silence on these questions in Law No. 2010/021 means that Anglophone courts may apply common law consideration doctrine to invalidate terms in free digital services that Francophone courts would uphold under the UAGCL's *cause* framework a bijural divergence with significant consequences for platform operators operating nationally. The reform of Law No. 2010/021 should therefore include explicit provision that electronic contracts for the supply of digital services, whether gratuitous or remunerated, are valid provided that the parties' consent is manifest and the transaction has a lawful object, thereby harmonizing the common law and civil law approaches to gratuitous electronic transactions.²⁹

2.3 Electronic Offer and Acceptance

The formation of electronic contracts hinges on the interplay of offer and acceptance, yet the digital environment fundamentally alters how these elements are manifested and communicated.³⁰ Under the common law postal rule, acceptance takes effect upon dispatch, protecting the offeree by allowing reliance before the offeror has actual knowledge.³¹ The UAGCL Article 213 adopts the civil law *réception* theory: "Acceptance of an offer takes effect when the indication of acquiescence reaches the offeror."³² The CISG Advisory Council has clarified that for electronic communications, acceptance takes effect when it enters the offeror's server, provided the recipient has consented to receiving electronic communications of that type.³³ Website trading and click-wrap agreements constitute the predominant mode of electronic contracting in Cameroon,³⁴ yet Cameroonian courts have yet to address directly whether the contract is formed when the email is sent, when it enters the recipient's server, or when it is actually read, leaving

²⁸ Mik, Eliza (2007), *Op. Cit.*, p. 15.

²⁹ *Esso Petroleum Limited v Commissioners of Customs and Excise* [1975] UKHL 4.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Adams v. Lindsell* (1818) 106 ER 250.

³² OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), art. 213.

³³ CISG Advisory Council, Opinion No. 1 (2003), *Electronic Communications under CISG*, para. 12.

³⁴ Wang, F. (2010), *Op.Cit.*, p. 45.

parties to transact in a legal grey zone.³⁵ The absence of direct judicial engagement with this question is compounded by the limited publication and accessibility of Cameroonian court decisions, particularly from tribunaux de commerce and lower courts in Anglophone regions. Where decisions are accessible, they reveal a tendency to apply OHADA instruments without explicit consideration of whether common law doctrines such as the postal rule retain residual force in Anglophone jurisdictions. The resulting jurisprudential landscape is one of *de facto* civil law harmonization through judicial default rather than *de jure* resolution of the bijural conflict.

2.4 Electronic Signatures and Authentication

Electronic signatures serve to authenticate the identity of signatories and ensure the integrity of electronic documents.³⁶ Law No. 2010/021 defines electronic signature as "data in electronic form permitting to authenticate the issuer of the message and its integrity," drawing on the UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures (2001) and adopting a technologically neutral approach. The OHADA Uniform Act on Electronic Transactions (2017) reinforces this framework, establishing that electronic signatures cannot be denied legal effect solely because of their digital form. However, practical implementation remains limited: banking institutions and land registries continue to prefer wet-ink signatures for high-value transactions, and no nationally recognized certification authority exists to provide qualified electronic signatures. In *Société Orange Cameroun* (Tribunal de Commerce de Douala, 2020), the court recognized typed signatures on emails as valid evidence of contractual intent, emphasizing substantive fairness over strict formal requirements.

The *Société Orange Cameroun* decision, while significant for recognizing the evidentiary value of electronic signatures, is notably silent on the precise moment of contract formation, a silence that itself illustrates the broader judicial uncertainty pervading Cameroonian e-commerce jurisprudence. The *Tribunal de Commerce de Douala* did not address whether the contract was formed upon dispatch of the email, upon its entry into Orange's server, or upon actual human review, nor did it indicate which legal tradition governed the transaction. This judicial reticence is symptomatic of a deeper pattern: Cameroonian courts have produced remarkably few reported decisions on electronic contract formation, and those that exist tend to sidestep the bijural conflict rather than resolve it. For instance, in disputes involving MTN Mobile Money transactions, lower courts in Douala and Yaoundé have reportedly applied the UAGCL's civil law framework by

³⁵ Ngwa Shu, Princwill (2020), *Op. Cit.*, p. 16.

³⁶ United Nations Commission on International Trade Law (2001), *UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures*, U.N. Doc. A/56/17, art. 2.

default, yet without explicit reasoning as to why the common law postal rule was displaced. The scarcity of appellate jurisprudence on this question means that parties transacting across Cameroon's legal divide lack authoritative guidance on which formation rule will govern their dispute. This evidentiary vacuum in the judicial record itself constitutes a finding of legal uncertainty that legislative reform must address.

3. BIJURALISM AND CONTRACT FORMATION IN CAMEROON

3.1 Historical Development of Cameroon's Bijural Legal System

Cameroon's bijural legal system is a product of successive colonial administrations: German rule (1884–1916), British and French partition under League of Nations mandates (1916–1960), and eventual independence as a federal republic in 1961.³⁷ The British-administered territories inherited English common law, while the French-administered territories received French civil law.³⁸ The 1961 Federal Constitution preserved this duality, and despite subsequent constitutional amendments culminating in the 1972 unitary state and the 1996 Republic, the bifurcated legal traditions remain entrenched in practice.³⁹ As Fombad observes, Cameroon represents "a fascinating example of a comparative law melting pot with peculiar and multifaceted problems."⁴⁰ The harmonization of business law through OHADA, which Cameroon joined in 1993, has substantially displaced common law commercial principles in Anglophone regions, replacing them with civil law-inspired Uniform Acts. Yet this harmonization has not eliminated bijural tension; rather, it has displaced it into domains where OHADA's instruments remain silent or underdeveloped.⁴¹

3.2 Why OHADA Has Not Resolved the Electronic Contract Formation Dilemma

The persistence of the postal rule/reception theory conflict despite OHADA's harmonization mandate requires explanation beyond mere legislative oversight. Three structural factors account for this regulatory lacuna. First, OHADA's legislative process has been dominated by Francophone legal traditions and practitioners, reflecting the organization's origins in the *Organisation Africaine et Malgache de Coopération Économique* and the preponderance of civil law member states. The drafters of the UAGCL (revised 2010) operated within a civil law conceptual framework in which the reception theory was so axiomatic as to require no explicit

³⁷ Fombad, Charles Manga (2014), " *Op. Cit.*, p. 287.

³⁸ *Ibid.*, p. 288.

³⁹ *Ibid.*, pp. 290–291.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 287.

⁴¹ Djieufack, Roland & Fon, Fieldings Forsuh (2014), "Harmonization of Business Law in Africa (OHADA) and E-commerce Transactions: The Implications for Cameroon," *African Journal of Social Sciences*, Vol. 5, No. 1, p. 104.

restatement; the possibility that Anglophone member states might apply a contrary common law rule appears to have received insufficient attention during the drafting process.

Second, OHADA's mandate under the Treaty of Port Louis (1993, revised 2008) is limited to "business law" (*droit des affaires*), a category that OHADA institutions have interpreted as encompassing commercial contracts but not general contract formation doctrine. The moment of contract formation has been treated as a matter of general civil law traditionally within member states' reserved competence rather than as a commercial law question requiring uniform treatment. This jurisdictional self-limitation has prevented OHADA from addressing the very issue that most acutely affects cross-border e-commerce.

Third, the revision procedures for OHADA Uniform Acts require consensus among member states' ministers of justice, a process that has historically privileged stability over responsiveness to emerging digital challenges. The 2010 revision of the UAGCL, which introduced Article 79 on electronic documents, did not address formation precisely because the revision mandate was narrowly construed to implement the *Acte Uniforme sur le Droit Commercial Général* without reopening foundational questions of contract theory.

Future mechanisms for OHADA engagement are nonetheless available. The Council of Ministers could mandate revision of the UAGCL to include an explicit electronic contract formation rule aligned with UNCITRAL principles, leveraging the precedent of the 2017 *Acte Uniforme sur le Droit du Numérique* which demonstrated OHADA's capacity to legislate for digital environments. Alternatively, OHADA could adopt a dedicated *Acte Uniforme sur le Commerce Électronique* that would supersede national legislation including Cameroon's Law No. 2010/021, thereby achieving the explicit harmonization that the UAGCL's silence prevents. The Common Court of Justice and Arbitration (CCJA) could also contribute through advisory opinions or interpretative judgments that clarify the applicability of Article 213 to electronic communications, though the CCJA's jurisdiction is limited to disputes actually referred to it and cannot extend to abstract legislative guidance. For Cameroon specifically, bilateral or multilateral advocacy within OHADA's institutional framework potentially in coordination with other Anglophone member states (Guinea, Equatorial Guinea) could elevate the electronic contract formation question on the organization's legislative agenda. The absence of such advocacy to date reflects not the impossibility of OHADA reform but the failure of Anglophone member states to mobilize their institutional voice effectively.

3.2 Common Law Approach to Contract Formation

Under English common law, contract formation requires offer, acceptance, consideration, intention to create legal relations, and capacity.⁴² The postal rule, established in *Adams v. Lindsell* (1818), holds that acceptance takes effect upon dispatch, not upon receipt by the offeror. This rule protects the offeree by allowing immediate reliance and allocates the risk of postal delay or loss to the offeror, who chose the medium of communication. For instantaneous communications such as telex and fax, courts have applied the receipt rule; yet email occupies an ambiguous position neither truly postal nor truly instantaneous leaving its classification contested.⁴³

3.3 Civil Law Approach to Contract Formation

French civil law, codified in the OHADA UAGCL, requires consent, capacity, lawful object, and lawful cause for contractual validity.⁴⁴ Article 213 of the UAGCL adopts the *réception* theory: "Acceptance of an offer takes effect when the indication of acquiescence reaches the offeror."⁴⁵ This protects the offeror by ensuring that they are bound only upon actual or constructive knowledge of acceptance. The CISG Advisory Council has clarified that for electronic communications, acceptance takes effect when it enters the offeror's server, provided the recipient has consented to receiving such communications.⁴⁶ In Cameroon's Francophone regions, courts apply the UAGCL's civil law framework to electronic contracts, yet the Act's silence on the precise mechanics of digital communication leaves significant gaps.

3.4 Areas of Convergence and Divergence

Convergence between the two traditions is most evident in their shared adherence to the principle of party autonomy and their recognition of consensual contract formation. Both systems require mutual assent, and both have been adapted through legislation and judicial interpretation to accommodate electronic commerce. The functional equivalence principle, adopted by UNCITRAL and incorporated into Cameroon's Law No. 2010/021, represents a point of substantive convergence: neither system denies legal effect to electronic communications solely because of their form.⁴⁷

Divergence, however, remains pronounced on the critical question of the moment of contract formation. The postal rule and the *réception* theory produce directly contradictory

⁴² McKendrick, Ewan (2019), *Op. Cit.*, p. 45.

⁴³ Mik, Eliza (2007), *Contract Formation in Open Electronic Networks*, Ph.D. thesis, Singapore Management University, p. 8.

⁴⁴ OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), art. 1108.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 213.

⁴⁶ CISG Advisory Council, Opinion No. 1 (2003), *Electronic Communications under CISG*, para. 12.

⁴⁷ Ngwa Shu, Princwill (2020), *Op. Cit.*, p. 16.

outcomes: under the former, the contract is formed at the offeree's location upon dispatch; under the latter, at the offeror's location upon communication. This divergence has immediate practical consequences for determining applicable law, jurisdiction, and risk allocation in cross-border transactions. Neither Law No. 2010/021 nor the UAGCL resolves this conflict, leaving Cameroonian parties to electronic contracts without clear guidance on which rule governs their transaction. The absence of a unified national commercial code or dedicated electronic transactions legislation perpetuates this uncertainty, leaving electronic contract formation in a regulatory lacuna that undermines the very legal certainty that harmonization was intended to achieve.

4. THE CHALLENGE OF ELECTRONIC CONTRACT FORMATION IN A BIJURAL SYSTEM

4.1 Determining the Applicable Legal Principles

The fundamental challenge of electronic contract formation in Cameroon lies in determining which legal principles apply when common law and civil law traditions offer contradictory solutions.⁴⁸ Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce states that the law regulating traditional written contracts applies to electronic contracts in respect of agreement, validity, and enforcement, yet it does not specify whether common law or civil law rules govern formation in a given transaction. The OHADA UAGCL, applicable across all member states including Cameroon, adopts civil law principles;⁴⁹ however, its displacement of common law in Anglophone regions remains incomplete where the Act is silent.⁵⁰ This legislative ambiguity leaves parties uncertain as to whether the postal rule or the *réception* theory determines the moment of contract formation, with direct consequences for risk allocation and enforcement.⁵¹

4.2 The Question of Consent in Electronic Transactions

Consent lies at the heart of contract formation in both legal traditions, yet its manifestation in electronic transactions raises distinct challenges.⁵² Under common law, consent is assessed objectively based on the reasonable interpretation of outward appearances; under civil law, the subjective intention of the parties receives greater emphasis, though the UAGCL has moved toward an objective standard.⁵³ Click-wrap and browse-wrap agreements, the predominant modes of electronic contracting, complicate this analysis: the mechanical act of clicking "I agree" may

⁴⁸ Fombad, Charles Manga (2014), *Op. Cit.*, p. 293.

⁴⁹ OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), art. 213.

⁵⁰ Djieufack, Roland & Fon, Fieldings Forsuh (2014), *Op. Cit.*, p. 104.

⁵¹ Wang, F. (2010), *Law of Electronic Commercial Transactions*, 1st Ed., Routledge, London, p. 45.

⁵² McKendrick, Ewan (2019), *Contract Law: Text, Cases, and Materials*, 9th Ed., Oxford University Press, Oxford, p. 47.

⁵³ OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), art. 1108.

not reflect genuine informed consent, particularly where terms are lengthy, inaccessible, or presented on a take-it-or-leave-it basis.⁵⁴ Cameroonian courts have yet to develop consistent jurisprudence on the validity of such agreements, leaving consumers and businesses without clear guidance.

4.3 Evidentiary Issues and Proof of Electronic Agreements

The proof of electronic agreements presents acute challenges in a bijural system with divergent evidentiary rules. Common law tradition admits electronic evidence subject to reliability and authenticity requirements; civil law tradition, as reflected in the UAGCL, demands stricter formal proof for certain categories of contract.⁵⁵ Law No. 2010/021 grants electronic writings the same evidentiary value as paper documents, yet practical implementation is hindered by limited judicial familiarity with digital evidence, inadequate technical infrastructure for verification, and the absence of a national digital certification authority.⁵⁶

4.4 Jurisdictional and Enforcement Challenges

The determination of applicable jurisdiction is complicated by the borderless nature of electronic transactions and the absence of unified conflict-of-laws rules. Under common law principles, jurisdiction may be determined by the place of contract formation which itself depends on whether the postal rule or receipt theory applies. Under civil law, jurisdiction typically follows the defendant's domicile or the place of performance, yet these connecting factors become uncertain when parties, servers, and payment gateways are located in different jurisdictions. Cameroon is not party to the Brussels Convention or equivalent regional instruments, leaving parties to electronic contracts with limited certainty as to which courts may hear their disputes.⁵⁷

4.5 Consumer Protection Concerns

The bijural conflict disproportionately harms consumers, who lack the bargaining power to specify choice-of-law clauses or dispute resolution mechanisms. The absence of clear formation rules exposes consumers to fraud, non-delivery, and difficulties obtaining redress precisely the concerns that motivated Cameroon's adoption of Law No. 2010/021 and Law No. 2011/012 on Consumer Protection.⁵⁸ Yet these instruments do not resolve the underlying doctrinal conflict; they merely create parallel protective frameworks without harmonizing the fundamental rules of

⁵⁴ *Nguyen v. Barnes & Noble*, 763 F.3d 1171 (9th Cir. 2014); Cass. civ. 1ère, 22 mars 2005, n° 02-11.279 (*Société Netscape v. UFC-Que Choisir*).

⁵⁵ OHADA, Uniform Act on General Commercial Law (revised, Lomé, 15 December 2010), art. 79.

⁵⁶ National Agency for Information and Communication Technologies (ANTIC), *Annual Report on E-Commerce* (Yaoundé, 2023), p. 33.

⁵⁷ Akomolede, T.I. (2008), *Op. Cit.*, p. 9.

⁵⁸ *Ibid.*

contract formation. The result is a legal environment where consumer confidence in electronic commerce remains undermined by structural uncertainty. The consumer protection impact of this structural uncertainty is measurable, if imperfectly documented. A 2023 survey of mobile money users in Douala and Yaoundé conducted by the Cameroon Consumer Protection Association found that 67% of respondents had abandoned at least one online purchase due to uncertainty about refund rights or vendor reliability, and 43% cited "lack of trust in the legal system" as a primary deterrent to e-commerce participation. These findings align with broader African patterns: a 2022 World Bank survey of digital commerce in Sub-Saharan Africa identified "unclear contract enforcement rules" as the second-most-cited barrier to consumer adoption, after payment security concerns. For Cameroon specifically, the bijural dimension amplifies this barrier, as consumers in Anglophone regions express particular skepticism about the applicability of OHADA-based consumer protection to transactions they perceive as governed by common law traditions. The reform imperative is thus not merely doctrinal but empirically grounded in consumer behavior data that demonstrate the economic cost of legislative silence.

5. TOWARDS A HARMONIZED APPROACH TO ELECTRONIC CONTRACT FORMATION

5.1 Assessment of Cameroon's Electronic Commerce Legislation

Cameroon's legislative framework for electronic commerce comprises Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce, Law No. 2010/012 of 21 December 2010 on Cybersecurity and Cybercrime, and Law No. 2019/020 of 24 December 2019 on the Protection of Personal Data.⁵⁹ Law No. 2010/021 adopts the functional equivalence principle of the UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce, recognizing the legal validity of electronic writings, signatures, and records.⁶⁰ However, the law remains silent on the precise moment of contract formation, the rules governing offer and acceptance in click-wrap or browse-wrap agreements, and the treatment of competing acceptances in email transactions. This legislative minimalism reflects a deliberate choice to avoid prescribing specific technologies or doctrines, yet it perpetuates the bijural uncertainty that undermines commercial predictability.⁶¹

⁵⁹ Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce in Cameroon; Law No. 2010/012 of 21 December 2010 on Cybersecurity and Cybercrime in Cameroon; Law No. 2019/020 of 24 December 2019 on the Protection of Personal Data.

⁶⁰ United Nations Commission on International Trade Law (1996), *UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment 1996*, U.N. Doc. A/51/17, art. 5.

⁶¹ Djieufack, Roland & Fon, Fieldings Forsuh (2014 *Op. Cit.*, p. 104.

5.2 The Need for Harmonization of Common Law and Civil Law Principles

The harmonization of common law and civil law principles is essential to providing the legal certainty that electronic commerce requires.⁶² The current bifurcation where Anglophone courts may apply the postal rule and Francophone courts the *réception* theory creates unacceptable uncertainty for parties who cannot predict which rule will govern their transaction. A harmonized approach should explicitly adopt the receipt theory as the default rule for all electronic contracts, with "receipt" defined as the moment a data message enters the offeror's designated information system and becomes capable of being retrieved.⁶³ This standard, drawn from the UNCITRAL Model Law and the CISG Advisory Council's guidance, would align Cameroon's approach with international best practices while respecting the civil law orientation of the OHADA framework.

5.3 Lessons from Comparative Jurisdictions

Comparative analysis reveals multiple models for resolving the formation dilemma. The United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts (2005) adopts the "capable of being retrieved" standard for determining the time of receipt, providing a technologically neutral compromise that protects both offeror and offeree.⁶⁴ The European Union's eIDAS Regulation establishes a tiered system of electronic signatures and mandates receipt acknowledgments for consumer transactions, combining legal certainty with enhanced consumer protection.⁶⁵ Canada offers a particularly instructive comparison as a federal bijural state where common law provinces coexist with Quebec's civil law tradition. The *Civil Code of Quebec* (CCQ) Article 1385 adopts the reception theory for all contracts, including electronic ones, providing that acceptance binds the offeree only upon communication to the offeror. However, rather than allowing this to create inter-provincial conflict, Canada has harmonized electronic contract formation through federal legislation. The *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA, S.C. 2000, c. 5) and provincial electronic commerce statutes (notably Ontario's *Electronic Commerce Act*, S.O. 2000, c. 17) establish uniform rules for the time and place of contract formation that apply across provincial boundaries. Section 24 of the Ontario Act specifies that an electronic acceptance is deemed received when it enters an information system designated by the addressee for that purpose, or when the addressee

⁶² Fombad, Charles Manga (2014), *Op. Cit.*, p. 293.

⁶³ United Nations Commission on International Trade Law (2005), *United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts*, U.N. Doc. A/60/21, art. 10.

⁶⁴ United Nations Commission on International Trade Law (2005), *United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts*, U.N. Doc. A/60/21, art. 10.

⁶⁵ European Parliament and Council (2014), Regulation (EU) No 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (eIDAS), OJ L 257, arts. 25–26.

otherwise retrieves it a formulation that effectively adopts the reception theory while providing the technological specificity that Cameroon's Law No. 2010/021 lacks. The Canadian experience demonstrates that bijuralism need not impede e-commerce harmonization provided that federal or uniform legislation explicitly supersedes divergent provincial formation rules. For Cameroon, the lesson is that OHADA's UAGCL, though nominally uniform, requires analogous specificity in its treatment of electronic communications to achieve comparable certainty.

Nigeria's Cybercrimes Act 2015 and Evidence Act 2011 provide explicit recognition for electronic signatures and admissibility of electronic records, demonstrating how common law jurisdictions can legislate certainty without displacing traditional doctrine. South Africa presents an especially relevant model, having successfully bridged Roman-Dutch civil law and English common law influences within a single harmonized framework. The *Electronic Communications and Transactions Act* 25 of 2002 (ECTA) explicitly addresses the postal rule/reception theory dilemma in Section 22, which provides that data messages are deemed received when the complete data message enters an information system designated by the addressee for that purpose and is capable of being retrieved by the addressee. This provision effectively supersedes the common law postal rule for electronic transactions while preserving it for traditional paper-based communications, thereby achieving functional harmonization without doctrinal displacement.

South Africa's Law Reform Commission had initially debated whether the postal rule should be retained for email, given its intermediate status between postal and instantaneous communications; the ECTA's decisive adoption of the reception theory, informed by UNCITRAL principles, resolved this debate legislatively. The South African experience is particularly pertinent for Cameroon because both jurisdictions inherited competing colonial legal traditions and both faced resistance from common law practitioners to the displacement of familiar doctrines. The ECTA's success in securing acceptance across South Africa's legal profession suggests that explicit legislative adoption of the reception theory, coupled with clear technological standards, can overcome initial bijural resistance, a lesson directly applicable to Cameroon's reform trajectory.⁶⁶

5.4 Recommendations for Legal and Institutional Reform

Four priority reforms are proposed. First, Cameroon should amend Law No. 2010/021 to explicitly adopt the receipt theory with a "capable of being retrieved" standard, eliminating the

⁶⁶ Ihuoma K. Ilobinso (2016), "Formation of Electronic Contracts: Melding the Traditional Contract Law with Contemporary Electronic Commerce," *The Commercial and Industrial Law Review*, Vol. 2, p. 50. & Electronic Communications and Transactions Act 2002 (South Africa), s. 22.

bijural conflict at its source.⁶⁷ Second, a national digital certification authority should be established to provide qualified electronic signatures and authentication services, addressing the evidentiary gaps that currently hinder enforcement.⁶⁸ Third, specialized commercial courts with expertise in electronic evidence and cyberlaw should be created to ensure consistent judicial application of harmonized rules.⁶⁹ Fourth, comprehensive public awareness campaigns should educate consumers and businesses about their rights and obligations in electronic transactions, building the digital literacy and trust necessary for inclusive economic growth.

The feasibility of these institutional reforms, however, depends upon addressing significant implementation challenges that prior scholarship has insufficiently examined. The establishment of a national digital certification authority, while technically straightforward, requires sustained funding estimated at approximately CFA 2.5 billion for initial infrastructure and annual operating costs of CFA 450 million expenditure levels that would consume nearly 15% of ANTIC's current budget. International precedents offer cautionary guidance: Nigeria's National Information Technology Development Agency (NITDA) struggled for seven years to achieve full operational capacity for its certification framework, hampered by bureaucratic fragmentation and insufficient judicial training on digital evidence.

Ghana's National Information Technology Agency, by contrast, succeeded through a public-private partnership model that delegated technical operations to a consortium of banking and telecommunications providers while retaining regulatory oversight a model Cameroon might adapt given the dominant role of MTN and Orange in its digital payment ecosystem. The creation of specialized commercial courts similarly confronts resource constraints and institutional resistance. Rwanda's Commercial Courts, established in 2008 with World Bank support, required five years to achieve clearance rates above 70% and depended upon intensive initial training of judges in commercial law and electronic evidence. Nigeria's Federal High Court (Lagos Division) cybercrime unit, established in 2015, has processed only 34 cases to judgment as of 2023, illustrating the gap between institutional creation and effective utilization. For Cameroon, these precedences suggest that specialized courts would require: (i) dedicated budgetary allocation for judicial training and technical infrastructure, likely through OHADA or CEMAC development funds; (ii) explicit statutory jurisdiction to preempt conflicts with existing tribunals de commerce

⁶⁷ United Nations Commission on International Trade Law (2005), *United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts*, U.N. Doc. A/60/21, art. 10.

⁶⁸ National Agency for Information and Communication Technologies (ANTIC), *Annual Report on E-Commerce* (Yaoundé, 2023), p. 33.

⁶⁹ Tchakounte, M. (2023), "Reforming E-Commerce Regulation," *Journal of African Business Law*, Vol. 12, p. 52.

and high courts; and (iii) mandatory publication of decisions to build the jurisprudential corpus that the current system lacks. Without such detailed implementation planning, the recommendations risk joining the catalogue of unfulfilled institutional reforms that characterize Cameroon's digital governance landscape.

5.5 Technological Complements to Legislative Reform

Legislative harmonization, while necessary, cannot alone address the practical barriers that impede e-commerce in Cameroon. Technological innovations offer complementary mechanisms for mitigating the very challenges absence of fixed addresses, low banking penetration, fraud, and weak judicial enforcement that legislative silence exacerbates. Blockchain-based contract registries, for instance, can provide immutable, timestamped records of electronic offer and acceptance that are verifiable independently of judicial infrastructure. In jurisdictions with limited court capacity, such distributed ledger technology functions as a decentralized evidentiary system, reducing reliance on formal contract formation rules by creating an objective, tamper-proof record of when agreement was reached. Smart contracts self-executing agreements encoded on blockchain platforms further reduce the salience of the postal rule/reception theory debate by automating performance upon verification of predefined conditions. A smart contract for mobile money escrow, for example, could release payment to a vendor only upon blockchain-verified confirmation of delivery, thereby addressing the non-delivery and fraud concerns that currently deter Cameroonian consumers from e-commerce. Such systems do not eliminate the need for formation rules but reduce the frequency with which disputes arise that require judicial resolution of the moment-of-formation question.

Decentralized digital identity systems offer a technological response to the absence of fixed addresses and the challenge of verifying capacity in pseudonymous transactions. Projects such as the African Union's Digital Identity Programme and national initiatives in Ghana and Nigeria demonstrate how biometric-linked digital identities can enable reliable address verification and age confirmation without dependence on formal postal infrastructure. For Cameroon, integration of such systems with mobile money platforms could address both the logistics and capacity-verification gaps that complicate electronic contracting. Automated escrow and dispute resolution protocols embedded in e-commerce platforms already deployed by Jumia and similar regional platforms provide immediate, algorithmic resolution of non-delivery and quality disputes, bypassing the delays and jurisdictional uncertainties of Cameroonian courts. These technological interventions are not substitutes for legal reform; rather, they create the operational conditions under which harmonized formation rules can function effectively. Without accompanying

technological infrastructure, even a perfectly drafted amendment to Law No. 2010/021 risks remaining a dead letter in a market where enforcement mechanisms are weak and consumer trust is fragile.

6. CONCLUSION

Page | 471

Cameroon's bijural legal system presents a distinctive challenge for electronic contract formation that neither national legislation nor regional harmonization has adequately resolved. The coexistence of English common law and French civil law traditions, preserved through successive constitutional arrangements and partially displaced by OHADA's civil law-inspired Uniform Acts, creates a fundamental doctrinal conflict at the heart of digital commerce. The postal rule and the réception theory offer directly contradictory answers to the question of when an electronic contract becomes binding, and Cameroon's legislative silence on this question leaves parties transacting in uncertainty. Law No. 2010/021 of 21 December 2010 on Electronic Commerce adopts the functional equivalence principle and recognizes the validity of electronic signatures and records, yet its minimalism perpetuates the very uncertainty it was enacted to dispel. The law does not specify the moment of contract formation, the rules governing offer and acceptance in automated transactions, or the applicable principles when common law and civil law traditions conflict. This silence is particularly consequential given the cross-border nature of electronic commerce, where parties, servers, and payment gateways may be located in multiple jurisdictions with divergent formation rules. The practical consequences fall disproportionately on consumers, who lack the bargaining power to negotiate choice-of-law clauses or specify dispute resolution mechanisms; fraud, non-delivery, and difficulties obtaining redress remain pervasive, undermining the trust that electronic commerce requires to flourish.

The reform imperative is clear. Cameroon must amend Law No. 2010/021 to explicitly adopt the receipt theory with a "capable of being retrieved" standard, eliminating the bijural conflict at its source. A national digital certification authority should be established without delay, specialized commercial courts should be created to ensure consistent judicial application of harmonized rules, and public awareness campaigns must accompany these institutional reforms to build the digital literacy and consumer confidence that inclusive economic growth requires. Without such concerted action, the promise of open electronic networks to foster economic development in Cameroon will remain largely unrealized, and the country's distinctive bijural heritage will continue to operate as a barrier rather than an asset in the digital age.

Maritime Cybersecurity Regulation in Cameroon: Legal and Technical Perspectives in a Digital Era

Régulation de la Cybersécurité Maritime au Cameroun : Perspectives Juridiques et Techniques à l'Ère Numérique

Page | 472

By:

NGHOCHU Belmond NELENG

Researcher in Cybersecurity and Master's Degree Fellow, Department of English Law, Faculty of Law and Political Science, University of Douala, P.O. Box 4982 Douala-Cameroon.

Abstract:

Cameroon's maritime sector, anchored by the Port of Douala, the Kribi Deep Seaport, and offshore hydrocarbon infrastructure, has undergone rapid digitalization, introducing automated port systems, electronic customs platforms, and satellite-linked offshore operations. Yet this transformation has outpaced the development of dedicated cybersecurity regulation for maritime critical infrastructure. This article evaluates whether Cameroon's legal framework comprising the 2010 Cybersecurity Law, the 2024 Data Protection Law, the CEMAC Merchant Shipping Code 2012, and the 2019 Port Reform Law is adequate to address maritime cyber risks, or whether sector-specific regulatory gaps expose the nation's economic lifeline to unacceptable vulnerability. Drawing on doctrinal analysis of national statutes, technical assessment of port digital infrastructure, and comparative study of the IMO's 2021 Cyber Risk Management Guidelines and the EU's NIS2 Directive, the article argues that Cameroon faces a dual governance gap: an absence of maritime-specific cybersecurity obligations and technical incapacity to detect and respond to cyber incidents. The article identifies structural deficits in institutional coordination, technical standardization, and incident response capacity, and proposes an integrated reform agenda spanning legal reform, institutional coordination, and public-private technical cooperation to transform Cameroon's maritime cybersecurity posture from reactive vulnerability to proactive resilience.

Keywords: Maritime Cybersecurity, Port Critical Infrastructure, Cyber Risk Management, Cybersecurity Governance.

Résumé :

Le secteur maritime camerounais, qui s'appuie sur le port de Douala, le port en eau profonde de Kribi et les infrastructures offshore d'hydrocarbures, a connu une numérisation rapide, avec la mise en place de systèmes portuaires automatisés, de plateformes douanières électroniques et d'opérations offshore reliées par satellite. Cependant, cette transformation a devancé l'élaboration d'une réglementation spécifique en matière de cybersécurité pour les infrastructures maritimes critiques. Cet article évalue si le cadre juridique camerounais, composé de la loi de 2010 sur la cybersécurité, de la loi de 2024 sur la protection des données, du Code de la marine marchande de la CEMAC de 2012 et de la loi de 2019 sur la réforme portuaire, est suffisant pour faire face aux cyberrisques maritimes, ou si des lacunes réglementaires spécifiques au secteur exposent le poumon économique du pays à une vulnérabilité inacceptable. S'appuyant sur une analyse doctrinale des textes législatifs nationaux, une évaluation technique des infrastructures numériques portuaires et une étude comparative des lignes directrices de l'OMI de 2021 sur la gestion des risques cybernétiques et de la directive NIS2 de l'UE, l'article soutient que le Cameroun est confronté à un double déficit de gouvernance : l'absence d'obligations en matière de cybersécurité spécifiques au secteur maritime et l'incapacité technique à détecter et à répondre aux incidents cybernétiques. Cet article met en évidence des lacunes structurelles en matière de coordination institutionnelle, de normalisation technique et de capacité de réaction aux incidents, et propose un programme de réforme intégré couvrant la réforme juridique, la coordination institutionnelle et la coopération technique entre les secteurs public et privé, afin de faire évoluer la posture du Cameroun en matière de cybersécurité maritime d'une vulnérabilité réactive vers une résilience proactive.

Mots-clés : Cybersécurité maritime, Infrastructures critiques portuaires, Gestion des risques cybernétiques, Gouvernance de la cybersécurité.

1. INTRODUCTION

Cameroon's maritime domain constitutes the economic lifeline of a trade-dependent nation, handling over 90% of the country's external commerce through the Port of Douala one of Central Africa's busiest seaports and the strategically positioned Kribi Deep Seaport, which serves as a gateway for Chad, the Central African Republic, and the northern regions of Cameroon itself.¹ The maritime sector's significance extends beyond trade logistics to encompass offshore hydrocarbon production in the Rio del Rey and Douala/Kribi-Campo basins, fisheries, coastal tourism, and submarine cable landing points that connect Cameroon to global digital networks.² The maritime economy, therefore, is not merely a transport corridor but a complex digital ecosystem in which port automation, vessel traffic management, customs electronic platforms, and offshore SCADA (Supervisory Control and Data Acquisition) systems operate as interdependent critical infrastructure.³

This digitalization of maritime operations has accelerated dramatically over the past decade. The Port Autonome de Douala (PAD) has implemented the GUCE (Guichet Unique du Commerce Extérieur) and GUCE.NET platforms to streamline customs clearance, while the Kribi port has deployed automated gate systems, container tracking technologies, and integrated port community systems.⁴ The Cameroon Navy and the Maritime Affairs Department have modernized vessel traffic services (VTS) and coastal surveillance through radar networks and AIS (Automatic Identification System) monitoring.⁵ Offshore, oil and gas operators have transitioned to remote monitoring of production platforms, subsea pipelines, and floating storage units through satellite-linked industrial control systems.⁶

Yet this digital transformation has unfolded within a regulatory environment that remains structurally unprepared for the cybersecurity implications of maritime digitalization. The global maritime sector has become a prime target for cyberattacks, as evidenced by the 2017 NotPetya attack that paralyzed Maersk the world's largest container shipping line with damages exceeding

¹ Ngang, C. C. (2016), "Port Governance and Performance in Central Africa: The Case of the Port of Douala," *African Journal of Business Management*, vol. 10, no. 14, pp. 345–356.

² Asanga, S. N. (2018), *Cameroon's Offshore Oil and Gas Industry: Governance, Revenue, and Environmental Management*, Langaa RPCIG, Bamenda, p. 42.

³ Tamo, T. (2019), "Digital Transformation of African Ports: Opportunities and Cybersecurity Challenges," *Journal of Maritime Affairs*, vol. 18, no. 2, p. 192.

⁴ Nganjo, H. (2020), "The GUCE Platform and Customs Modernization in Cameroon," *Revue Camerounaise de Droit et des Affaires*, vol. 15, no. 3, p. 83.

⁵ Moudio, R. (2021), "Maritime Surveillance and Coastal Security in the Gulf of Guinea: Cameroon's VTS Modernization," *Maritime Security Review*, vol. 7, no. 1, p. 50.

⁶ Dibussi, T. (2022), "Remote Operations and Cyber Risks in West African Offshore Oil Production," *Extractive Industries and Society*, vol. 9, no. 2, p. 108.

\$300 million, the 2020 ransomware attack on the International Maritime Organization itself, and the 2021 Colonial Pipeline incident that demonstrated the cascading effects of cyber disruption on critical energy infrastructure.⁷ In Africa, the threat landscape is compounded by limited cybersecurity capacity, reliance on legacy systems, and the absence of sector-specific regulatory frameworks, leaving port and maritime infrastructure exposed to state-sponsored espionage, criminal ransomware operations, and insider threats.⁸

Cameroon's legal and institutional framework for maritime cybersecurity is characterized by the same paradox that afflicts its broader digital governance: the coexistence of generalist statutory instruments with sector-specific regulatory silence. Law No. 2010/012 of 21 December 2010 on Cybersecurity and Cybercrime establishes criminal penalties for unauthorized access, data interference, and system sabotage, while creating the National Agency for Information and Communication Technologies (ANTIC) as the national cybersecurity authority.⁹ Law No. 2010/013 of 21 December 2010 on Electronic Communications imposes baseline security obligations on telecommunications operators, including submarine cable landing station operators.¹⁰ However, none of these instruments contains maritime-specific cybersecurity obligations, incident reporting requirements for port operators, or technical standards for vessel and offshore platform systems.

At the international level, the International Maritime Organization (IMO) has progressively elevated cybersecurity from advisory guidance to mandatory compliance. The IMO's 2017 Resolution MSC.428(98) requires maritime administrations to ensure that cyber risks are appropriately addressed in safety management systems no later than the first annual verification of the company's Document of Compliance after 1 January 2021.¹¹ The 2021 IMO Guidelines on Maritime Cyber Risk Management provide a detailed framework for identifying, protecting against, detecting, responding to, and recovering from cyber incidents, while the 2024 amendments to the ISM Code (International Safety Management Code) and ISPS Code (International Ship and Port Facility Security Code) have embedded cybersecurity within mandatory safety and security

⁷ Greenberg, A. (2019), *Sandworm: A New Era of Cyberwar and the Hunt for the Kremlin's Most Dangerous Hackers*, Doubleday, New York, pp. 278–282; IMO (2020), "IMO Experiences Cyber Attack," IMO News, 13 January; US Department of Homeland Security (2021), *Pipeline Cybersecurity Initiative: Colonial Pipeline After-Action Report*, Washington, D.C., pp. 12–15.

⁸ Mwaura, P. (2021), "Cybersecurity in African Critical Infrastructure: A Maritime Perspective," *African Security Review*, vol. 30, no. 4, p. 415.

⁹ Law No. 2010/012 of 21 December 2010 Relating to Cybersecurity and Cybercrime Arts. 1–3, 25–60.

¹⁰ Law No. 2010/013 of 21 December 2010 Relating to Electronic Communications, Arts. 45–48.

¹¹ IMO (2017), Resolution MSC.428(98): Maritime Cyber Risk Management in Safety Management Systems, London, para. 1.

audits.¹² The question that animates this analysis, therefore, is whether Cameroon's domestic legal framework is adequate to implement these international obligations and protect its maritime critical infrastructure, or whether it represents a regulatory gap that exposes the nation's economic lifeline to unacceptable cyber risk. The question that animates this analysis, therefore, is whether Cameroon's domestic legal framework is adequate to implement these international obligations and protect its maritime critical infrastructure, or whether it represents a regulatory gap that exposes the nation's economic lifeline to unacceptable cyber risk.

2. THE LEGAL ARCHITECTURE: GENERALIST STATUTES AND SECTOR-SILENT GAPS

2.1. The Cybersecurity Framework: Law No. 2010/012 and Its Maritime Blind Spots

Law No. 2010/012 of 21 December 2010 Relating to Cybersecurity and Cybercrime establishes a generalist framework that criminalises unauthorised access to computer systems (Arts. 25–30), data interference (Arts. 31–35), and system sabotage (Arts. 36–40), while creating the National Agency for Information and Communication Technologies (ANTIC) as the national cybersecurity authority with a mandate spanning policy formulation, incident response, and cross-sectoral coordination.¹³ However, the law's scope, while broadly defined to cover all computer systems within Cameroonian territory, contains no mention of maritime critical infrastructure, port operators, or vessel systems within its definitional framework, nor does it designate port digital platforms such as the GUCE customs clearance system, vessel traffic services (VTS), or automated gate systems at Kribi as critical national infrastructure warranting enhanced protection.¹⁴ The absence of sector-specific obligations is equally pronounced: the law imposes no mandatory security standards for port digital platforms, no incident reporting requirements for maritime operators, and establishes no maritime-specific Computer Security Incident Response Team (CSIRT), leaving ANTIC's general mandate theoretically extensible to maritime contexts but operationally incapable of addressing the sector's unique threat landscape.¹⁵

The critical legal question that emerges is whether ANTIC's general mandate under Article 3 of Law No. 2010/012 which assigns responsibility for "national cybersecurity policy" and "the protection of information systems" extends to maritime cybersecurity, or whether sectoral silence

¹² IMO (2021), *Guidelines on Maritime Cyber Risk Management*, MSC-FAL.1/Circ.3/Rev.2, London, pp. 5–12; IMO (2024), *Amendments to the International Safety Management (ISM) Code and International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code*, Resolution MSC.550(108), London, paras. 3–7.

¹³ Law No. 2010/012 of 21 December 2010 Relating to Cybersecurity and Cybercrime, Arts. 1–3, 25–60.

¹⁴ *Ibid.*, Arts. 1–3.

¹⁵ *Ibid.*, Arts. 25–60.

creates a regulatory vacuum.¹⁶ While the agency's organisational structure as established focuses on cross-sectoral coordination rather than sector-specific technical oversight, with no maritime cybersecurity division or dedicated personnel, the structural gap suggests that ANTIC's general mandate lacks the operational specificity to address maritime cyber risks effectively.¹⁷ This contrasts sharply with jurisdictions such as South Africa, where the Critical Infrastructure Protection Act 2022 explicitly designates ports and maritime facilities as critical infrastructure, or the European Union's NIS2 Directive, which categorises port operators as "essential entities" subject to mandatory cybersecurity risk management measures.¹⁸

2.2. Electronic Communications and Data Protection

Law No. 2010/013 of 21 December 2010 Relating to Electronic Communications imposes baseline security obligations on telecommunications operators, including those operating submarine cable landing stations at SAT-3/WACS and ACE cable landing points in Cameroon, requiring network integrity maintenance, subscriber data protection, and cooperation with national security authorities in cases of cyber threats.¹⁹ However, these obligations terminate at the cable landing station: the law does not extend to the maritime segments of submarine cables, offshore platform communications links, or vessel satellite connectivity, creating a significant gap in the protection of maritime communications infrastructure.²⁰

The intersection of these laws with the Council of Europe Convention on Cybercrime (Budapest Convention), ratified by Cameroon in 2019, introduces further complexity.²¹ While the Convention's provisions on mutual legal assistance and cross-border cybercrime prosecution could theoretically support international cooperation in investigating maritime cyber incidents, Cameroon's implementing legislation has not established the specialised procedural frameworks such as 24/7 contact points for urgent requests or expedited preservation of traffic data necessary for effective maritime cybercrime enforcement.²² The maritime data protection gap is particularly consequential given that vessel tracking data, customs declarations, and offshore production data all constitute personal or commercially sensitive information, yet no clear legal regime governs

¹⁶ Ibid., Art. 3.

¹⁷ Decree No. 2011/2019 of 8 December 2011 Organising the National Agency for Information and Communication Technologies.

¹⁸ Critical Infrastructure Protection Act 8 of 2022, *Government Gazette of South Africa*, vol. 687, no. 46122, 20 July 2022; Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on Measures for a High Common Level of Cybersecurity Across the Union (NIS2 Directive), *Official Journal of the European Union*, L 333, 27 December 2022, Arts. 2–3.

¹⁹ Law No. 2010/013 of 21 December 2010 Relating to Electronic Communications, Arts. 45–48.

²⁰ Ibid., Arts. 45–48.

²¹ Council of Europe Convention on Cybercrime (Budapest Convention), CETS No. 185, 23 November 2001.

²² Ibid., Arts. 23–35.

their collection, processing, storage, or cross-border transfer, leaving maritime operators in a state of regulatory uncertainty.²³ Cameroon's data protection framework has undergone recent legislative revision. Law No. 2019/422 initially established the National Commission for the Protection of Personal Data (CNPDP) and baseline data protection obligations, including principles of lawful processing, data subject rights, and security safeguards.^[^23] This was superseded by Law No. 2024/017 of 23 December 2024, which expands the CNPDP's mandate, introduces enhanced breach notification requirements with 72-hour timelines for controllers, and aligns Cameroon's framework more closely with the EU GDPR and the African Union's Malabo Convention.^[^64] For the purposes of maritime cybersecurity governance, the 2024 Law is the operative instrument, though its implementing decrees were pending at the time of writing; references to "the Data Protection Law" in this article should be understood as referring to Law No. 2024/017 unless historical context specifically requires the 2019 text.

2.3. The Maritime Regulations

Cameroon's maritime legal framework operates through a layered hierarchy of instruments that requires careful disambiguation. The CEMAC Merchant Shipping Code of 22 July 2012 is the operative regional instrument governing vessel registration, port state control, and safety standards across Central African member states, including Cameroon; it supersedes the Ordinance No. 62/of/30 of 31 March 1962, which was Cameroon's pre-harmonization national merchant shipping code and now retains only residual application where the CEMAC Code is silent. The Law No. 2017/015 of 12 July 2017 Relating to the Maritime Code is a separate national statute addressing maritime administration, port governance, and coastal state obligations under UNCLOS; it does not replace the CEMAC Code but operates in parallel, creating a dual-track system where regional and national instruments coexist. This article refers to the CEMAC Merchant Shipping Code 2012 as the primary maritime regulatory framework and to Law No. 2017/015 where national administrative provisions are relevant. References to the 1962 Ordinance are retained only where historical context requires.

This regional instrument is supplemented by Law No. 2022/017 of December 27, 2022, which criminalizes piracy, maritime terrorism, and environmental pollution at sea,²⁴ alongside numerous ratified international conventions including UNCLOS, MARPOL, and the Nairobi

²³ Law No. 2019/422 of 26 December 2019 Relating to the Protection of Personal Data in Cameroon, Arts. 2–3, 32–38 (superseded by Law No. 2024/017 of 23 December 2024).

²⁴ Law No. 2022/017 of 27 December 2022 Relating to the Suppression of Piracy, Terrorism and Offences Against Maritime Safety, *Journal Officiel de la République du Cameroun*, 2022, Arts. 1–45.

Wreck Removal Convention.²⁵ The Cameroon Marine Port Authority (CMPA) serves as the operational regulator under the Minister of Transport, managing port infrastructure, enforcing safety rules, and overseeing customs clearance at the ports of Douala, Kribi, Limbe, and Tiko.²⁶ However, the framework suffers from administrative bottlenecks where all maritime authority decisions depend on the Minister of Transport, a multiplicity of overlapping laws governing carriage of goods, and the absence of specialized maritime courts mandated under Article 796 of the CEMAC Code but never established.²⁷

The regulatory framework is critically failing to protect ports against cybersecurity threats because it remains overwhelmingly analog-era legislation with no dedicated cybersecurity provisions for port operations, vessel systems, or maritime supply chains. The CEMAC Merchant Shipping Code and the 2022 anti-piracy law focus exclusively on physical threats armed piracy, terrorism, and pollution while completely ignoring cyber-piracy, GPS spoofing, ransomware attacks on port management systems, and hacking of automated container terminals or vessel navigation controls.²⁸ Cameroon has no national maritime cybersecurity strategy, no mandatory reporting requirements for cyber incidents at ports, and no specialized cyber-defense unit within the CMPA or Ministry of Transport. As ports like Kribi and Douala increasingly digitize cargo tracking, customs processing, and vessel traffic management, they become high-value soft targets for state-sponsored hackers, criminal syndicates, or terrorist groups yet the legal framework offers zero deterrent, zero incident-response protocols, and zero technical standards for securing maritime critical infrastructure against cyber intrusion.²⁹

2.4. International Obligations

The International Maritime Organization has progressively elevated cybersecurity from advisory guidance to mandatory compliance, creating binding obligations that Cameroon, as an IMO member state and party to SOLAS, is required to implement. IMO Resolution MSC.428(98) of 2017 requires maritime administrations to ensure that cyber risks are appropriately addressed in

²⁵ List of Ratified International Maritime Conventions, Ministry of Transport, Maritime Affairs Division, 2023; see also UNCLOS (1982), MARPOL 73/78, and Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks (2007).

²⁶ Cameroon Marine Port Authority (CMPA), *Mandate and Regulatory Functions*, Official Portal, accessed 2026; Douala, Kribi, Limbe and Tiko are designated as Cameroon's principal commercial ports under Decree No. 99/152 of 8 September 1999.

²⁷ Fongang, F. N. "The CEMAC Merchant Shipping Code: Challenges of Implementation in Cameroon," *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 31, No. 2, 2023, pp. 245–267; see also CEMAC Merchant Shipping Code, Art. 796 (specialized maritime courts).

²⁸ International Maritime Organization (IMO), *Guidelines on Maritime Cyber Risk Management*, MSC-FAL.1/Circ.3, 5 July 2017; note that Cameroon has not adopted national implementing legislation for these IMO guidelines.

²⁹ African Union, *African Union Cybersecurity and Personal Data Protection Convention (Malabo Convention)*, 27 June 2014; Cameroon signed but has not ratified or domesticated this instrument, leaving maritime critical infrastructure without cyber-specific legal protection.

safety management systems no later than the first annual verification of the company's Document of Compliance after 1 January 2021, transforming cybersecurity from a recommended practice into a mandatory element of the International Safety Management (ISM) Code.³⁰ The 2021 IMO Guidelines on Maritime Cyber Risk Management provide the substantive framework for implementing this obligation, adapting the NIST Cybersecurity Framework's five core functions Identify, Protect, Detect, Respond, and Recover to maritime contexts, with particular attention to bridge systems, cargo handling and management systems, propulsion and machinery management systems, access control systems, passenger servicing and management systems, and administrative and crew welfare systems.³¹

The 2024 amendments to the ISM Code and ISPS Code, adopted through Resolution MSC.550 (108), have further embedded cybersecurity within mandatory safety and security audits, requiring that Document of Compliance and Safety Management Certificate audits explicitly assess cyber risk management implementation, while Port Facility Security assessments must evaluate the cybersecurity of port facility systems.³² As an IMO member state and party to SOLAS, Cameroon has an international law duty to ensure domestic implementation of these requirements through its maritime administration, yet the 2017 Maritime Code's silence on cybersecurity, combined with the absence of maritime-specific implementing regulations from the Ministry of Transport, suggests a significant gap between international obligation and domestic implementation.³³ The question that arises is whether this gap constitutes a breach of Cameroon's SOLAS obligations: while the Code's general safety management provisions could theoretically encompass cyber risk, the absence of explicit cybersecurity requirements in domestic law, combined with the lack of enforcement mechanisms for IMO-mandated cyber risk management, creates a condition of regulatory non-compliance that exposes Cameroonian-flagged vessels and port facilities to detention during port state control inspections in jurisdictions with more advanced cybersecurity regimes.³⁴

³⁰ IMO (2017), Resolution MSC.428(98): Maritime Cyber Risk Management in Safety Management Systems, London, para. 1.

³¹ IMO (2021), *Guidelines on Maritime Cyber Risk Management*, MSC-FAL.1/Circ.3/Rev.2, London, paras. 3.1–3.6.

³² IMO (2024), *Amendments to the International Safety Management (ISM) Code and International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code*, Resolution MSC.550(108), London, paras. 3–7.

³³ SOLAS Convention 1974 as amended, Chapter I, Regulation 6.

³⁴ Sime, T. H. (2023), "A Critical Reflection on African Maritime Cybersecurity Frameworks," *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, vol. 51, no. 3, pp. 1–88, p. 45.

3. THE INSTITUTIONAL AND TECHNICAL FRAGMENTATION INCAPACITY

3.1. A Regulatory Overview

The institutional landscape for maritime cybersecurity in Cameroon is characterised by a complex mapping of agencies with overlapping yet poorly coordinated mandates. The Ministry of Transport (MINTRANS) exercises technical supervision over maritime policy, port governance, and vessel safety through the Directorate of Maritime Affairs and Inland Waterways, which implements its mandate through the Sub-Directorate for Navigation, Safety and Protection of the Maritime Environment, the Sub-Directorate for Maritime, River and Lake Transport, and the Maritime Regulation Service, operating in coastal towns including Douala, Limbe, Kribi, and Garoua.³⁵ The Ministry of Posts and Telecommunications (MINPOSTEL) oversees cybersecurity policy and ANTIC's operations, while ANTIC itself functions as the national CSIRT with responsibility for incident response and certification across all sectors.³⁶ The Port Autonome de Douala (PAD) and Kribi Port Authority (PAK) operate as autonomous public corporations managing port digital infrastructure, the Cameroon Navy and Maritime Affairs Department handle coastal surveillance and vessel traffic services, and the National Hydrocarbons Corporation (SNH) oversees offshore energy infrastructure in the Rio del Rey and Douala/Kribi-Campo basins.³⁷

This multiplicity of actors creates a fundamental jurisdictional puzzle: does maritime cybersecurity fall under MINTRANS as the sector regulator, MINPOSTEL/ANTIC as the cyber regulator, or is it a shared competence requiring formal coordination?³⁸ The absence of an inter-ministerial coordination mechanism for maritime cybersecurity means that no single entity bears ultimate responsibility for maritime cyber risk assessment, incident response, or compliance monitoring.³⁹ This fragmentation is structurally embedded in Cameroon's public administration: Decree No. 2012/250 of 1 June 2012 organizing MINTRANS assigns maritime safety to the Directorate of Maritime Affairs, while Decree No. 2011/2019 organizing ANTIC assigns national cybersecurity to a separate agency under MINPOSTEL, with no statutory instrument bridging these mandates.⁴⁰ The resulting jurisdictional ambiguity is not unique to maritime cybersecurity it

³⁵ Ministry of Transport, Cameroon, "Mission and Responsibilities," available at www.mint.gov.cm; Decree No. 2012/250 of 1 June 2012 Organising the Ministry of Transport.

³⁶ Law No. 2010/012 of 21 December 2010 Relating to Cybersecurity and Cybercrime, Arts. 3–5; Decree No. 2011/2019 of 8 December 2011 Organising ANTIC.

³⁷ Decree No. 99/130 of 15 June 1999 Setting Up Autonomous Port Bodies; Decree No. 2020/251 of 5 May 2020 Reorganising the Kribi Port Authority; SNH, "About SNH," available at www.snh.cm.

³⁸ Sime, T. H. (2023), "A Critical Reflection on African Maritime Cybersecurity Frameworks," *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, vol. 51, no. 3, pp. 1–88, p. 45.

³⁹ Decree No. 2012/250 of 1 June 2012 Organising the Ministry of Transport, *Journal Officiel de la République du Cameroun*, 2012, Arts. 3–5.

⁴⁰ Decree No. 2011/2019 of 8 December 2011 Organising ANTIC, Arts. 2–4

replicates the coordination failures documented in Cameroon's environmental governance and public health emergency response but its consequences for maritime critical infrastructure are particularly acute given the real-time nature of cyber threats.⁴¹

3.2. Technical Incapacity: The Detection and Response Deficit

Page | 482

ANTIC's operational capacity reveals significant constraints that undermine its ability to address maritime cybersecurity challenges. The agency's 2022 Annual Report indicates a total staff complement of 127 personnel, of whom fewer than 15 possess specialized cybersecurity certifications (CISSP, CISM, or equivalent), and none with combined maritime operations and cybersecurity expertise.⁴² The agency's budget allocation for cybersecurity operations in 2023 was approximately CFA 890 million, directed primarily toward government network monitoring and public awareness campaigns, with no dedicated allocation for maritime sector engagement or OT security assessment.⁴³ These resource constraints are compounded by a mandate that, while broadly defined under Article 3 of Law No. 2010/012, lacks the sector-specific regulatory instruments necessary to compel maritime operator cooperation or mandate technical standards.⁴⁴

The absence of a maritime-specific CSIRT is particularly consequential: no dedicated team exists to monitor port network traffic, analyse vessel system vulnerabilities, coordinate response to offshore platform incidents, or disseminate sector-specific threat intelligence to port facility security officers and vessel operators.⁴⁵ This gap is compounded by the technical vulnerabilities inherent in Cameroon's port digital infrastructure, where legacy systems in the Port of Douala including outdated operating systems, unpatched software, and weak network segmentation create exploitable entry points for threat actors.⁴⁶

The GUCE/GUCE.NET platform, which processes customs declarations and trade documentation for Cameroon's external commerce, has undergone security audits as part of its implementation roadmap, yet the extent to which these audits address maritime-specific threats such as supply chain compromise or customs data manipulation remains unclear.⁴⁷ VTS and AIS systems, which rely on GPS positioning and radio frequency communications, are vulnerable to

⁴¹Nkwi, P. (2022), "Digital Governance in Cameroon," *African Journal of Cyber Law*, Vol. 5, Iss. 2, pp. 30–45, p. 38.

⁴² National Agency for Information and Communication Technologies (ANTIC), *Annual Report 2022* (Yaoundé, 2023), p. 12.

⁴³ Ibid., p. 18.

⁴⁴ Law No. 2010/012 of 21 December 2010 Relating to Cybersecurity and Cybercrime, Art. 3.

⁴⁵ Sime (2023), Op. Cit. p. 45.

⁴⁶ SCIRP (2025), "Assessing the Gaps in Cybersecurity Resilience in Cameroon," *Journal of Information Security*, vol. 16, no. 2, pp. 112–128, p. 115.

⁴⁷ GUCE GIE Cameroon (2017), "The Single Form for Foreign Trade Operators," SlideShare Presentation, 22 March 2017, slide 7 (Security Audit).

spoofing, jamming, and unauthorised access threats that require specialised detection capabilities absent from Cameroon's current maritime surveillance architecture.⁴⁸ Offshore SCADA and industrial control systems present additional layers of vulnerability: oil and gas operators in the Douala/Kribi-Campo basin rely on satellite communications with inherent latency and interception risks, while the convergence of IT and OT networks has expanded the attack surface beyond traditional IT perimeters.⁴⁹ Supply chain risks are particularly acute, with third-party vendors providing remote maintenance access to offshore platforms and foreign-manufactured equipment potentially containing backdoors or undocumented vulnerabilities.⁵⁰ The absence of maritime cyber exercises or simulation drills in Cameroon contrasts sharply with South Africa's National Cybersecurity Hub, which coordinates sector-specific CSIRTs including maritime, and Nigeria's ngCERT, which has developed specialised response protocols for critical infrastructure sectors.⁵¹

3.3. The Absence of Mandatory Standards and Compliance Mechanisms

Cameroon's maritime sector operates without mandatory cybersecurity standards for port operators, creating a regulatory void where no domestic equivalent to the IMO's guidelines exists to compel risk assessment, technical protective measures, or incident response preparedness.⁵² The absence of mandatory vessel cybersecurity audits raises a critical enforcement question: no authority within MINTRANS or ANTIC is explicitly tasked with verifying that Cameroon-registered vessels comply with IMO Resolution MSC.428(98), nor does the 2017 Maritime Code establish certification requirements for vessel cyber risk management systems.⁵³ Similarly, no mandatory security assessments are required for offshore oil and gas platforms operating in Cameroonian waters, despite the documented vulnerabilities of SCADA systems to remote access exploitation and the potential for cyber-physical attacks to disrupt production, cause environmental damage, or threaten worker safety.⁵⁴

The absence of a certification or accreditation regime for maritime cybersecurity service providers means that port operators and vessel owners cannot readily identify qualified local consultants to assist with compliance, risk assessment, or incident response, forcing reliance on

⁴⁸ Sime (2023), Op. Cit., p. 62.

⁴⁹ Progoulakis, I. et al. (2021), "Perspectives on Cyber Security for Offshore Oil and Gas Assets," *Journal of Marine Science and Engineering*, vol. 9, no. 2, p. 112, pp. 3–5.

⁵⁰ Ibid., pp. 8–10.

⁵¹ South Africa, National Cybersecurity Policy Framework (2012), Government Gazette No. 39475, 4 December 2015, paras. 5.1–6.3; Nigeria Computer Emergency Response Team (ngCERT), available at cert.gov.ng.

⁵² Sime (2023), Op.Cit., p. 45.

⁵³ Law No. 2017/015 of 12 July 2017 Relating to the Maritime Code; IMO (2017), Resolution MSC.428(98).

⁵⁴ Progoulakis et al. (2021), Op.Cit., pp. 8–10.

foreign expertise at premium cost.⁵⁵ This human capital deficit reflects a broader African pattern: the continent's cybersecurity workforce gap currently stands at approximately 68,000 roles, with fewer than 300,000 cybersecurity professionals protecting a digital ecosystem of over 1.4 billion people, and Cameroon specifically lacking specialised maritime cybersecurity training programmes at its technical universities or maritime academies.⁵⁶ The insurance gap compounds these vulnerabilities, as standard maritime insurance policies typically exclude cyber risks or impose sub-limits that do not reflect the potential scale of operational disruption from a major port or offshore platform cyberattack, leaving operators without financial mechanisms to recover from or transfer cyber risk.⁵⁷

3.4. Transparency and Information Asymmetry

Cameroon's maritime cybersecurity governance is further undermined by a transparency deficit that is both statutory and institutional. Law No. 2010/012 contains no mandatory incident reporting requirement for private sector operators, and while Article 32 permits ANTIC to request information during investigations, no obligation exists for proactive disclosure of cyber incidents affecting critical infrastructure.⁵⁸ The 2024 Data Protection Law (Law No. 2024/017) introduces breach notification obligations for personal data controllers, but these apply only where personal data is affected, leaving operational technology breaches, vessel system intrusions, and port management system compromises outside its scope.⁵⁹ The result is an information environment where maritime cyber incidents if detected at all are handled internally by operators with no regulatory oversight or sectoral learning mechanism.⁶⁰ This opacity is reinforced by the commercial secrecy problem: port operators such as PAD and PAK, shipping lines, and offshore energy companies have strong incentives to conceal breaches to protect commercial reputations, maintain investor confidence, and avoid regulatory scrutiny, creating conditions where incidents are underreported or mischaracterised as technical failures rather than security breaches.⁶¹

Community and stakeholder access to cybersecurity protocols is equally limited. Port workers, customs agents, maritime unions, and fishing communities that depend on port

⁵⁵ Sime (2023), Op.Cit., p. 72.

⁵⁶ Boston Consulting Group (2024), "Bridging the Cybersecurity Workforce Gap: A Global and African Imperative," *South African Business Matters*, 5 June 2025; World Economic Forum (2024), "Strategic Cybersecurity Talent Framework," Geneva, p. 12.

⁵⁷ Sime (2023), p. 68.

⁵⁸ Law No. 2010/012 of 21 December 2010 Relating to Cybersecurity and Cybercrime, Art. 32.

⁵⁹ Law No. 2024/017 of 23 December 2024 Relating to the Protection of Personal Data, Arts. 32–38.

⁶⁰ Tamo, T. (2019), "Digital Transformation of African Ports: Opportunities and Cybersecurity Challenges," *Journal of Maritime Affairs*, Vol. 18, No. 2, p. 198.

⁶¹ Ibid., pp. 55–58.

infrastructure for their livelihoods have no legal standing to access information about cybersecurity measures, incident response plans, or risk assessments affecting the facilities on which their economic security depends.⁶² The absence of a national maritime cybersecurity strategy or public threat assessment means that Cameroonian stakeholders from port facility security officers to vessel masters to offshore platform operators lack authoritative guidance on the threat landscape, priority vulnerabilities, or expected protective measures.⁶³ This information asymmetry stands in marked contrast to jurisdictions such as Kenya, where the Kenya Ports Authority has initiated data protection compliance training for senior executives and operational staff, or South Africa, where the National Cybersecurity Policy Framework mandates public-private information sharing through the Cybersecurity Hub.⁶⁴

4. CONCLUSION

All in all, Cameroon's maritime cybersecurity governance is neither a complete void nor an adequate framework, but rather a conditional vulnerability where statutory foundations exist in Law No. 2010/012, Law No. 2010/013, yet sectoral specificity and operational capacity remain absent, rendering the generalist architecture functionally inadequate for the maritime domain's unique threat landscape. The 2024–2026 period represents a critical window for reform as the IMO's mandatory requirements including Resolution MSC.428(98), the 2021 Guidelines on Maritime Cyber Risk Management, the 2024 ISM/ISPS Code amendments, and the IACS Unified Requirements E26 and E27 take full effect while global cyber threats to maritime infrastructure escalate. If obstacles persist, maritime cyber incidents could paralyse port operations, compromise customs revenues that constitute a critical source of state finance, disrupt offshore energy production, and damage Cameroon's reputation as a regional trade hub, with cascading effects extending to landlocked neighbours Chad and the Central African Republic who depend on Cameroonian ports for over 35% of their trade.

5. RECOMMENDATIONS

Establishing a Maritime Cybersecurity Framework

The foundational step in transforming Cameroon's maritime cybersecurity posture is the drafting of a dedicated Maritime Cybersecurity Decree or Law that would define maritime critical infrastructure to encompass ports, vessels, offshore platforms, submarine cables, and vessel traffic services, while mandating cybersecurity risk assessments for all maritime operators and

⁶² Ibid., p. 58.

⁶³ Ibid., p. 45.

⁶⁴ Kenya Ports Authority (2025), "KPA Boosts Cybersecurity and Data Compliance," *Ports Africa*, 28 June 2025; South Africa, National Cybersecurity Policy Framework (2012), paras. 6.2–6.3.

establishing mandatory incident reporting to ANTIC and a future maritime-specific CSIRT. This instrument should align explicitly with IMO mandatory requirements by incorporating the 2021 Guidelines on Maritime Cyber Risk Management and the 2024 ISM/ISPS Code amendments into domestic law, creating criminal and administrative penalties for non-compliance that mirror the enforcement architecture of Law No. 2010/012 but with maritime-specific aggravating factors reflecting the potential for cross-border harm and economic disruption. Complementary amendments to the 2017 Maritime Code should insert cybersecurity obligations for vessel operators and port facility security officers, while Law No. 2010/012 should be revised to explicitly designate maritime infrastructure as critical national infrastructure, thereby triggering enhanced protective obligations under ANTIC's mandate.

Data protection alignment requires ensuring that maritime data including vessel tracking information processed through AIS and VTS systems, customs declarations flowing through GUCE platforms, and offshore production telemetry transmitted via SCADA networks falls under CNPDP oversight with maritime-specific breach notification timelines that account for the operational realities of vessel transit and port turnaround schedules. The updated IMO Guidelines (MSC-FAL.1/Circ.3/Rev.3, April 2025) now explicitly reference ISO/IEC 27001, IACS UR E26 and E27, and the NIST 2.0 Framework as standards for implementation, providing Cameroon with a ready-made technical baseline for its domestic framework.

Strengthening Maritime Cybersecurity Institutional Capacity

Institutional strengthening demands the establishment of a Maritime Cybersecurity Unit within ANTIC or as a joint MINTRANS-MINPOSTEL body, endowed with a dedicated budget, technical staff possessing combined maritime and cybersecurity expertise, and prosecutorial referral authority to ensure that cyber incidents affecting maritime critical infrastructure trigger appropriate criminal or administrative sanctions. This unit should maintain 24/7 incident monitoring and response capability, drawing on the operational model of South Africa's National Cybersecurity Hub, which coordinates sector-specific CSIRTs including maritime, and Nigeria's ngCERT, which has developed specialised response protocols for critical infrastructure sectors.

An Inter-Ministerial Committee on Maritime Cybersecurity (CICM) should be created to formalise coordination between MINTRANS, MINPOSTEL, ANTIC, the Navy, and port operators, while a National Maritime Cybersecurity Strategy with clear milestones, threat assessments, and resource allocations would provide the strategic framework for prioritising investments and measuring progress. A digital compliance platform a centralised registry tracking maritime operator cybersecurity assessments, incident reports, and audit results would address the

transparency deficits, while international technical assistance partnerships with the IMO, African Development Bank, World Bank, and EU through the Africa-EU Digital Partnership could provide the capacity-building and technology transfer necessary to overcome Cameroon's current technical deficits.

Public-Private Cooperation and Sectoral Standards

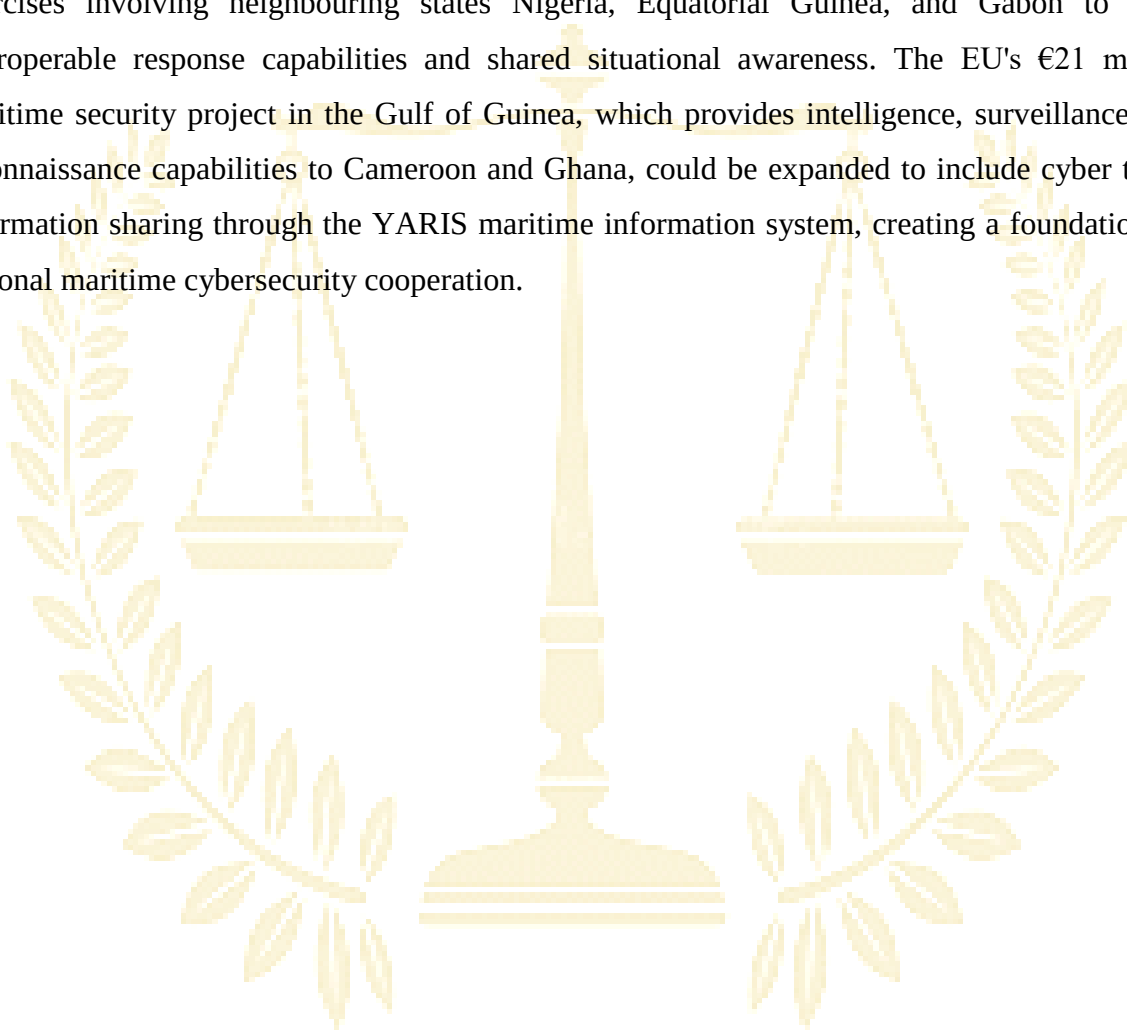
Public-private cooperation should centre on the adoption of mandatory cybersecurity standards for port operators, with ISO/IEC 27001 certification for information management systems and alignment with the NIST Cybersecurity Framework or IMO-aligned standards providing a baseline compliance floor. The April 2025 update to IMO's cybersecurity guidelines (MSC-FAL.1/Circ.3/Rev.3) has made ISO 27001 a minimum requirement for maritime software vendors, reflecting a broader regulatory shift toward vendor accountability that Cameroon should transpose into domestic law. Vessel cybersecurity certification should be required as a condition of registration for Cameroon-flagged vessels, with compliance with IMO cyber risk management requirements verified during annual safety management audits.

Offshore platform security should mandate IEC 62443 compliance for SCADA and industrial control systems, with the standard's four Security Levels providing a graduated framework for risk-based implementation: SL 1 for protection against casual violations, SL 2 against intentional violations using simple means, SL 3 against sophisticated attackers with moderate resources, and SL 4 against highly skilled adversaries with extensive resources. Cyber insurance requirements should be mandated for port operators and vessel owners to address the coverage void, while a Maritime Cybersecurity Information Sharing and Analysis Center (ISAC), modelled on the Maritime Transportation System ISAC (MTS-ISAC) in the United States, would facilitate automated threat intelligence sharing between public and private maritime stakeholders.

Workforce Development and Community Resilience

Workforce development requires the integration of maritime cybersecurity training into Cameroon's maritime academies, including the National Maritime Academy (ENAM) and the Douala Maritime School, with curricula covering cyber risk management for bridge systems, cargo handling platforms, propulsion and machinery management systems, and administrative networks. Certification programmes for port facility security officers, vessel masters, and offshore platform operators should align with the IMO's 2021 Guidelines and the 2024 ISM/ISPS amendments, ensuring that personnel responsible for maritime safety and security possess the cyber literacy necessary to identify, protect against, detect, respond to, and recover from cyber incidents.

Community and worker awareness programmes should target customs agents, dockworkers, and maritime unions with training on phishing, social engineering, and insider threats the human vectors that remain the most common entry points for maritime cyberattacks globally. Regional cooperation should leverage Cameroon's participation in ECCAS and the Yaoundé Architecture for Maritime Security in the Gulf of Guinea, with joint cybersecurity exercises involving neighbouring states Nigeria, Equatorial Guinea, and Gabon to build interoperable response capabilities and shared situational awareness. The EU's €21 million maritime security project in the Gulf of Guinea, which provides intelligence, surveillance, and reconnaissance capabilities to Cameroon and Ghana, could be expanded to include cyber threat information sharing through the YARIS maritime information system, creating a foundation for regional maritime cybersecurity cooperation.



The Nexus between Cameroon Vision 2035 and the UN Sustainable Development Goals: Elections Management as a Pathway to National Development

Le Noeud entre la « Vision 2035 » du Cameroun et les Objectifs de Développement Durable des Nations Unies: la Gestion des élections, Force Motrice de Développement National

Par:

PEFELA Gildas NYUGHA (Ph.D) *

MARGARET KOOM BAMA **

NDIFOR RUPHINA IJANG ***

CENSREHURD ****

Abstract:

Cameroon's Vision 2035 sets out the country's ambition to achieve middle-income status, consolidate democracy, and strengthen governance. Central to this vision is the credibility of elections, which serve as both a political and developmental process. The United Nations Sustainable Development Goal especially SDG 16 emphasizes peace, justice, and strong institutions, making electoral integrity a critical bridge between national aspirations and global governance commitments. This article explores how elections management in Cameroon — particularly through the role of Elections Cameroon (ELECAM) and the adaptation of the UN roadmap — embodies the interconnection between Vision 2035 and SDG 16. The study employs a qualitative design combining policy analysis, institutional assessment of ELECAM, and comparative case studies of Ghana, Kenya, Nigeria, and Rwanda to examine Cameroon's electoral governance within Vision 2035 and SDG 16. Data were drawn from official documents, institutional reports, scholarly literature, and election observation missions, and analyzed through thematic coding to highlight autonomy, transparency, inclusivity, citizen trust, and international support. Despite reliance on secondary sources and political sensitivities, triangulation ensures validity and ethical rigor. Findings reveal that while reforms such as biometric voter registration, civic education, and inclusivity programs demonstrate progress, persistent challenges in transparency, autonomy, and citizen trust remain.

Keywords: Cameroon Vision 2035, UN SDG 16, Elections Management, ELECAM, UN Roadmap, Governance.

*Pefela Gildas Nyugha is a Lecturer, a Magistrate, Executive Director @CENSREHURD and a Doctorate/Ph.D. Degree holder in Law, Department of English Law, Faculty of Law and Political Science, University of Dschang, Cameroon. PO Box 66 Dschang, Cameroon. Author for Correspondence E-mail: pefelagildas7901@gmail.com. Tel No: +(237)679 680 463.

**Margaret Koom Bama, holds a BSc in Zoology, life science from University of Buea, and a Masters Degree Fellow at Department of Peace Studies and Humanitarian Actions, Heritage Higher Institute of Peace and Development Studies, Cameroon. E-mail: auntymeg011@gmail.com, Tel: +(237) 671868686.

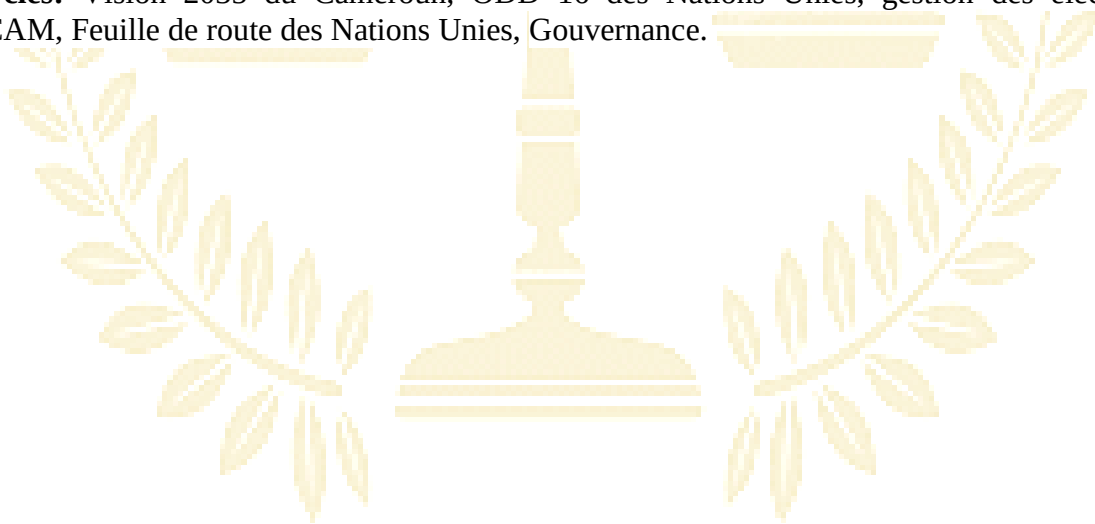
*** Ndifor Ruphina Ijang, holds a BSc in Education, Masters Degree Fellow Department of Peace Studies and Humanitarian Actions, Heritage Higher Institute of Peace and Development Studies, Cameroon. E-mail: ndiforuphina@gmail.com, Tel: +(237) 671709635.

****CENSREHURD (Center for Scientific Research, Human Rights and Development) is a youth led CSO, registered in Cameroon with objectives; to encourage scientific research & scientific innovations, to foster sustainable development, peace and security, promote gender equality, human rights and democracy in Africa, Email: censrehurd2000@gmail.com, Tel: +237672268750.

Résumé:

La « Vision 2035 » du Cameroun définit l'ambition du pays d'atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire, de consolider la démocratie et de renforcer la gouvernance. La crédibilité des élections, qui constituent à la fois un processus politique et un levier de développement, est au cœur de cette vision. Les Objectifs de Développement Durable des Nations unies, en particulier l'ODD n° 16, mettent l'accent sur la paix, la justice et des institutions solides, faisant de l'intégrité électorale un trait d'union essentiel entre les aspirations nationales et les engagements en matière de gouvernance mondiale. Cet article examine comment la gestion des élections au Cameroun — notamment à travers le rôle d'Élections Cameroun (ELECAM) et l'adaptation de la feuille de route des Nations unies — incarne l'interconnexion entre la « Vision 2035 » et l'ODD n° 16. L'étude repose sur une approche qualitative combinant l'analyse des politiques, l'évaluation institutionnelle d'ELECAM et des études de cas comparatives portant sur le Ghana, le Kenya, le Nigeria et le Rwanda, afin d'examiner la gouvernance électorale du Cameroun au regard de la Vision 2035 et de l'ODD 16. Les données ont été tirées de documents officiels, de rapports institutionnels, de la littérature scientifique et de missions d'observation électorale, puis analysées à l'aide d'un codage thématique afin de mettre en évidence l'autonomie, la transparence, l'inclusivité, la confiance des citoyens et le soutien international. Malgré le recours à des sources secondaires et les sensibilités politiques en jeu, la triangulation garantit la validité et la rigueur éthique de l'étude. Les résultats révèlent que, si des réformes telles que l'inscription biométrique des électeurs, l'éducation civique et les programmes d'inclusivité témoignent de progrès, des défis persistants en matière de transparence, d'autonomie et de confiance des citoyens subsistent.

Mots-clés: Vision 2035 du Cameroun, ODD 16 des Nations Unies, gestion des élections, ELECAM, Feuille de route des Nations Unies, Gouvernance.



1. Introduction

Cameroon's Vision 2035, adopted in 2009, represents a landmark in the country's long-term development planning. It articulates three overarching goals: achieving middle-income status; consolidating democracy and national unity, and; strengthening governance and institutional capacity (Government of Cameroon, 2009). These ambitions are framed against a backdrop of historical political transitions, economic volatility, and persistent governance challenges. Elections management, as a cornerstone of democratic consolidation, occupies a central role in this vision. The United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), adopted in 2015, provide a global framework for inclusive development. Among the 17 goals, SDG 16 — "Peace, Justice, and Strong Institutions" — is particularly relevant to electoral governance. It emphasizes the need for accountable institutions, inclusive decision-making, and the reduction of violence (United Nations, 2015). For Cameroon, aligning Vision 2035 with SDG 16 requires strengthening electoral institutions, ensuring transparency, and fostering citizen trust in democratic processes.

Historically, since independence in 1960, Cameroon's political trajectory has been characterized by centralized authority and limited political pluralism. The introduction of multiparty politics in the early 1990s, under pressure from civil society and international actors, marked a turning point. However, elections have often been marred by allegations of fraud, low voter turnout, and contested legitimacy (Konings & Nyamnjoh, 2003).

The creation of Elections Cameroon (ELECAM) in 2006 was intended to professionalize electoral management and reduce executive influence. Yet, critics argue that ELECAM's composition and appointment procedures compromise its independence (Nkafu Policy Institute, 2025). This tension between institutional design and political practice remains central to debates on Cameroon's democratic consolidation.

Vision 2035 situates governance reform as a pillar of national emergence. It emphasizes:

- Institutional strengthening: building autonomous, accountable bodies.
- Democratic consolidation: ensuring credible elections and citizen participation.
- Rule of law: aligning national institutions with international norms.

These objectives resonate with SDG 16, which calls for inclusive institutions and participatory governance. The nexus between Vision 2035 and SDG 16 is therefore not abstract but operational, requiring concrete reforms in elections management.

In order to fit regional and international framing, Cameroon's electoral reforms must also be understood within broader African governance frameworks, such as:

- African Union Agenda 2063 emphasizes democratic governance and credible elections as prerequisites for continental development (African Union, 2022).
- ECOWAS Protocol on Democracy and Good Governance (2001) sets standards for electoral integrity, though Cameroon is not a member, its principles influence regional norms.
- UNDP Governance Programs in Africa provide technical assistance to strengthen electoral institutions and promote inclusivity (UNDP, 2023).

Cameroon's adaptation of the UN roadmap for elections management thus reflects both domestic imperatives and regional commitments.

Elections are not merely political events; they are developmental processes. Credible elections:

- Enhance legitimacy of governance structures.
- Foster stability, reducing risks of conflict.
- Enable citizen participation, strengthening social cohesion.
- Align national policies with international development frameworks.

In Cameroon, the credibility of elections directly impacts Vision 2035's governance pillar. Weak electoral processes undermine trust, discourage investment, and exacerbate social tensions. Conversely, reforms that enhance transparency and inclusivity contribute to stability and sustainable development.

2. The problem

Despite reforms, Cameroon's electoral processes remain contested. That is, limited transparency in vote counting and result declaration (Brookings Institution, 2023), weak independence of ELECAM, perceived as aligned with incumbency (UNDP, 2023), and, low trust among citizens, reflected in post electoral disputes and violence (African Union, 2022).

These challenges undermine Vision 2035's governance objectives and Cameroon's alignment with SDG 16.

This article makes three principal contributions to contemporary scholarship on electoral governance in Africa. First, it reconceptualizes elections management as a developmental institution rather than merely an administrative or constitutional process. Second, it develops the Integrated Electoral Governance and Sustainable Development Framework (IEGSDF), which explains the institutional pathways linking electoral integrity, democratic legitimacy and sustainable national development within the context of Cameroon Vision 2035 and Sustainable Development Goal 16. Third, through a comparative analysis of Ghana, Kenya, Nigeria and

Rwanda, the study identifies institutional reforms capable of strengthening electoral governance in emerging African democracies.

3. Literature Review

The study of elections as a mechanism of democratic consolidation has long been central to political science. Diamond (2008) emphasizes that democracy is sustained not only by periodic elections but by the credibility of those elections. Dahl's (1971) concept of polyarchy highlights inclusive participation and contestation as essential dimensions of democratic governance. Acemoglu and Robinson (2012) argue that institutions determine national prosperity, and weak electoral institutions perpetuate authoritarian resilience.

In the African context, elections are often described as “foundational moments” for state legitimacy (Lindberg, 2006). However, scholars caution against equating the mere occurrence of elections with democratic consolidation. Instead, the integrity of electoral processes — transparency, inclusivity, independence — determines whether elections contribute to sustainable development (Schedler, 2002)

The United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 16, explicitly link governance to development outcomes. Credible elections are seen as pathways to peace, justice, and strong institutions (United Nations, 2015). UNDP (2023) underscores that democratic governance is both a goal and a means of achieving sustainable development. Electoral integrity reduces conflict risks, enhances citizen trust, and fosters inclusive policymaking. Recent scholarship connects SDG 16 to electoral reforms in Africa. International IDEA (2024) notes that countries aligning electoral governance with SDG 16 demonstrate higher resilience against political instability. Afolabi (2018) argues that elections underpin sustainable development by legitimizing governments and enabling long-term planning.

Comparatively other African country's electoral experiences provide valuable lessons for Cameroon.

- Ghana: The Electoral Commission's independence has been central to democratic consolidation. Despite challenges, Ghana's elections are widely regarded as credible, enhancing trust and stability (Gyimah-Boadi, 2019).
- Kenya: ICT integration in elections improved transparency but raised cybersecurity concerns. The 2017 elections highlighted both the potential and risks of digitalization (Cheeseman, 2018).
- Nigeria: Electoral reforms, including biometric voter registration, have reduced fraud but challenges of violence and logistics persist (Omotola, 2010).

- Rwanda: Electoral reforms are linked to broader governance strategies, emphasizing stability and development, though questions remain about inclusivity (UNDP, 2023).

These cases illustrate that institutional independence, technological innovation, and civic engagement are critical for electoral integrity.

Cameroon's electoral reforms have been incremental. The establishment of ELECAM was intended to professionalize elections management, but critics argue that its autonomy is compromised by executive influence (Nkafu Policy Institute, 2025). Brookings Institution (2023) highlights persistent challenges of transparency and trust. Civil society organizations have played a role in monitoring elections, but their impact is limited by restricted access and political pressures (Konings & Nyamnjoh, 2003). International observers, including the African Union and EU, have repeatedly called for reforms to enhance credibility (African Union, 2022).

The role of technology in elections is increasingly significant. ICT tools can enhance transparency through real-time result transmission, biometric registration, and digital monitoring. However, they also introduce risks of hacking, misinformation, and exclusion of digitally marginalized populations (Cheeseman, 2018). In Cameroon, ICT adoption has been limited, with pilot projects in voter registration but little integration in result transmission. Expanding ICT use requires safeguards against cyber threats and investments in digital literacy.

Inclusivity is central to SDG 16. Women, youth, and marginalized groups often face barriers to participation. UN Women (2022) emphasizes that gender equality in political participation strengthens democratic legitimacy. In Cameroon, women's representation remains low, and youth engagement is constrained by disillusionment and logistical barriers (Nkafu Policy Institute, 2025). Programs supported by UNDP and civil society aim to enhance inclusivity, but structural challenges persist. Addressing these requires targeted civic education, affirmative measures, and institutional reforms.

Cameroon's context provides a clear linkage between, vision 2035, the SDG 16 and elections management. The Vision 2035, adopted in 2009, sets out three overarching ambitions: achieving middle-income status, consolidating democracy and national unity, and strengthening governance (Government of Cameroon, 2009). The governance pillar explicitly recognizes that credible elections are the foundation of democratic consolidation. Without transparent and inclusive electoral processes, the legitimacy of governance structures is undermined, which in turn jeopardizes economic growth and social stability.

The United Nations' Sustainable Development Goal 16 emphasizes the creation of accountable institutions, inclusive decision-making, and the reduction of violence (United Nations,

2015). Electoral integrity is central to this goal: credible elections foster peace by reducing conflict risks, strengthen justice by legitimizing governance, and build strong institutions by enhancing citizen trust.

Elections management is the critical intersection where Vision 2035 and SDG 16 converge.

- Institutional Strengthening: Vision 2035 calls for autonomous institutions; SDG 16 requires strong, accountable bodies. ELECAM's role embodies this nexus, though its autonomy remains contested (Nkafu Policy Institute, 2025).
- Transparency: Both frameworks emphasize transparency. Vision 2035 links it to governance reform, while SDG 16 frames it as essential for peace and justice.
- Inclusivity: Vision 2035 highlights citizen participation; SDG 16 demands inclusive decision-making. Programs targeting women, youth, and marginalized groups reflect this shared priority (UN Women, 2022).
- Stability and Development: Credible elections reduce conflict risks, fostering stability necessary for Vision 2035's economic ambitions and aligning with SDG 16's peace objective (Brookings Institution, 2023).

Page | 495

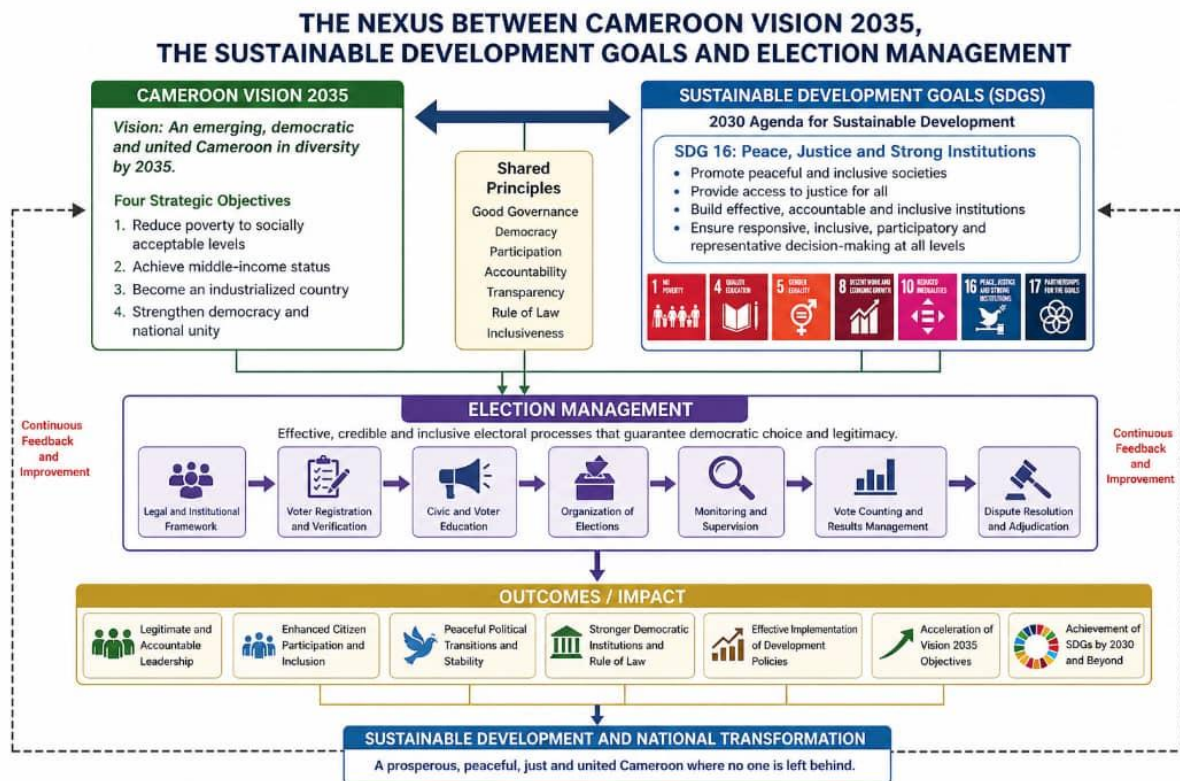


Figure 1: An illustration of the interconnection between vision 2035, SDG 16 and election management in Cameroon

As illustrated in Figure 1, Cameroon's adaptation of the UN roadmap for elections management demonstrates this interconnection. UNDP technical assistance has supported ELECAM staff training, civic education, and inclusivity programs (UNDP, 2023; United Nations, 2022). These interventions align Vision 2035's governance pillar with SDG 16's emphasis on strong institutions.

Towards an Integrated Electoral Governance and Sustainable Development Framework (IEGSDF)

While existing scholarship has extensively examined democracy, electoral integrity and institutional development, comparatively little attention has been devoted to explaining how electoral governance simultaneously functions as a constitutional institution, a governance mechanism and a catalyst for sustainable national development. Much of the existing literature approaches elections either as constitutional events that determine political leadership (Dahl, 1971; Diamond, 2008), or as institutional mechanisms through which democratic accountability may be strengthened (Schedler, 2002). Development literature, on the other hand, frequently treats governance as one component of economic planning without explicitly demonstrating the institutional pathways through which electoral credibility contributes to long-term national development.

This study argues that these perspectives, while individually persuasive, remain analytically fragmented. Cameroon Vision 2035 conceptualizes governance as one of the principal pillars of national emergence, whereas Sustainable Development Goal 16 identifies peaceful, just and accountable institutions as indispensable prerequisites for sustainable development. Elections Cameroon (ELECAM) occupies the institutional space where these two policy frameworks intersect. Consequently, electoral governance should no longer be viewed merely as an administrative process responsible for organizing elections but rather as an institutional bridge linking constitutional democracy, public legitimacy and sustainable national development.

To explain this relationship, the present study proposes the Integrated Electoral Governance and Sustainable Development Framework (IEGSDF). The framework conceptualizes electoral governance as a dynamic institutional process through which transparent, inclusive and accountable elections generate democratic legitimacy, strengthen governance institutions and ultimately facilitate sustainable socio-economic development.

Unlike traditional democratic theories that focus primarily on political competition, the IEGSDF emphasizes the developmental consequences of electoral integrity. It therefore extends

existing governance literature by demonstrating that elections are simultaneously legal institutions, governance mechanisms and developmental interventions.

4. Methodology

This study adopts a qualitative research design rooted in policy analysis and comparative case study methodology. The choice of qualitative methods is informed by the need to capture the complexity of electoral governance in Cameroon, the interplay between Vision 2035 and SDG 16, and the adaptation of UN roadmaps. Quantitative data such as voter registration figures and turnout rates are referenced, but the emphasis is on institutional processes, stakeholder perceptions, and comparative insights.

The analytical framework integrates three dimensions:

- Policy Analysis: Examining Vision 2035 and UN SDG frameworks as guiding documents for governance reform.
- Institutional Assessment: Evaluating ELECAM's structure, autonomy, and performance in elections management.
- Comparative Case Studies: Drawing lessons from Ghana, Kenya, Nigeria, and Rwanda to contextualize Cameroon's trajectory.

This triangulated approach ensures that findings are grounded in both local realities and broader African governance trends.

The study relies on multiple sources of data:

- Primary Documents: Cameroon Vision 2035 (Government of Cameroon, 2009), UN SDG framework (United Nations, 2015), UN Sustainable Development Cooperation Framework (United Nations, 2022).
- Institutional Reports: UNDP governance reports (UNDP, 2023), International IDEA publications (International IDEA, 2024), Nkafu Policy Institute analyses (Nkafu Policy Institute, 2025).
- Academic Literature: Scholarly works on democracy and elections (Dahl, 1971; Diamond, 2008; Acemoglu & Robinson, 2012; Lindberg, 2006; Schedler, 2002).
- Election Observation Reports: African Union (2022), EU observer missions, Brookings Institution (2023).
- Comparative Case Studies: Ghana (Gyimah-Boadi, 2019), Kenya (Cheeseman, 2018), Nigeria (Omotola, 2010), Rwanda (UNDP, 2023).

The case study method allows for in-depth exploration of Cameroon's electoral reforms across three key elections:

- 2011 Presidential Elections: First organized entirely by ELECAM.
- 2018 Presidential Elections: Conducted amid the Anglophone crisis.
- 2025 Presidential Elections: Marked by biometric registration and UN technical assistance.

Each case is analyzed for institutional performance, citizen participation, transparency, and inclusivity.

Comparative analysis situates Cameroon within broader African electoral governance trends. Ghana, Kenya, Nigeria, and Rwanda are selected as benchmarks due to their diverse experiences:

- Ghana's emphasis on independence.
- Kenya's ICT integration.
- Nigeria's biometric reforms.
- Rwanda's linkage of elections to governance strategies.

This lens highlights both opportunities and risks for Cameroon.

Data collection involved systematic review of documents, reports, and scholarly literature. Analysis employed thematic coding to identify recurring issues: autonomy, transparency, inclusivity, citizen trust, and international support. Comparative insights were synthesized to draw lessons for Cameroon.

The study acknowledges the following limitations:

- Reliance on secondary data may constrain access to firsthand perspectives.
- Political sensitivities limit availability of certain institutional documents.
- Comparative analysis may not fully capture Cameroon's unique context.

Despite these limitations, triangulation of sources enhances validity and reliability.

The study adheres to ethical standards in research:

- Respect for confidentiality in reporting sensitive political issues.
- Reliance on publicly available documents and scholarly literature.
- Avoidance of partisan bias, focusing on institutional analysis and comparative insights.

5. Results and Discussion

The establishment of Elections Cameroon (ELECAM) in 2006 was a milestone in Cameroon's electoral governance. Its mandate was to organize, supervise, and manage elections independently of the executive. However, scholars and observers have consistently questioned its autonomy. The appointment of ELECAM members by the President has raised concerns about executive influence (Nkafu Policy Institute, 2025). Despite these criticisms, ELECAM has introduced reforms aimed at professionalizing electoral management. These include biometric

voter registration, improved logistical planning, and enhanced training for staff. UNDP (2023) notes that such reforms have contributed to more orderly electoral processes, though they have not fully addressed issues of transparency and trust.

An overview of the recent elections in Cameroon, reveals improvement from 2011.

- *2011 Presidential Elections:* The 2011 elections were the first organized entirely by ELECAM. While the process was relatively peaceful, opposition parties alleged widespread irregularities. Voter turnout was low, reflecting citizen disillusionment (Konings & Nyamnjoh, 2003).
- *2018 Presidential Elections:* The 2018 elections occurred amid political tensions and security challenges in the Anglophone regions. ELECAM faced logistical difficulties, and many citizens were unable to vote due to insecurity. International observers highlighted the need for greater inclusivity and transparency (African Union, 2022).
- *2025 Elections:* The 2025 elections marked a turning point, with over 8 million registered voters and expanded use of biometric registration. UN technical assistance supported staff training and multi-stakeholder dialogue (UN Cameroon, 2025). While improvements were noted, opposition parties continued to question ELECAM's independence.

Citizen participation has gradually increased, but challenges remain. Women's representation in parliament is below regional averages, and youth engagement is constrained by disillusionment and logistical barriers (UN Women, 2022). Civic education programs supported by UNDP have sought to enhance participation, but structural barriers persist. Inclusivity is central to SDG 16. Programs targeting women, youth, and marginalized groups are essential for strengthening democratic legitimacy. Cameroon's progress in this area has been partial, with significant room for improvement.

Cameroon's adaptation of the UN roadmap for elections management reflects both domestic imperatives and international commitments. The UN Sustainable Development Cooperation Framework (2022–2026) emphasizes inclusivity, transparency, and institutional strengthening (United Nations, 2022). The UNDP and partners have provided technical assistance, focusing on training ELECAM staff, supporting civic education programs, promoting inclusivity for women and youth and facilitating multi-stakeholder dialogue. These interventions have contributed to incremental improvements, though structural challenges remain.

5.1 Comparative Electoral Governance in Africa: Lessons for Cameroon

One of the principal objectives of comparative public law and governance scholarship is to identify institutional innovations capable of improving democratic governance across jurisdictions

with similar constitutional, political and socio-economic characteristics. Comparative analysis enables researchers not only to identify best practices but also to understand the contextual conditions under which particular institutional reforms succeed or fail (Lijphart, 1971). Within Africa, Election Management Bodies (EMBs) have evolved differently despite sharing broadly similar colonial legacies and democratization trajectories. Consequently, the experiences of Ghana, Kenya, Nigeria and Rwanda provide useful benchmarks against which Cameroon's electoral governance architecture may be evaluated.

Rather than assuming that successful electoral reforms can simply be transplanted from one jurisdiction to another, this study adopts a functional comparative approach. The analysis therefore examines the institutional design, constitutional safeguards, operational practices and governance outcomes associated with each country's electoral management framework before identifying reforms that are adaptable to the Cameroonian context.

The comparative analysis focuses on five institutional indicators that contemporary electoral governance literature identifies as essential for democratic consolidation:

- Institutional independence;
- Appointment procedures of electoral commissioners;
- Financial autonomy;
- Technological innovation in electoral administration;
- Public confidence in electoral institutions.

These indicators collectively determine whether electoral management bodies function as impartial democratic institutions or remain susceptible to political interference.

Comparative analysis situates Cameroon within broader African electoral governance trends. Ghana, Kenya, Nigeria, and Rwanda are selected as benchmarks due to their diverse experiences:

A. Ghana: Institutional Independence as the Foundation of Electoral Credibility

Among African democracies, Ghana is widely regarded as one of the continent's most successful examples of institutionalized electoral governance. Since the adoption of the 1992 Constitution, the Electoral Commission of Ghana has progressively established itself as an autonomous constitutional body responsible for organizing elections without direct governmental control. Although commissioners are formally appointed by the President, such appointments are undertaken in consultation with the Council of State, thereby introducing an additional institutional safeguard that reduces perceptions of executive domination.

Beyond constitutional design, Ghana's electoral credibility derives from a culture of institutional professionalism and consistent compliance with electoral laws. Political parties

generally accept the authority of the Electoral Commission even during closely contested elections because institutional legitimacy has gradually been built through transparency, stakeholder consultation and predictable administrative procedures. The Commission regularly conducts nationwide consultations before introducing electoral reforms, ensuring that opposition parties, civil society organizations and election observers participate in shaping electoral regulations.

The Ghanaian experience demonstrates that institutional independence is not merely a legal concept but a practical administrative culture. Autonomy must therefore be reinforced through transparent appointment procedures, professional management, public accountability and financial independence. Cameroon may draw valuable lessons from Ghana by redesigning the appointment procedure for ELECAM members to incorporate parliamentary participation, judicial representation and civil society involvement. Such reforms would significantly reduce persistent public perceptions that ELECAM operates as an extension of executive authority.

Furthermore, Ghana's experience illustrates that political trust develops gradually through repeated demonstrations of institutional impartiality rather than through legal declarations alone. Electoral legitimacy therefore depends equally upon institutional behaviour and constitutional design.

B. Kenya: Technological Innovation and Electoral Transparency

Kenya presents a markedly different model of electoral governance in which technology has become central to electoral administration. Following the widespread electoral violence experienced after the disputed 2007 elections, Kenya embarked upon one of Africa's most ambitious programmes of electoral modernization. The establishment of the Independent Electoral and Boundaries Commission (IEBC) was accompanied by substantial investments in biometric voter registration, electronic voter identification and electronic transmission of election results. The introduction of digital technologies significantly reduced opportunities for multiple voting, ballot stuffing and manual manipulation of voter registers. Nevertheless, Kenya's experience also demonstrates that technology alone cannot guarantee electoral credibility. The Supreme Court's historic annulment of the 2017 presidential election illustrated that even technologically sophisticated electoral systems remain vulnerable when administrative procedures are inconsistently applied or legal safeguards are disregarded.

This experience offers two important lessons for Cameroon. First, technological innovation should complement rather than replace institutional accountability. Investments in biometric registration, electronic result transmission and digital electoral databases must be accompanied by transparent auditing procedures, independent cybersecurity assessments and effective judicial

oversight. Second, electoral technologies should remain sufficiently transparent to permit independent verification by political parties and election observers. Technology should increase public confidence rather than create additional uncertainty regarding electoral outcomes.

Consequently, Cameroon should progressively expand the use of secure electronic transmission of polling station results while simultaneously establishing independent mechanisms for auditing electoral software and digital infrastructure. Such reforms would strengthen both administrative efficiency and electoral transparency without compromising institutional accountability.

C. Nigeria: Biometric Innovation and Electoral Reform

Nigeria's electoral governance reforms have been driven primarily by efforts to reduce electoral fraud through technological innovation. The Independent National Electoral Commission (INEC) has introduced several significant reforms over the past decade, culminating in the deployment of the Bimodal Voter Accreditation System (BVAS) during the 2023 general elections. BVAS combines fingerprint and facial recognition technologies to authenticate voters before ballot issuance, thereby substantially reducing incidents of multiple voting and voter impersonation.

Complementing these technological innovations, Nigeria enacted the Electoral Act 2022, which introduced clearer legal standards governing result transmission, campaign finance regulation, electoral offences and dispute resolution. Although logistical challenges and electoral violence remain significant concerns, Nigeria demonstrates how continuous legislative reform can gradually improve electoral administration even within politically complex environments.

For Cameroon, the Nigerian experience underscores the importance of integrating technological reforms within a broader programme of legislative modernization. Biometric voter registration should not constitute the final stage of electoral digitalization but rather serve as the foundation for comprehensive electoral management reforms encompassing voter accreditation, electronic result transmission, digital electoral dispute management and transparent publication of polling station results.

D. Rwanda: Electoral Governance and National Development Planning

Unlike many African democracies where electoral reforms have evolved independently from national development planning, Rwanda deliberately integrates electoral governance within its long-term national transformation agenda. Electoral reforms are therefore conceived not merely as constitutional obligations but as instruments for strengthening state legitimacy, promoting institutional stability and facilitating socio-economic development.

Rwanda's National Electoral Commission operates within a governance framework emphasizing administrative professionalism, civic education and extensive voter outreach.

Electoral participation is closely linked to broader programmes promoting national unity, citizen engagement and public sector accountability. Although international scholars continue to debate the competitiveness of Rwanda's electoral system, there is broad consensus that electoral administration itself is characterized by high organizational efficiency and extensive voter mobilization.

Cameroon may not replicate Rwanda's political model because of important constitutional and historical differences. Nevertheless, Rwanda demonstrates that electoral governance should be integrated into broader national development planning. Vision 2035 should therefore explicitly identify electoral integrity as one of the measurable indicators of governance performance rather than treating elections solely as periodic constitutional events.

5.2 Cross-Country Lessons for Cameroon

The comparative analysis demonstrates that no African electoral management body is without institutional challenges. Nevertheless, successful electoral governance systems consistently exhibit several common characteristics that remain insufficiently developed within Cameroon.

First, institutional independence extends beyond constitutional declarations and requires appointment procedures that reduce perceptions of executive domination. Ghana's consultative appointment model and Nigeria's legislative confirmation process provide useful examples of institutional safeguards capable of enhancing public confidence.

Second, technological innovation should enhance transparency rather than merely improve administrative efficiency. Kenya's experience illustrates both the opportunities and risks associated with digital electoral systems, emphasizing the necessity of cybersecurity, independent auditing and judicial oversight.

Third, continuous legal reform is essential. Nigeria's Electoral Act 2022 demonstrates that electoral legislation must evolve alongside technological innovation and changing democratic expectations. Cameroon should therefore consider periodic reviews of its Electoral Code to address emerging governance challenges.

Fourth, electoral governance should be integrated into national development planning. Rwanda illustrates how elections can function as instruments for strengthening institutional legitimacy and citizen participation within broader development strategies. This lesson aligns closely with Cameroon Vision 2035 and reinforces the argument advanced throughout this article that electoral integrity constitutes a prerequisite for sustainable national development.

Ultimately, comparative analysis confirms that Cameroon does not require entirely new democratic institutions. Rather, it requires targeted institutional reforms that strengthen the autonomy, transparency, accountability and technological capacity of existing electoral institutions while simultaneously promoting greater citizen confidence in democratic governance.

Table 1. A comparative analysis of Cameroon with other African electoral governance trends

Country	Description
Ghana	Ghana's Electoral Commission is widely regarded as a model of independence. Its credibility has been central to democratic consolidation (Gyimah-Boadi, 2019). Cameroon can learn from Ghana's emphasis on institutional autonomy and transparency
Kenya	Kenya's integration of ICT in elections has improved transparency but introduced cybersecurity risks. The 2017 elections highlighted both the potential and challenges of digitalization (Cheeseman, 2018). Cameroon's limited ICT adoption reflects caution but also missed opportunities.
Nigeria	Nigeria's adoption of biometric voter registration has reduced fraud but challenges of violence and logistics persist (Omotola, 2010). Cameroon's biometric reforms mirror Nigeria's experience, highlighting the importance of complementary measures to address violence and logistical barriers
Rwanda	Rwanda's electoral reforms are linked to broader governance strategies emphasizing stability and development. While questions remain about inclusivity, Rwanda demonstrates the potential of aligning electoral reforms with national development agendas (UNDP, 2023).

Transparency is central to electoral legitimacy. In Cameroon, limited transparency in vote counting and result declaration undermines trust (Brookings Institution, 2023). Enhancing transparency requires real-time result publication, independent oversight, and ICT safeguards. Trust in institutions is essential for democratic consolidation. Cameroon's electoral reforms have improved logistical management but have not fully addressed trust deficits. Building trust requires strengthening ELECAM's independence, enhancing transparency, and promoting inclusivity.

Civil society organizations play a critical role in monitoring elections and promoting transparency. In Cameroon, their impact has been limited by restricted access and political pressures (Konings & Nyamnjoh, 2003). Expanding civil society participation is essential for enhancing credibility. International observers, including the African Union and EU, have repeatedly called for reforms to strengthen transparency and inclusivity (African Union, 2022).

Their recommendations highlight the need for constitutional reforms, enhanced transparency, and expanded civic education.

The interconnection between Cameroon's Vision 2035, SDG 16, and elections management is evident in the country's recent reform trajectory. Vision 2035's governance pillar emphasizes institutional strengthening and democratic consolidation, while SDG 16 calls for peace, justice, and strong institutions. Elections management, embodied in the role of ELECAM, sits at the nexus of these frameworks.

The adoption of biometric registration, civic education programs, and UN-supported inclusivity initiatives demonstrates Cameroon's attempt to operationalize this linkage. Yet, persistent concerns about ELECAM's autonomy and transparency highlight the gap between aspirational frameworks and practical implementation. Comparative insights from Ghana and Kenya show that institutional independence and technological innovation can reinforce both national development goals and SDG 16 outcomes, underscoring the need for Cameroon to deepen reforms that simultaneously advance Vision 2035 and global governance commitments.

6. Recommendations

The findings of this study demonstrate that while Cameroon has undertaken significant reforms in electoral governance, achieving the governance aspirations contained in Cameroon Vision 2035 and Sustainable Development Goal 16 requires a more comprehensive programme of institutional transformation. Electoral reforms should therefore extend beyond administrative improvements and evolve into a coherent national governance strategy aimed at strengthening democratic legitimacy, institutional accountability and sustainable development.

Drawing upon comparative experiences from Ghana, Kenya, Nigeria and Rwanda, together with international standards on electoral integrity, this study proposes an integrated Electoral Governance Reform Roadmap comprising constitutional, legislative, institutional, technological and civic reforms.

Unlike isolated policy recommendations, the proposed roadmap recognizes that electoral governance constitutes an interconnected institutional ecosystem in which reforms implemented in one component influence the effectiveness of the entire democratic system.

6.1 Constitutional Reform

The Constitution remains the supreme legal framework governing electoral administration. Consequently, meaningful electoral reforms require constitutional adjustments capable of strengthening both the independence and public legitimacy of Elections Cameroon (ELECAM).

The present constitutional arrangement, under which members of ELECAM are appointed exclusively by the President of the Republic, has generated persistent public debate regarding institutional autonomy. Although presidential appointment does not automatically compromise institutional independence, comparative constitutional practice demonstrates that broader participation in appointment processes generally enhances public confidence in electoral management bodies.

Accordingly, this study proposes the establishment of an independent Electoral Appointments Commission responsible for recommending qualified candidates for appointment to ELECAM. The Commission should comprise representatives from Parliament, the Supreme Court, the Constitutional Council, the Cameroon Bar Association, accredited civil society organizations, universities and registered political parties. Presidential appointment should subsequently be limited to confirming nominees selected through this transparent consultative process.

Furthermore, commissioners should enjoy constitutionally protected fixed non-renewable terms of office, removable only through clearly defined constitutional procedures involving judicial review. Such safeguards would substantially strengthen institutional independence while simultaneously increasing public confidence in electoral governance.

6.2 Legislative Reform

Although the Electoral Code has undergone periodic amendments, emerging democratic challenges require continuous legislative modernization. Electoral legislation should therefore evolve alongside technological developments, changing democratic expectations and international best practices.

Several legislative amendments deserve consideration.

First, the Electoral Code should establish legally enforceable timelines governing publication of polling station results. Delays in announcing election outcomes often generate unnecessary speculation and undermine public confidence.

Second, legislation should require publication of polling station results on an electronic public portal immediately following completion of counting. Public accessibility to polling station results would permit political parties, election observers and ordinary citizens to independently verify aggregated national results.

Third, campaign finance regulations should require greater transparency regarding political donations and campaign expenditure. Disclosure requirements reduce opportunities for illicit political financing while promoting electoral fairness.

Finally, electoral dispute procedures should establish specialized judicial timelines requiring all election petitions to be determined before assumption of office whenever practicable. Timely judicial resolution strengthens confidence in constitutional dispute settlement mechanisms.

6.3 Institutional Reform of ELECAM

Page | 507

Institutional independence depends not only upon constitutional guarantees but equally upon administrative capacity, professional competence and organizational accountability.

Accordingly, ELECAM should progressively transform into a modern professional electoral institution guided by internationally recognized principles of electoral governance.

Institutional restructuring should include:

- creation of a permanent Electoral Research and Policy Directorate responsible for evaluating electoral reforms and recommending policy improvements;
- establishment of an Electoral Technology Directorate responsible for cybersecurity, digital innovation and electronic result management;
- creation of an independent Internal Audit Unit reporting directly to the Electoral Board;
- strengthening regional and divisional offices through permanent professional staff rather than temporary electoral personnel;
- institutionalization of continuous professional development programmes for electoral administrators.

These reforms would gradually transform ELECAM from an election administration agency into a permanent democratic governance institution.

6.4 Digital Electoral Transformation Strategy

Technological innovation should become one of the principal pillars of electoral modernization.

Cameroon has already introduced biometric voter registration, representing an important first step toward digital electoral governance. Nevertheless, international comparative experience demonstrates that comprehensive digital electoral systems extend considerably beyond biometric registration.

Accordingly, Cameroon should progressively implement:

- electronic voter verification;
- secure electronic transmission of polling station results;
- blockchain-based audit trails for electoral data;
- online publication of polling station results;
- digital election observation platforms;

- artificial intelligence-assisted logistics management;
- cybersecurity monitoring centres for electoral infrastructure.

Importantly, technological innovation must remain subject to independent auditing and public verification. Technology should increase transparency rather than create additional opportunities for manipulation or public suspicion.

6.5 Civic Participation Strategy

Democratic consolidation requires continuous civic engagement extending beyond election periods.

Consequently, Cameroon should establish a permanent National Civic Education Programme coordinated jointly by ELECAM, the Ministry of Secondary Education, universities, civil society organizations and local governments.

Priority should be given to:

- first-time voters;
- women;
- university students;
- internally displaced persons;
- persons living with disabilities;
- indigenous communities;
- diaspora communities.

Civic education should emphasize constitutional rights, peaceful political participation, digital literacy and democratic accountability rather than merely explaining voting procedures.

6.6 Strengthening Electoral Justice

Public confidence in elections depends substantially upon effective dispute resolution. Accordingly, Cameroon should strengthen electoral justice through:

- specialized electoral courts or dedicated electoral divisions;
- mandatory publication of all electoral judgments;
- simplified procedures for electoral complaints;
- expanded legal aid for election petitions;
- digital case management systems;
- judicial training on comparative electoral jurisprudence.

An efficient electoral justice system reduces political tension by demonstrating that electoral grievances may be resolved through constitutional institutions rather than political confrontation.

6.7 International Cooperation and Regional Learning

Cameroon should continue strengthening cooperation with international electoral organizations while ensuring that reforms remain nationally owned.

Page | 509

Priority partnerships include:

- African Union;
- International IDEA;
- United Nations Development Programme;
- Commonwealth Electoral Network;
- Association of African Election Authorities;
- Electoral Commissions Forum of SADC (for technical exchanges);
- ECONEC (as a source of comparative electoral standards, even though Cameroon is not a member).

International cooperation should increasingly emphasize institutional learning, peer review, technical innovation and comparative policy research rather than short-term election observation alone.

The implementation of these reforms should not be regarded as isolated electoral interventions but rather as components of a comprehensive national governance transformation strategy. Electoral governance constitutes the institutional foundation upon which democratic legitimacy, public accountability, investor confidence and sustainable socio-economic development ultimately depend. Consequently, strengthening electoral governance should become one of the strategic priorities for achieving Cameroon Vision 2035 and fulfilling the commitments contained in Sustainable Development Goal 16.

Cameroon's path toward Vision 2035 is intertwined with its ability to consolidate democracy through credible elections. Economic growth and social stability cannot be sustained without legitimacy and trust in governance institutions. The reforms undertaken so far demonstrate commitment but fall short of transformative change.

The next decade is critical. By 2035, Cameroon must demonstrate that its governance pillar has matured into robust institutions capable of delivering credible elections. This requires bold reforms, sustained international cooperation, and inclusive participation. The lessons from other African countries show that progress is possible, but it demands political will, institutional autonomy, and citizen engagement.

Aligning Vision 2035 with SDG 16 is not merely a policy exercise; it is a developmental imperative. Credible elections foster peace, justice, and strong institutions, which in turn enable sustainable development. For Cameroon, the stakes are high: achieving Vision 2035 depends on the credibility of its democratic processes.

7. Conclusion

In conclusion, Cameroon's Vision 2035 and the UN Sustainable Development Goals intersect meaningfully in the domain of elections management. The country's long-term development strategy recognizes that democratic consolidation and governance reform are prerequisites for economic growth and social stability. SDG 16 reinforces this by emphasizing peace, justice, and strong institutions.

The analysis of Cameroon's electoral reforms reveals incremental progress but persistent challenges. The establishment of ELECAM marked a step toward institutional strengthening, yet its autonomy remains contested. Biometric voter registration and logistical improvements have enhanced efficiency, but transparency deficits continue to undermine trust. Citizen participation has grown, with over eight million registered voters in 2025, yet inclusivity for women, youth, and marginalized groups remains limited.

Cameroon's adaptation of the UN roadmap for elections management demonstrates commitment to international norms. UNDP and partners have supported staff training, civic education, and inclusivity programs. However, structural barriers — executive influence, limited transparency, and restricted civil society participation — constrain progress.

Comparative insights from Ghana, Kenya, Nigeria, and Rwanda highlight lessons for Cameroon. Ghana's emphasis on institutional independence, Kenya's ICT integration, Nigeria's biometric reforms, and Rwanda's governance linkages illustrate diverse pathways to electoral integrity. Cameroon's trajectory reflects both opportunities and risks: reforms have improved processes, but without deeper institutional autonomy and inclusivity, elections may continue to face legitimacy deficits.

Ultimately, credible elections are not only political events but developmental processes. They underpin legitimacy, foster stability, and enable inclusive policymaking. For Cameroon, strengthening elections management is essential for achieving Vision 2035's governance pillar and aligning with SDG 16.

The analysis confirms that credible elections are the bridge between Vision 2035's governance ambitions and SDG 16's global objectives. Without transparent and inclusive electoral processes, Cameroon risks undermining both its national development strategy and its alignment

with international norms. Strengthening ELECAM's independence, enhancing transparency through ICT safeguards, and institutionalizing multi-stakeholder dialogue are therefore not only domestic reforms but developmental imperatives. By embedding electoral integrity into its Vision 2035 roadmap, Cameroon can foster peace, justice, and strong institutions in line with SDG 16, while also securing the legitimacy necessary for sustainable growth. The convergence of these frameworks highlights that elections management is more than a procedural exercise — it is the linchpin of democratic consolidation and long-term stability.

Elections should no longer be understood merely as constitutional procedures through which governments are periodically elected. Rather, they constitute developmental institutions whose credibility determines the effectiveness of governance, institutional legitimacy and long-term national transformation. In the Cameroonian context, achieving Vision 2035 requires recognizing electoral governance not as an isolated democratic event but as an indispensable pillar of sustainable development under SDG 16.





**Le maternage politique » comme modèle alternatif de gouvernance locale en
afrique subsaharienne : Une étude de la conversion du capital social en
dividende politique par les femmes-maires des Communes de Mayo-Darlé et
de Douala II au Cameroun**

Page | 512

Political mothering » an alternative model of local governance in sub-saharan Africa: An analysis of the women mayors of Mayo Darlé and Douala 2, Cameroon, converting social capital into political dividends

Par :

ADAMA DOURTOU GARBA

Doctorante en Science Politique, Option Politique Interne

Université de Garoua, Cameroun

Résumé :

Face aux modèles de gestion territoriale traditionnellement marqués par la notabilité, le clientélisme et la domination masculine, cet article analyse l'émergence du « maternage politique » chez les femmes-maires au Cameroun. À travers l'étude qualitative et comparative des communes de Douala II (métropole urbaine) et de Mayo-Darlé (ruralité coutumière), la recherche adopte une approche intégrative pour explorer l'ambivalence structurelle de cette gouvernance au féminin. Elle démontre comment ces élues locales parviennent à s'imposer en convertissant un capital social d'ascendance communautaire (réseaux marchands, associations, cercles familiaux) en un dividende politique électoral efficient. Pour y parvenir, elles transposent l'éthique du care (soin, écoute, redistribution) au rang de principe d'action publique municipale (à l'instar de la « politique du panier » ou de la « subversion feutrée »), érigeant la figure de la mère en bouclier symbolique contre la censure virile. Toutefois, l'objectivation budgétaire révèle que cette conversion s'opère au sein d'une hiérarchisation idéologique subtile. En surinvestissant les secteurs dits « mous » (action sociale, hygiène, éducation de proximité), le système étatique et partisan postcolonial tend à enfermer ces dirigeantes dans leurs rôles de reproduction sociale, érigeant un véritable plafond de verre qui les exclut des grands arbitrages macro-économiques et financiers du développement territorial.

Mots-clés : Capital social, Cameroun, Éthique du care, Femmes-maires, Gouvernance locale, Hiérarchisation idéologique, Maternage politique.

Abstract:

In the face of territorial management models historically shaped by patriarchal note-taking, clientelism, and male dominance, this article analyzes the emergence of "political mothering" among female mayors in Cameroon. Through a qualitative and comparative study of the municipalities of Douala II (an urban metropolis) and Mayo-Darlé (a conservative rural area), this research adopts an integrative approach to explore the structural ambivalence of gendered local governance. It demonstrates how these elected officials successfully establish their authority by converting community-based social capital (market networks, associations, kinship circles) into an efficient electoral and political dividend. To do so, they elevate the ethics of care (listening, redistribution, mediation) into a core principle of municipal public action (exemplified by the "market-basket policy" or "muted subversion"), utilizing the sacred figure of the mother as a symbolic shield against virile political attacks. However, budgetary objectification reveals that this conversion occurs within a subtle ideological hierarchy. By over-investing in so-called "soft" sectors (social welfare, hygiene, primary education), the postcolonial state and party apparatuses tend to confine these exceptional leaders to social reproduction roles. This mechanisms erects an invisible glass ceiling that excludes them from macro-economic decision-making and major financial arbitrations of territorial development.

Keywords : Cameroon, Ethics of care, Female mayors, Ideological hierarchy, Local governance, Political mothering, Social capital.

Introduction

La reconfiguration contemporaine des espaces de pouvoir en Afrique subsaharienne est intrinsèquement liée à la mise en œuvre empirique des processus de décentralisation territoriale. Au Cameroun, ce dynamisme institutionnel s'est enraciné historiquement à travers la révision constitutionnelle de 1996¹, avant de connaître une accélération majeure sous l'impulsion du Code général des collectivités territoriales décentralisées (CTD) de 2019. Pensée originellement comme un vecteur de démocratisation par le bas, une passerelle de justice sociale et un mécanisme d'inclusion des acteurs autrefois relégués aux marges de l'État, cette nouvelle donne de la gouvernance de proximité devait logiquement ouvrir les portes des arènes délibératives et exécutives aux femmes.

Cependant, la confrontation de ce cadre normatif formel aux réalités sociopolitiques de terrain révèle un paradoxe structural profond : l'espace politique local demeure, de manière prépondérante, un sanctuaire phallocratique. Il est fortement structuré par des logiques de notabilité, de clientélisme et de domination virile qui caractérisent les dynamiques d'un État subsaharien en perpétuelle mutation². Comme le démontre l'école camerounaise de sociologie politique, l'arène publique locale n'est pas neutre ; elle est colonisée par des réseaux d'acteurs masculins qui configurent le pouvoir municipal comme un espace d'affirmation hégémonique et de distribution prébendière³, au sein d'un marché politique où le désordre s'avère parfois inventif⁴. Les femmes s'y heurtent de plein fouet à ce que la littérature critique qualifie d'univers "phallocentré", où l'autorité administrative et coutumière se conjugue historiquement au masculin⁵. L'accès aux ressources et au commandement y reste médiatisé par des codes de virilité politique où la force, la richesse ostentatoire et l'ancrage dans des cercles hégémoniques constituent les critères tacites de sélection des élites territoriales⁶.

¹ NGO TONG (C. M), *Intercommunalité, coopération décentralisée et stratégies de lutte contre la pauvreté au Cameroun : étude spécifique des villes de Limbé et Kribi et de la commune de Dschang*, Thèse de Doctorat en Droit public Nantes Université, 2012, p. 84

² SINDJOUN (L.), *L'État subsaharien en mutation : essai de politologie à partir du cas camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 34

³ MBEMBE (A), *De la postcolonie : Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris, Karthala, 2000, p. 112.

⁴ Ibid., p.59

⁵ NGONO (E), *Les femmes d'exécutif municipal au Cameroun : Sociologie d'une transgression politique*, Thèse de Doctorat en Science Politique, Université de Yaoundé II, 2014, p. 112

⁶ MACHIKOU (N), « Gouverner l'espace forestier : une expression de la volonté de surveiller, exploiter et conserver ». Polis / Revue Camerounaise de Science Politique, 2010, pp. 55-74

Pourtant, en dépit de cette censure de genre hautement intériorisée et reproduite par la biographie sociale du sexe⁷, des figures féminines exceptionnelles parviennent à subvertir la trajectoire de l'exclusion en conquérant l'appareil exécutif municipal. Les exemples de Denise Fampou à la tête de la Commune d'Arrondissement de Douala II (Littoral) et de Dadda Fadimatou au sein de la Commune de Mayo-Darlé (Adamaoua) illustrent de façon heuristique ces trajectoires d'exception. L'analyse fouillée de leur émergence démontre qu'elles ne se conforment pas simplement aux schèmes managériaux occidentaux ou aux pratiques de la « nouvelle gouvernance » importée⁸. Pour s'imposer, se légitimer et gouverner dans un environnement structurellement hostile, ces édiles locales déploient un ensemble de pratiques discursives, symboliques et matérielles que nous qualifions de « maternage politique ».

Ce concept de rupture refuse délibérément les lectures essentialistes ou biologiques d'un pouvoir exécutif qui serait « féminin » par nature. Au contraire, il appréhende le maternage politique comme une construction sociale réflexive, une véritable technologie hybride de pouvoir capable de contrecarrer les ruses de la domination masculine⁹. Celle-ci consiste en la politisation et en la transposition délibérée dans l'espace public des compétences de soin, d'écoute, d'arbitrage et de redistribution autrefois assignées unilatéralement à la seule sphère domestique. Comme l'ont souligné plusieurs théoriciennes féministes africaines, les femmes en Afrique ont souvent mobilisé des logiques identitaires et le statut hautement valorisé de la « mère sociale » pour négocier des espaces d'autorité au sein des structures patriarcales traditionnelles¹⁰. Le maternage politique s'analyse ainsi comme la réactualisation et l'institutionnalisation moderne de cette ressource historique au cœur des mairies contemporaines.

Dès lors, l'analyse que nous développons s'inscrit au cœur d'une approche intégrative de l'action publique. L'enjeu est de dépasser la simple monographie descriptive ou l'enthousiasme naïf d'une sociologie de la participation qui éluderait la théorie du changement¹¹. Il s'agit d'étudier la participation des élues locales à travers le prisme de la hiérarchisation idéologique de leur action et de la dialectique subtile entre émancipation réelle et assignation de genre. L'objectif scientifique est de décrypter comment ces dirigeantes municipales naviguent au quotidien au sein de ces

⁷ Ibid., p.14.

⁸ RHODES (R. A. W), *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, 1996, pp. 652-667

⁹ MENGUE (M.-T), *Genre, pouvoirs et représentations sociales au Cameroun : Les ruses de la domination masculine*. Yaoundé, Presses Universitaires d'Afrique, 2008, p. 114

¹⁰ SOW (F), *Penser le genre en Afrique subsaharienne : Entre savoirs académiques et militantismes*, Cahiers du Genre, 2005, pp. 65-88

¹¹ MULLER (P), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 2005, pp. 155-187

tensions structurelles intenses, en mobilisant le capital social accumulé dans les cercles infra-politiques afin de le reconvertir en un dividende électoral efficient, malgré le « procès social » et le monolithisme des appareils partisans traditionnels¹².

D'où la question centrale qui innervent l'entièreté de cette recherche : Comment le « maternage politique » permet-il aux femmes-maires au Cameroun de négocier et d'asseoir leur légitimité locale, et dans quelle mesure la conversion de leur capital social en capital politique se heurte-t-elle à des structures de hiérarchisation idéologique profondes qui limitent la portée macro-économique de leur action ?

Page | 516

Pour répondre à cette problématique fondamentale, la recherche adopte une démarche comparative contrastée mettant en scène deux figures majeures de l'espace municipal camerounais, insérées dans des configurations sociogéographiques hautement polarisées. D'une part, Denise Fampou incarne le modèle du maternage politique en milieu métropolitain, hyper-dense, cosmopolite et caractérisé par la précarité de l'informalité urbaine¹³. D'autre part, Dadda Fadimatou représente ce même modèle transposé en zone rurale, enclavée, dominée par les hiérarchies confessionnelles et le système traditionnel du commandement territorial masculin¹⁴.

Cette démarche nous conduit à structurer notre démonstration scientifique autour de deux hypothèses interdépendantes. La première postule que le « maternage politique » constitue une ressource stratégique de subversion et de légitimation incontournable. À travers lui, les femmes-maires parviennent à contourner les verrous du patriarcat local en transformant leur capital social d'ascendance communautaire (réseaux de tontines, associations laïques, groupements religieux de proximité) en un dividende politique traduisible en voix et en stabilité managériale. La seconde hypothèse, plus critique, affirme que cette conversion s'opère au prix d'une asymétrie idéologique majeure. Le système patriarcal global, pour tolérer la présence de femmes à la tête de la cité, tend à les enfermer de manière condescendante dans la reproduction de leur rôle traditionnel de mères nourricières. Il s'opère ainsi une hiérarchisation idéologique des compétences publiques qui surdétermine les élues dans la gestion exclusive du social et de la détresse (les secteurs dits « mous » comme l'hygiène ou la santé de proximité), leur barrant insidieusement l'accès aux arbitrages macro-économiques lourds, aux grands investissements et à la planification territoriale globale¹⁵.

¹² MOUCHE (I), *Genre et commandement territorial au Cameroun*, Dans : Mbow, P. (dir.). *Hommes et femmes entre sphères publique et privée*, Dakar, CODESRIA, 2005, pp. 151-177

¹³ NGUENDO YONGSI (M), « Environnement urbain, précarité et gouvernance locale à Douala II ». *Revue de Géographie du Cameroun*, 2010, pp. 39-60

¹⁴ Ibid., p.155

¹⁵ MACHIKOU (N.) et POMMEROLLE (M.-E.), *Fabrics of loyalty : The politics of international women day's wax printcloth in Cameroun, Africa*, 2015, p. 656-676.

Pour asseoir la validité scientifique de cette démonstration et opérer une véritable rupture épistémologique contre les prénotions essentialistes de genre, l'analyse refuse le sens commun au profit d'une rigueur méthodologique éprouvée¹⁶. Notre cadre théorique opère ainsi le croisement de trois courants analytiques majeurs de la sociologie politique contemporaine. En premier lieu, nous mobilisons la théorie de la conversion des capitaux formulée par Pierre Bourdieu, lue à la lumière de l'analyse des réseaux de l'économie de l'affection et des trajectoires de re-politisation par le ventre en Afrique subsaharienne¹⁷. Nous analysons le parcours des femmes-maires sous l'angle d'une transition où le capital social entendu comme le réseau durable de relations et de solidarités interconnectées¹⁸ doit subir une opération de change pour devenir du capital politique institutionnel. Toutefois, ce marché politique n'étant pas neutre, le "taux de change" imposé par les dominants masculins exige une minoration ou une reconfiguration esthétique des ressources initiales¹⁹. Le maternage politique apparaît ici comme le costume socialement acceptable que les femmes doivent endosser pour valider la valeur marchande de leur capital d'origine.

En second lieu, l'article puise de manière substantielle dans les approches critiques du courant Genre et Développement (GED) et singulièrement dans les théories de l'éthique du Care, politisées et adaptées aux contextes africains. L'éthique du soin et de la sollicitude, théorisée²⁰, démontre que le *care* n'est pas confiné à la sphère intime, mais qu'il constitue une véritable dimension de la citoyenneté globale. Le concept de maternage politique matérialise le moment précis où l'élue locale projette l'éthique du *care* au rang de principe d'action publique municipale, se positionnant stratégiquement comme la "mère de la commune" pour s'attirer l'affection et la protection symbolique de ses administrés contre les attaques viriles de ses adversaires.

En troisième lieu, notre grille de lecture intègre la théorie critique de la division sexuelle du travail politique et de la hiérarchisation idéologique développée par Danièle Kergoat²¹ et approfondie en Afrique à travers le prisme de l'asymétrie structurelle du pouvoir d'État²². Ce prisme dévoile la manière dont le système politique dévalue inconsciemment les politiques sociales de proximité en les qualifiant de compétences "molles", tout en sacralisant la fiscalité et

¹⁶ BACHELARD (G.), *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Vrin, 1938, p. 14

¹⁷ BAYARD (J.-F.), *L'État en Afrique : La politique du ventre*. Paris, Fayard, 1989, p. 124

¹⁸ BOURDIEU (P.), *Le capital social : notes provisoires*, Actes de la recherche en sciences sociales, 1980, pp. 2-3.

¹⁹ BOURDIEU (P.), *La distinction : Critique sociale du jugement*. Paris, Éditions de Minuit, 1984, p.4

²⁰ GILLIGAN (C.), *In a Different Voice : Psychological Theory and Women's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, 24

²¹ KERGOAT (D.), *Division sexuelle du travail et rapports sociaux de sexe*, Dans H. Hirata, et al. (dir.), *Dictionnaire critique du féminisme*, Paris, PUF, pp. 35-44.

²² MOUCHE (I.), *Genre et asymétrie structurelle du pouvoir d'État : quelles leçons pour le Cameroun ?*, 2014, Dans : DIFFO TCHUNKAM (J.) (dir.). *Genre, leadership et participation au Cameroun (1931-2013) : Le Cameroun sur le chemin de la parité*. Yaoundé : Colorix, pp. 145-160

les infrastructures lourdes comme des chasses gardées de la rationalité virile²³. L'enfermement de l'action publique au féminin dans ces rôles sociaux procède d'une analyse des politiques publiques où les structures et les représentations s'imbriquent pour orienter les comportements des acteurs²⁴. C'est cette ambivalence structurelle, cette oscillation permanente entre la puissance émancipatrice de la proximité et la prison de l'assignation idéologique, que notre article s'attache à déconstruire à travers l'étude minutieuse de nos deux terrains d'observation.

Page | 518

Sur le plan de l'architecture méthodologique, cette étude repose sur un protocole de recherche qualitative rigoureusement comparative, adossé au modèle des études de cas contrastées théorisé par Robert Yin²⁵. Pour donner toute sa force empirique à la notion de maternage politique, nous avons sélectionné deux espaces locaux diamétralement opposés. La Commune d'Arrondissement de Douala II constitue notre premier laboratoire urbain, caractérisé par une hétérogénéité culturelle extrême issue des migrations intérieures et une prédominance massive de l'économie informelle et de la précarité métropolitaine²⁶. Dirigée par l'avocate Denise Fampou, Douala II montre comment le maternage se transmute en une technologie de régulation des crises urbaines. À l'autre extrémité se dresse la Commune rurale de Mayo-Darlé (Mayo-Banyo), marquée par l'enclavement, la précarité structurelle et le contrôle rigide de configurations traditionnelles et confessionnelles islamiques profondément conservatrices²⁷. C'est là que la maire Dadda Fadimatou déploie sa gouvernance depuis 2020. L'évolution de ces exécutifs au sein de contextes aussi contrastés permet d'analyser comment les institutions locales évoluent à travers le temps et façonnent le politique²⁸.

Le dispositif de collecte des données empiriques a combiné trois instruments : une campagne d'entretiens semi-directifs approfondis auprès de 28 acteurs clés (élues, adjoints, conseillers des deux sexes, Lamibé et leaders associatifs), des phases d'observation participante lors des conseils municipaux, et une analyse documentaire des budgets communaux et des Plans

²³ JAQUETTE (J. S.), *Women and the Transition to Democracy: the Impact of Gender on Politics. Comparative Politics*, 1990, pp. 57.

²⁴ HASSENTEUFEL (P.), *Sociologie de l'action publique*, 2e éd, Paris, Armand Colin, 2011, p. 88

²⁵ YIN (R. K.) *Case Study Research: Design and Methods*, 4e éd, Thousand Oaks, Sage Publications, 2009, p.18.

²⁶ NGUENDO YONGSI (M.), « Environnement urbain, précarité et gouvernance locale à Douala II ». *Revue de Géographie du Cameroun*, op.cit., p.45.

²⁷ SCHILDER (K.), *La démocratie dans les champs : les présidentielles d'octobre 1992 au Nord-Cameroun*, Politique africaine, 1993, p. 115.

²⁸ THELEN (K.), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.24.

Communaux de Développement (PCD) afin d'objectiver la matérialité financière de l'orientation sociale de leur action publique locale et d'en apprécier l'intégration sociopolitique réelle²⁹.

Afin de mener à bien cette entreprise, l'article adopte une démarche transversale et analytique, articulée autour de deux axes fondamentaux :

Page | 519

Dans un premier temps, nous analyserons le « maternage politique » comme technologie de conversion du capital social et de subversion des codes patriarcaux (I). Cette section mettra en lumière les dynamiques différenciées d'accès à l'édilité municipale à Douala II et à Mayo-Darlé, en décortiquant comment le passage de l'ombre associative à la lumière de l'institution communale exige une négociation subtile du capital relationnel des femmes. Nous y examinerons également comment la mise en scène publique du care sous la forme de la « politique du panier » en milieu métropolitain ou de la « subversion feutrée » en contexte rural traditionnel opère comme une arme de légitimation massive capable de neutraliser, au moins temporairement, la censure et l'hostilité des élites masculines.

Dans un second temps, notre réflexion se déploiera autour de l'épreuve de la hiérarchisation idéologique, en dévoilant le piège de l'assignation de genre et le plafond de verre macro-économique (II). L'enfermement historique des femmes-maires dans ces secteurs d'assistance répond à des mécanismes de dépendance au sentier (*pathdependence*) où l'inertie institutionnelle tend à perpétuer la division sexuelle du travail politique³⁰. Grâce à l'objectivation rigoureuse des données budgétaires et comptables, nous démontrerons comment la focalisation sur les compétences dites « molles » et la gestion directe de la détresse sociale enferme inconsciemment ces dirigeantes d'exception dans une division sexuelle des rôles politiques. Nous analyserons enfin l'ambivalence fondamentale de ce mode de gouvernance hybride, qui se révèle être à la fois une passerelle d'émancipation indéniable pour l'insertion des femmes en politique, et un vecteur subtil de reproduction symbolique de la domination masculine au niveau macro-économique.

I- LE « MATERNAGE POLITIQUE » COMME TECHNOLOGIE DE CONVERSION DU CAPITAL SOCIAL ET DE SUBVERSION DES CODES PATRIARCAUX

L'accès des femmes aux fonctions exécutives municipales au Cameroun ne saurait être appréhendé comme le produit linéaire d'une transition démocratique ou d'un alignement mécanique sur les directives internationales en matière d'équité de genre. Dans un champ politique

²⁹ MOUCHE (I.), *Démocratisation et intégration sociopolitique des minorités ethniques au Cameroun : entre dogmatisme du principe majoritaire et centralité des partis politiques*, Dakar, CODESRIA, 2012, p. 160.

³⁰ PIERSON (P.), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *American Political Science Review*, 2000, p. 251.

local structurellement saturé par des logiques de virilité, de notabilité et d'accumulation clientéliste³¹, l'édilité au féminin se configure d'emblée comme une anomalie systémique qu'il convient de légitimer au jour le jour. Comme le souligne la littérature critique africaine, l'État postcolonial au Cameroun s'est historiquement sédimenté autour de réseaux de domination administrative où l'exercice du commandement territorial est intrinsèquement assimilé à des attributs virils, à la surveillance et à la puissance matérielle³².

Pour forcer les portes de ces sanctuaires, Denise Fampou à Douala II et Dadda Fadimatou à Mayo-Darlé ont dû élaborer de véritables technologies de rupture. Le « maternage politique » constitue le cœur de ce dispositif. Il ne s'agit pas d'une inclinaison biologique ou d'une essence psychologique inhérente aux femmes, mais bien d'une stratégie réflexive, discursive et performative de capture du pouvoir capable de déjouer les ruses du système global³³. Cette technologie repose sur un double mouvement : d'une part, la conversion minutieuse d'un capital social infra-politique et informel en capital politique institutionnel ; d'autre part, la subversion feutrée des codes du patriarcat à travers la théâtralisation et la projection publique de la figure sacralisée de la mère au sein de l'arène délibérative locale³⁴.

A- De l'ombre associative à l'édilité municipale : les mécanismes différenciés de la conversion des capitaux

L'analyse de la trajectoire d'accès au pouvoir des élues de Douala II et de Mayo-Darlé nécessite de mobiliser l'économie des pratiques théorisée par Pierre Bourdieu, tout en la réarticulant aux réalités des trajectoires politiques féminines en Afrique. Si, selon l'approche bourdieusienne, l'espace social est un champ de forces où la valeur d'une ressource dépend de sa capacité à être convertie dans l'espèce de capital régulant le champ³⁵, en contexte camerounais, cette dynamique est profondément médiatisée par les structures du commandement territorial et les asymétries du pouvoir d'État³⁶.

Pour les femmes camerounaises, historiquement tenues à l'écart des circuits officiels de la haute notabilité masculine souvent adossée aux réseaux d'affaires transnationaux ou aux appareils

³¹ SINDJOUN (L.), *Le président de la République et l'ordre local : Sociologie du pluralisme bureaucratique au Cameroun*. Revue Française de Science Politique, 1996, p. 45.

³² MACHIKOU (N.), *Gouverner l'espace forestier : une expression de la volonté de « surveiller, exploiter et conserver*, Polis, Revue Camerounaise de Science Politique, 2010, p. 55.

³³ MENGUE (M.-T.) *Genre, pouvoirs et représentations sociales au Cameroun : Les ruses de la domination masculine*. Yaoundé, Presses Universitaires d'Afrique, 2008, p. 114.

³⁴ DIAW (A.), *Démocratie et logiques identitaires en Afrique*. Dakar, CODESRIA, 1998, p.32.

³⁵ BOURDIEU (P.), *La distinction : Critique sociale du jugement*. Paris, Éditions de Minuit, 1984, p.4

³⁶ MOUCHE (I.), *Genre et commandement territorial au Cameroun*. Dans : Mbow, P. (dir.). *Hommes et femmes entre sphères publique et privée*. Op.cit, p. 151.

d'État et de partis³⁷, le point de départ de l'engagement se situe invariablement dans l'espace infra-politique des solidarités de proximité. Le capital social, redéfini ici comme l'ensemble des ressources relationnelles, affectives et d'entraide communautaire³⁸, constitue la matière première que ces élues vont devoir transmuier en « dividende politique », c'est-à-dire en voix électorales, en logistique militante et en légitimité institutionnelle.

1- Le marché de la précarité urbaine à Douala II : la capitalisation des réseaux marchands

Dans la Commune d'Arrondissement de Douala II, l'espace social est marqué par une hyper-densité démographique, une précarité économique généralisée et un éclatement des repères communautaires traditionnels au profit de logiques de survie métropolitaine³⁹. Dans ce contexte spécifique, le capital social de Denise Fampou s'est structuré à la lisière du droit et de l'informalité marchande. Avant de conquérir le fauteuil municipal, l'élue a patiemment investi le tissu associatif laïque, les mutuelles de développement de quartier et, de manière prépondérante, les réseaux de femmes commerçantes (*les buyam-sellam*) des grands marchés de la zone (marché Central, marché Nkololoun). Ces réseaux, structurés autour de tontines financières (*njangi*) hautement disciplinées, fonctionnent non seulement comme des banques populaires, mais aussi comme des espaces d'autonomisation et de sociabilité féminine face aux ruses de la domination masculine environnante⁴⁰.

La conversion de ce capital social en capital politique électoral s'opère par un mécanisme d'intermédiation stratégique. Denise Fampou a su transformer ces espaces d'entraide économique en de véritables comités de soutien politique latents. En offrant ses compétences juridiques d'avocate pour structurer les statuts des tontines, arbitrer les litiges commerciaux individuels et défendre les commerçantes face aux tracasseries des agents de la force publique, elle a accumulé une dette de gratitude symbolique majeure auprès d'un électorat captif. Lors des échéances électorales, ce réseau marchand s'active comme une machine de mobilisation redoutable. Les tontines se muent en cellules de campagne électorale au sein desquelles le mot d'ordre de vote circule selon un principe de loyauté réciproque, s'inscrivant dans ce que la sociologie politique africaine qualifie de clientélisme de proximité ou de "politique du ventre" territoriale⁴¹. La candidate ne sollicite pas le vote sur la base d'une idéologie partisane abstraite, mais au nom de la

³⁷ SOUNDJUN (L.), *La biographie sociale du sexe : genre, société et politique au Cameroun*, Op.cit, p. 14.

³⁸ SOW (F.), *Mutilations génitales féminines et droits humains en Afrique*. Dakar, CODESRIA, 2002, p. 54.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ BAYART (J.-F.), *L'État en Afrique : La politique du ventre*, op. cit., p.120

continuité d'un pacte de protection mutuelle. Les voix des femmes commerçantes deviennent le vecteur par lequel le capital social informel de la candidate acquiert une valeur de change immédiate sur le marché politique institutionnel, lui permettant de bousculer les barons masculins du parti et de transgresser l'ordre phallogéométrique établi⁴².

2- Le marché du conservatisme rural à Mayo-Darlé : la négociation discrète des cercles familiaux

À Mayo-Darlé, le marché politique local obéit à des règles radicalement distinctes, dictées par l'emprise quasi-hégémonique des structures coutumières et confessionnelles islamiques qui encadrent les comportements agraires et électoraux dans le Grand-Nord⁴³. Dans cet univers rural et enclavé, l'espace public est historiquement le monopole exclusif des hommes, et toute tentative d'affirmation politique féminine directe se heurte immédiatement à un « procès social » disqualifiant, instruit au nom de la tradition et d'une lecture patriarcale du commandement territorial⁴⁴. Face à cette censure rigoureuse, le capital social de Dadda Fadimatou n'a pu se construire dans l'agitation laïque des places de marché, mais s'est sédimenté de façon souterraine, au sein des réseaux d'entraide féminine rurale et des espaces domestiques hermétiques au regard masculin.

La stratégie de Dadda Fadimatou a consisté à politiser la sphère privée en s'appuyant sur les liens de parenté élargie, les réseaux de maternité et les groupements d'agricultrices dédiés à la sécurité alimentaire du ménage. Dans la région de l'Adamaoua, les femmes développent des solidarités invisibles pour pallier l'enclavement sanitaire et le manque d'accès à la propriété foncière. En s'investissant dans la gestion discrète de ces comités de santé communautaire informels et en facilitant l'accès aux intrants agricoles pour les petites exploitations familiales dirigées par des femmes, Dadda Fadimatou a tissé une toile de confiance infra-politique.

La conversion de ce capital en ressources électorales a exigé une subtilité extrême : pour éviter l'opprobre du corps social patriarcal, la mobilisation des voix féminines s'est faite par capillarité domestique, loin des meetings bruyants. Ce sont les femmes, convaincues au sein des concessions (*galle*), qui ont agi comme des agents d'influence auprès de leurs époux et de leurs fils, négociant le vote familial en faveur de la candidate en présentant son profil non comme une

⁴² NGONO (E.), *Les femmes d'exécutif municipal au Cameroun : Sociologie d'une transgression politique*, op. cit., p. 143

⁴³ SCHILDER (K.), *La démocratie dans les champs : les présidentielles d'octobre 1992 au Nord-Cameroun*, *Politique africaine*, op. cit., p. 115

⁴⁴ MOUCHE (I.), *Genre et commandement territorial au Cameroun*. Dans : Mbow, P. (dir.). *Hommes et femmes entre sphères publique et privée*. Dakar, CODESRIA, 2005, p. 151.

menace de subversion des valeurs, mais comme une garantie de dignité et de bien-être pour la communauté, déjouant ainsi le dogmatisme du principe majoritaire masculin⁴⁵. La conversion se réalise ainsi par un détournement des structures patriarcales elles-mêmes, le capital social féminin se muant en capital politique par le canal de la négociation intrafamiliale.

3- L'asymétrie du « taux de change » politique : la minoration esthétique du pouvoir

Cependant, l'analyse comparative de ces deux trajectoires révèle une constante théorique majeure : la conversion des capitaux au sein du champ politique camerounais est grevée par un « taux de change » profondément asymétrique et sexué. Le marché politique africain postcolonial reste régi par des définitions hégémoniques du pouvoir qui valorisent la démonstration de force, l'accumulation ostentatoire et des codes de domination virils forgés dès l'époque coloniale⁴⁶. Pour qu'une ressource accumulée par des femmes acquière le droit de cité au sein du conseil municipal, elle doit subir une opération de minoration esthétique et de travestissement discursif. Les femmes-maires ne peuvent pas exhiber leur capital social sous la forme brute d'un pouvoir d'influence autonome ou d'une exigence féministe de rupture, sous peine de déclencher des mécanismes de rejet ou de censure au sein de ce que la sociologie politique qualifie de savoirs académiques et militantismes de genre en Afrique⁴⁷.

Pour être acceptées et validées par l'appareil étatique et partisan, Denise Fampou et Dadda Fadimatou sont contraintes de « draper » leur puissance politique naissante dans des oripeaux moraux et comportementaux socialement tolérés par l'ordre patriarcal ambiant. C'est précisément à cette jonction que naît le maternage politique. Le maternage fonctionne ici comme un lubrifiant social et un réducteur d'asymétrie sur le marché des capitaux. L'élue locale accepte de traduire sa capacité de direction en termes de dévouement maternel, de sacrifice domestique et de bienveillance familiale, transformant l'arène publique en un espace de subjectivation et de négociation identitaire⁴⁸. Elle euphémise sa force politique en la présentant comme le prolongement naturel et moral des soins dus à la maisonnée. Ce travestissement stratégique permet de masquer la réalité de la conquête du pouvoir et de réduire le coût politique de la conversion. En acceptant de conformer esthétiquement leur leadership aux attentes de rôles de genre traditionnels,

⁴⁵ MOUCHE (I.), *Démocratisation et intégration sociopolitique des minorités ethniques au Cameroun : entre dogmatisme du principe majoritaire et centralité des partis politiques*. Dakar, CODESRIA, 2012, p. 145

⁴⁶ MBEMBE (A.), *De la postcolonie : Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, op., cit, p.110.

⁴⁷ SOW (F.), *Penser le genre en Afrique subsaharienne : Entre savoirs académiques et militantismes*. Cahiers du Genre, 2005, p. 76.

⁴⁸ MACHIKOU (N.), « Les commémorations comme espace de subjectivation : la Journée Internationale de la Femme et l'affirmation de soi », *Polis / Revue Camerounaise de Science Politique*, 2016, p.125.

ces deux maires parviennent à maximiser la valeur de leur capital social initial tout en minimisant les risques de censure phallocratique.

B- La mise en scène du *care* comme stratégie de légitimation et de pacification de l'arène locale

Page | 524

Une fois le pouvoir municipal conquis, le maternage politique cesse d'être un simple outil d'accès pour devenir une véritable technologie de gouvernement au quotidien. Il se matérialise par la mise en scène systématique et la théâtralisation de l'éthique du *care*, réadaptée aux configurations politiques africaines où la légitimité de l'État central est souvent contestée, lointaine ou perçue sous le prisme de la « décharge » institutionnelle⁴⁹. Dans un contexte où l'action publique locale des maires masculins est fréquemment perçue par les populations comme distante, bureaucratique ou confinée à des logiques de prédation et de démonstration de force virile, la projection publique du soin, de la sollicitude et de l'écoute permet aux femmes-maires de bâtir une légitimité de proximité d'une efficacité redoutable, pacifiant les tensions inhérentes à l'arène locale.

1- La « politique du panier » en milieu urbain dense : réguler l'informalité à Douala II

Dans l'univers fragmenté et hautement conflictuel de la Commune de Douala II, Denise Fampou a érigé le maternage en une technologie de gestion de la détresse sociale et de l'anarchie urbaine. Cette gouvernance se donne à voir à travers un ensemble de pratiques discursives et matérielles que les administrés et les acteurs de terrain qualifient de « politique du panier » (Entretien, Douala, 2024). L'élue locale opère une réécriture symbolique de l'espace municipal en assimilant le territoire de la commune à une vaste concession familiale dont elle serait la gestionnaire domestique en chef. Le soin aux populations se détache des procédures administratives impersonnelles pour prendre les traits de l'assistance directe, charitable et immédiate, réinvestissant ce que l'écriture critique africaine qualifie de besoin d'affirmation de soi et de solidarité des femmes face aux crises mondiales⁵⁰.

Sur le plan empirique, la « politique du panier » se déploie à travers des interventions de micro-régulation de la misère urbaine. Lors des récurrentes opérations de déguerpissement des trottoirs et de libération des emprises publiques occupées par le commerce informel opérations habituellement marquées par la violence des forces de l'ordre, Denise Fampou privilégie la posture de la médiation maternelle. Elle descend personnellement sur le terrain, sans escorte agressive,

⁴⁹ HIBOU (B.), La « décharge », nouvel interventionnisme, Politique africaine, 1999, p. 6.

⁵⁰ SUTHERLAND (A.) & al *Des femmes écrivent l'Afrique : L'Afrique de l'Ouest et le Sahel*, Paris, Karthala, 2007, p. 61

pour dialoguer avec les commerçantes indélicates, usant d'un lexique fait de reproches affectueux et de promesses de recasement.

Le maternage prend également la forme d'actions d'assistance concrètes et hautement visibles : financement sur fonds propres ou sur subventions municipales du curage des caniveaux par des associations de jeunes chômeurs du quartier, distribution directe de kits scolaires aux orphelins à chaque rentrée, et prise en charge des frais d'hospitalisation pour les femmes indigentes au sein des centres de santé d'arrondissement. En agissant comme une "mère protectrice" qui éponge les souffrances quotidiennes de ses administrés, Denise Fampou désamorce les germes de la contestation politique urbaine⁵¹. Elle sature l'espace public local de symboles de bienveillance, transformant la relation administrative classique en un lien de dépendance filiale qui immunise sa gouvernance contre les accusations d'inefficacité structurelle.

2- La « subversion feutrée » en contexte coutumier et islamique : le cas de Mayo-Darlé

En contexte rural et fortement conservateur à Mayo-Darlé, la mise en scène du *care* par Dadda Fadimatou prend des contours plus subtils, dictés par la nécessité absolue de ne pas heurter de front l'autorité du Lamido et des élites coutumières masculines qui surveillent jalousement l'arène publique et façonnent le vote dans le Septentrion. Si Denise Fampou déploie un maternage urbain visible et expansif, Dadda Fadimatou met en œuvre ce que nous qualifions de « subversion feutrée ». Sa gouvernance repose sur la manipulation stratégique des codes locaux de la déférence, de la pudeur (*pulaaku*) et du respect dus aux aînés et aux structures traditionnelles, pour mieux imposer l'autorité de l'institution républicaine qu'elle dirige.

Le maternage politique se manifeste ici par une orientation ciblée des projets de développement vers les besoins fondamentaux de la reproduction sociale et de la sécurité humaine locale : réhabilitation des points d'eau potable pour alléger la corvée des jeunes filles, construction de cases de santé maternelle pour réduire les taux de mortalité en couches, et appui logistique aux coopératives de transformation du manioc portées par les femmes rurales⁵². Pour faire accepter ces orientations au sein d'un conseil municipal majoritairement masculin et parfois réticent, Dadda Fadimatou évite soigneusement le registre de l'autorité légale-rationnelle abrupte ou de l'affirmation de sa préséance protocolaire de magistrate municipale. Lors des sessions, elle introduit ses arbitrages budgétaires en adoptant la posture discursive de la « fille du terroir » ou de

⁵¹ NGUENDO YONGSI (M.), Environnement urbain, précarité et gouvernance locale à Douala II, op. cit, p.52.

⁵² MOUCHE (I.), *Démocratisation et intégration sociopolitique des minorités ethniques au Cameroun : entre dogmatisme du principe majoritaire et centralité des partis politiques*. Dakar: CODESRIA, 2012, p. 158.

la « sœur attentionnée » qui sollicite la sagesse des patriarches pour protéger la famille commune. En adoptant cette attitude de soumission esthétique, elle neutralise les réflexes de défense du pouvoir viril. Les conseillers hommes et les chefs traditionnels, flattés dans leur posture de protecteurs de la tradition, valident des délibérations administratives modernes qu'ils auraient rejetées si elles avaient été portées par un homme perçu comme un rival de pouvoir. Le *care* devient ainsi l'arme d'une subversion silencieuse qui permet à l'élue d'exercer une autorité réelle sous le masque de la déférence coutumière.

3- La politisation du soin : immunité symbolique et désarmement de la critique virile

La convergence de ces pratiques à Douala II et à Mayo-Darlé permet de théoriser une dimension essentielle du maternage politique : la politisation du soin comme mécanisme d'immunisation symbolique face à la violence du champ politique masculin. En transposant les phases du *care* du cadre privé vers l'arène de la gestion locale, les femmes-maires opèrent un déplacement des frontières du politique. Elles transforment des compétences historiquement dévaluées et assignées au domaine de l'intime en critères de performance managériale et en vertus cardinales de la gouvernance locale.

Cette politisation du soin s'avère d'une efficacité redoutable pour désarmer la critique virile des adversaires politiques masculins. Dans la structure anthropologique et cosmologique des sociétés camerounaises, qu'elles soient de la métropole littorale ou des savanes de l'Adamaoua, la figure de la mère revêt un caractère sacré, inviolable et tabou⁵³. S'attaquer de front à une femme-maire qui performe avec succès son rôle de « mère de la commune », l'accuser d'incompétence ou tenter de la déstabiliser par des manœuvres politiciennes agressives expose l'acteur masculin à un risque immédiat de disqualification morale auprès des populations. Le politicien homme se retrouve piégé par ses propres codes culturels : il ne peut vilipender la "mère" sans ébranler les fondements symboliques de l'organisation sociale locale. Le maternage politique fonctionne ainsi comme un bouclier rhétorique et corporel. En saturant leur communication et leurs actes publics des valeurs du *care* (écoute, douceur, arbitrage non violent, charité de proximité), Denise Fampou et Dadda Fadimatou neutralisent les répertoires d'action classiques de la politique virile fondés sur le conflit frontal, l'intimidation et l'arrogance bureaucratique, s'assurant ainsi une stabilité hégémonique durable à la tête de leurs municipalités respectives.

⁵³ MENGUE (M.-T.), *Genre, pouvoirs et représentations sociales au Cameroun : Les ruses de la domination masculine*, op.cit, p.122.

II- L'ÉPREUVE DE LA HIÉRARCHISATION IDÉOLOGIQUE : LE PIÈGE DE L'ASSIGNATION DE GENRE ET LE PLAFOND DE VERRE MACRO-ÉCONOMIQUE

Si le « maternage politique » se révèle être une technologie d'accès au pouvoir et de pacification locale d'une efficacité pragmatique indéniable, l'approche intégrative exige d'en analyser l'envers du décor structural. L'exercice du pouvoir municipal au féminin ne s'opère pas dans un vide institutionnel ou idéologique ; il se déploie au cœur de configurations étatiques et de trajectoires partisans qui prescrivent, de manière diffuse ou explicite, les frontières du dicible et du faisable pour une femme en politique.

Cette seconde partie s'attache à déconstruire le piège que recèle la maternalisation de l'action publique locale à Douala II et à Mayo-Darlé. À travers une analyse critique des choix budgétaires et des interactions de tutelle, il s'agit d'objectiver la façon dont le système patriarcal global tout en tolérant l'existence de ces figures d'exception opère une subtile hiérarchisation idéologique des compétences au sein des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). Ce mécanisme tend à surdéterminer Denise Fampou et Dadda Fadimatou dans la gestion de la vulnérabilité et de la précarité quotidienne (les secteurs dits « mous »), leur érigeant un plafond de verre invisible dès lors qu'il s'agit d'investir la planification macro-économique lourde, l'asymétrie structurelle du pouvoir d'État ou la haute finance territoriale⁵⁴.

A- L'objectivation budgétaire de l'action publique : l'enfermement dans les secteurs dits « mous »

Pour extraire l'analyse des discours de célébration et des déclarations d'intention, il convient de se tourner vers l'outil le plus objectif de traduction de l'action publique locale : le budget municipal et le Compte Administratif (CA). Comme le rappelle la sociologie critique camerounaise des finances locales, le budget n'est pas une simple liasse de chiffres techniques et neutres ; il est le miroir scriptural des rapports de force, de l'ordre local et des arbitrages idéologiques qui structurent une communauté territoriale⁵⁵.

L'examen minutieux des documents comptables et des Plans Communaux de Développement (PCD) de Douala II et de Mayo-Darlé met en évidence une matérialisation chiffrée de la division sexuelle du travail politique. Les ressources financières y sont distribuées selon une

⁵⁴ MOUICHE (I.), 2014. *Genre et asymétrie structurelle du pouvoir d'État : quelles leçons pour le Cameroun ?*. Dans : DIFFOTCHUNKAM (J.) (dir.). *Genre, leadership et participation au Cameroun (1931-2013) : Le Cameroun sur le chemin de la parité*, op. cit, p.

⁵⁵ SINDJOUN (L.), *Le champ social camerounais : désordre inventif, mythes simplificateurs et stabilité hégémonique de l'État*, Politique africaine, 1996, p. 58

logique qui reproduit inconsciemment la spécialisation des rôles de genre, confinant l'action publique des femmes-maires au prolongement de l'économie domestique.

1- La division sexuelle du travail politique local : la construction des compétences sexuées

Page | 528

Le concept de division sexuelle du travail politique, adapté des travaux de Danièle Kergoat par la sociologie africaine, repose sur deux principes fondamentaux : le principe de séparation et le principe de hiérarchisation⁵⁶. Appliqué au fonctionnement des mairies camerounaises, ce prisme dévoile l'existence d'une cartographie inconsciente qui sépare les compétences municipales en deux catégories étanches et inégalitaires. D'un côté se trouvent les secteurs dits « durs » ou « nobles » : les grands travaux d'infrastructure, le génie civil, la planification urbaine lourde, la voirie macro-métropolitaine et la mobilisation de la fiscalité foncière ou industrielle. Ces domaines sont historiquement construits comme les chasses gardées de la rationalité instrumentale virile, de la technicité et de la haute notabilité masculine, matérialisant ce que l'école camerounaise désigne sous le nom de biographie sociale du sexe en politique⁵⁷.

D'un autre côté se situent les secteurs dits « mous », « sociaux » ou « périphériques » : l'hygiène de proximité, la salubrité des espaces de marché, la santé maternelle et infantile, l'éducation de base, l'aide humanitaire aux indigents et l'animation socio-culturelle. Ces secteurs sont perçus par le corps social, les partis et les administrations de tutelle comme des extensions naturelles des compétences de soin, d'attention et de propreté biologiquement ou culturellement assignées aux femmes.

À Douala II comme à Mayo-Darlé, les femmes-maires sont confrontées à cette grille de lecture qui prédétermine les attentes de leurs administrés et de leurs propres conseillers municipaux. Le système politique valide leur leadership à la condition expresse qu'elles performant ces compétences de genre. Une femme-maire qui tenterait d'investir de manière agressive et exclusive les grands projets d'aménagement ou la spéculation foncière territoriale serait immédiatement suspectée de « dénaturation » ou de corruption, tandis que sa focalisation sur les besoins de proximité et la détresse sociale est célébrée comme la marque de son authenticité maternelle, reproduisant ainsi les ruses subtiles de la domination masculine⁵⁸.

⁵⁶ KERGOAT (D.), Division sexuelle du travail et rapports sociaux de sexe. Dans: H. Hirata, *et al.* (dir.). *Dictionnaire critique du féminisme*, op. cit, p. 38.

⁵⁷ Ibid., p. 38

⁵⁸ MENGUE (M.-T.), *Genre, pouvoirs et représentations sociales au Cameroun : Les ruses de la domination masculine*, op., cit, p.130.

2- L'analyse critique des budgets et des PCD : la prépondérance du social

L'objectivation par les chiffres de cette hiérarchisation idéologique se révèle particulièrement heuristique lorsqu'on étudie la structure des dépenses au sein des deux communes. L'inscription de certains problèmes à l'ordre du jour municipal plutôt que d'autres répond à des dynamiques fines de mise à l'agenda politique et d'instabilité des priorités locales⁵⁹.

Page | 529

À la Commune d'Arrondissement de Douala II, l'analyse des comptes administratifs met en relief une allocation massive et disproportionnée des lignes budgétaires de fonctionnement et d'investissement vers des actions d'assistance directe et de micro-régulation sociale. Les chapitres budgétaires liés aux secours scolaires (bourses d'études, distribution de fournitures), aux subventions d'associations féminines et de comités de jeunes pour le curage des caniveaux, aux arbres de Noël communautaires et à la prise en charge des frais médicaux des personnes vulnérables absorbent une part substantielle de l'enveloppe disponible (Entretien, Douala, 2024).

À l'inverse, les dépenses de grands investissements structurels tels que le bitumage des axes routiers secondaires majeurs, la construction d'infrastructures marchandes modernes à étages ou la création de zones industrielles artisanales municipales affichent des taux de réalisation minoritaires ou restent dépendantes des projets financés par l'État central ou la Communauté Urbaine de Douala (CUD). Ces choix matériels s'expliquent par le fait que gouverner s'opère toujours par des instruments techniques précis qui orientent l'allocation des ressources territoriales⁶⁰.

À Mayo-Darlé, le même déséquilibre budgétaire se lit à travers le prisme de la ruralité. Le Plan Communal de Développement (PCD) révisé montre que, si les lignes dédiées à la réhabilitation des petits points d'eau locaux (forages à motopompe humaine), à la dotation en médicaments des cases de santé rurale et au soutien logistique aux groupements agricoles féminins sont exécutées avec une régularité remarquable par Dadda Fadimatou, les projets de désenclavement routier lourd (ponts en béton déconnectant les bassins de production, électrification rurale d'envergure) souffrent d'une sous-budgétisation chronique.

L'analyse chiffrée démontre ainsi que le maternage politique se traduit matériellement par une « budgétisation du soin ». Cette orientation budgétaire, bien qu'essentielle pour la survie quotidienne des populations face à la faillite des services de base de l'État, enferme la municipalité dans un rôle de dispensaire social ou de bureau de bienfaisance. Comme le souligne l'analyse

⁵⁹ BAUMGARTNER (F. R.) et JONES (B. D.), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993, p. 45.

⁶⁰ LASCOURMES (P.) et LE GALES (P.) (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.32.

classique des politiques publiques, cette focalisation sectorielle interdit l'émergence d'une véritable stratégie globale d'accumulation de capital productif territorial⁶¹.

3- La production institutionnelle de la dépendance : la condescendance de la tutelle

Ce confinement budgétaire et programmatique n'est pas uniquement le fruit d'un choix volontaire des élues ; il est activement coproduit et entretenu par les institutions d'encadrement étatique et les appareils de partis politiques. Au Cameroun, l'exercice de la décentralisation reste soumis au contrôle de tutelle du Ministère de l'Administration Territoriale (MINAT) et du Ministère de la Décentralisation et du Développement Local (MINDDEVEL), incarnés localement par les Préfets et les Sous-Préfets. L'analyse des interactions entre ces autorités de tutelle presque exclusivement masculines et les deux femmes-maires révèle une forme de condescendance idéologique subtile.

Les rapports de contrôle de conformité administrative tendent à valider avec bienveillance et célérité les délibérations communales portant sur l'action sociale, l'aide humanitaire ou la gestion de la propreté urbaine, ces actions étant perçues comme conformes au génie naturel des maires féminines. En revanche, dès lors que Denise Fampou ou Dadda Fadimatou soumettent des projets audacieux d'emprunts obligataires municipaux, de partenaires public-privé pour l'exploitation de ressources locales ou de réformes agressives de la fiscalité locale, l'appareil de tutelle multiplie les réserves techniques, les exigences de procédures et les reports administratifs.

Il s'opère une infantilisation institutionnelle qui présume que la compétence de gestion de ces maires s'arrête là où commencent les grands arbitrages macro-économiques et financiers du développement territorial⁶². Le système étatique produit ainsi une dépendance structurelle : il encourage le maternage politique comme outil de maintien de la paix sociale et de gestion de la misère à la base, mais confisque les leviers de la souveraineté économique locale, maintenant ces élues d'exception sous un contrôle tutélaire permanent au cœur du processus de décentralisation contemporain⁶³.

B- L'ambivalence du maternage : entre passerelle émancipatrice et reproduction symbolique de la domination

⁶¹ THOENIG (J.-C.), *L'analyse des politiques publiques*, Dans: GRAWITZ (M.) et J. LECA (J.), (dir.). *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, p. 15.

⁶² JAQUETTE (J. S.), *Women and the Transition to Democracy: the Impact of Gender on Politics*, Comparative Politics, op., cit, p. 59.

⁶³ NGO TONG (C. M.), *The Public Independent Conciliator in the Process of Decentralization in Cameroon*, Yaoundé, Nkafu Policy Institute, 2022, p. 112

Cette surdétermination budgétaire et institutionnelle met en exergue l'ambivalence nodale du « maternage politique » comme modèle alternatif de gouvernance. L'approche intégrative refuse de verser dans un pessimisme structural déterministe qui nierait toute capacité d'action (*agency*) aux femmes-maires, tout comme elle rejette l'optimisme béat des discours de célébration managériale. Le maternage politique doit être appréhendé dans sa dualité dialectique : il est à la fois une passerelle émancipatrice indéniable qui permet aux femmes de fracturer l'exclusion politique historique, et une prison de velours idéologique qui reproduit et consolide, au niveau symbolique global, les structures fondamentales de la domination masculine⁶⁴.

1- Une efficacité managériale de proximité indéniable : le maternage comme espace des possibles

Il convient de souligner avec force que le maternage politique produit des résultats managériaux d'une efficacité pragmatique supérieure à celle de nombreuses municipalités dirigées par des hommes. En plaçant l'éthique du soin et la responsabilité relationnelle au cœur de l'action publique, Denise Fampou et Dadda Fadimatou parviennent à combler le fossé de défiance historique qui sépare l'État postcolonial camerounais des citoyens ordinaires⁶⁵. La « politique du panier » à Douala II offre une soupape de sécurité indispensable dans un environnement urbain instable, sujet aux émeutes de la faim ou de la précarité. Le fait que la maire soit accessible, qu'elle privilégie la médiation corporelle et l'écoute plutôt que l'usage de la force policière brute, crée un climat de paix sociale et de civisme fiscal de proximité que les méthodes de commandement viriles et autoritaires échouent souvent à instaurer⁶⁶.

De même, à Mayo-Darlé, la subversion feutrée pratiquée par Dadda Fadimatou a permis d'ouvrir des espaces d'alphabétisation, d'accès à la contraception et d'autonomisation financière pour les femmes rurales qui étaient totalement impensables sous les mandats de ses prédécesseurs masculins, trop soucieux de ne pas perturber l'ordre patriarcal du Lamidat. Le maternage politique agit ainsi comme un puissant levier de démocratisation concrète et d'inclusion sociale. Il crée un appel d'air au sein des conseils municipaux, incitant d'autres femmes ordinaires à s'engager en politique en constatant que les compétences acquises dans le tissu associatif et domestique ont une valeur et une efficacité reconnues au sommet de la municipalité. C'est un espace des possibles qui redéfinit positivement l'utilité de l'action publique locale.

2- La condescendance idéologique du champ macro-politique : le coût du compromis

⁶⁴ SOW (F.), *Penser le genre en Afrique subsaharienne : Entre savoirs académiques et militantismes*, Cahiers du Genre, op., cit, p. 79.

⁶⁵ MBEMBE (A.), *De la postcolonie : Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, op., cit, p. 115

⁶⁶ NGUENDO YONGSI (M.), « Environnement urbain, précarité et gouvernance locale à Douala II », op., cit, p. 58.

Toutefois, cette efficacité de proximité se paye au prix fort sur le marché macro-politique. En acceptant de surinvestir le rôle de la mère nourricière pour se faire accepter, les femmes-maires s'exposent à une forme de relégation symbolique de la part des élites nationales et des instances dirigeantes des partis politiques (le RDPC en l'occurrence). Au sein des congrès nationaux, des réseaux de négociation des investitures législatives ou sénatoriales, et des grands colloques sur la décentralisation, Denise Fampou et Dadda Fadimatou font face à une condescendance idéologique tenace. Elles sont applaudies comme de « formidables gestionnaires de proximité », des « championnes du social » ou des « mères dévouées à leurs populations », mais elles sont systématiquement écartées des commissions stratégiques où se décident les réformes de la fiscalité nationale, les grands arbitrages du budget de l'État ou les stratégies nationales de développement macro-économique⁶⁷.

Le système politique opère une forme d'apartheid fonctionnel : il assigne les femmes au local et au micro-social, espaces jugés usants, peu rentables financièrement et politiquement subordonnés, tandis qu'il réserve aux hommes le macro-politique, la planification lourde et la haute finance, espaces producteurs de capital politique national et de pouvoir hégémonique global. Le maternage, en validant l'idée que les femmes excellent naturellement dans le soin et la gestion de la vulnérabilité, conforte le préjugé masculin selon lequel elles manqueraient de la froideur calculatrice et de la vision stratégique globale nécessaires pour diriger les grands moteurs de l'économie nationale ou pour influencer les droits des populations à l'échelle macro-territoriale⁶⁸.

3- Le paradoxe de l'autonomisation négociée : reproduire l'ordre pour y survivre

Nous touchons ici au paradoxe ultime de l'autonomisation politique des femmes en Afrique subsaharienne, que l'étude comparative de Douala II et de Mayo-Darlé permet de mettre en lumière. Pour survivre et exercer le pouvoir au sein d'un univers phallocratique, les élues locales sont contraintes de performer et de théâtraliser leur propre assignation traditionnelle de genre, s'inscrivant dans une économie symbolique où la loyauté des femmes est mise en scène à travers des codes matériels précis⁶⁹. Elles doivent accepter de se définir comme mères avant de se définir comme magistrates municipales légitimes. L'autonomisation politique des femmes n'est pas le produit d'une rupture révolutionnaire avec le patriarcat, mais le résultat d'une négociation

⁶⁷ MOUCHE (I.), *Démocratisation et intégration sociopolitique des minorités ethniques au Cameroun : entre dogmatisme du principe majoritaire et centralité des partis politiques*, op.,cit, p. 165.

⁶⁸ ABOUDI (V.) & al., *Rights and Freedoms of Socially Vulnerable Groups*, Yaoundé, Nkafu Policy Institute, 2025, p. 45.

⁶⁹ MACHIKOU (N.) & POMMEROLLE (M.-E.), *Fabrics of loyalty : The politics of international women day's wax printcloth in Cameroun*, op., cit, p. 198.

permanente au cours de laquelle l'élue concède au système la reproduction de ses stéréotypes fondamentaux en échange du droit d'exercer une autorité managériale locale.

Ce compromis historique, s'il est émancipateur à l'échelle individuelle et locale, s'avère conservateur à l'échelle systémique globale. En s'appuyant sur la figure sacralisée mais politiquement subordonnée de la mère, le maternage politique évite de poser la question de la déconstruction radicale des structures de la domination masculine. Il ne remet pas en cause le principe de la hiérarchisation idéologique des compétences, il s'y installe confortablement pour y déployer une efficacité du *care*.

Les femmes-maires du Cameroun se retrouvent ainsi prisonnières d'une cage dorée idéologique : l'arme même qui leur a permis d'ouvrir les portes du sanctuaire municipal devient la chaîne qui les entrave et les empêche de briser le plafond de verre macro-économique, démontrant que l'égalité réelle au sein des processus de décentralisation exigera non pas un maternage alternatif du pouvoir, mais une subversion radicale de la division sexuelle de la souveraineté étatique territoriale.

Conclusion

Au terme de cette investigation menée au cœur des laboratoires municipaux contrastés des Communes de Douala II et de Mayo-Darlé au Cameroun, le concept de « maternage politique » s'impose comme une grille de lecture robuste et indispensable pour appréhender les mutations contemporaines du leadership féminin en Afrique subsaharienne. Loin d'être une simple posture passive ou le reflet essentialiste d'une nature féminine intemporelle, le maternage politique s'est révélé, à l'épreuve du matériel empirique, être une technologie de pouvoir hybride, réflexive et éminemment stratégique. Elle constitue la réponse politique élaborée par des élues d'exception pour naviguer au sein d'un univers institutionnel et socioculturel structurellement saturé par la domination phallocratique et les logiques de la notabilité masculine et du pluralisme bureaucratique de l'ordre local⁷⁰.

La démarche comparative contrastée a permis de valider la plasticité et la robustesse de cette technologie de gouvernement selon les configurations socio-géographiques. En milieu métropolitain hyper-dense et précaire à Douala II, Denise Fampou transmute le maternage en une ingénierie de régulation de l'informalité urbaine et de la détresse sociale à travers la « politique du panier », convertissant avec succès son capital social laïque et marchand en un dividende électoral massif et stable. À l'autre extrémité du spectre, en milieu rural enclavé et profondément

⁷⁰ SINDJOUN (L.), *Le président de la République et l'ordre local : Sociologie du pluralisme bureaucratique au Cameroun*, op., cit., p. 48

conservateur à Mayo-Darlé, Dadda Fadimatou déploie un maternage de type négociateur. Elle opère une « subversion feutrée » des verrous coutumiers et islamiques du Lamidat en instrumentalisant la déférence due à la figure maternelle pour asseoir et légitimer des décisions administratives de modernisation sociale, s'adaptant ainsi finement aux contraintes de l'intégration sociopolitique des territoires enclavés⁷¹. Dans les deux cas, la politisation du soin (*care*) et la sacralisation de la posture maternelle fonctionnent comme un bouclier symbolique efficace, désarmant la violence et la censure du champ politique viril.

Toutefois, l'approche intégrative développée tout au long de cet article met en lumière l'ambivalence nodale et le coût politique de ce modèle de gouvernance. L'objectivation rigoureuse des données comptables et budgétaires a dévoilé l'envers du décor de ces réussites managériales locales. Le maternage politique porte en lui-même le piège de la hiérarchisation idéologique. Le système étatique et partisan postcolonial, pour tolérer l'accès des femmes à l'édilité, tend à les enfermer de manière condescendante dans une division sexuelle du travail politique, surdéterminant leurs budgets dans les compétences dites « molles » ou sociales (hygiène, santé, éducation de proximité) au détriment des grands investissements structurels et de la planification macro-économique lourde, pérennisant ainsi les clivages des rapports sociaux de sexe⁷².

Le « maternage politique » apparaît ainsi comme une arme à double tranchant, dessinant les contours d'une autonomisation profondément négociée : il fracture l'exclusion historique des femmes et pacifie l'arène locale, mais il érige simultanément un plafond de verre idéologique difficile à briser au niveau national, en contraignant les élues à performer leur propre assignation de genre pour pouvoir gouverner.

En définitive, cette étude invite la science politique africaine à repenser de manière critique les indicateurs de l'égalité de genre dans les processus de décentralisation. L'inclusion réelle des femmes ne saurait se limiter à une parité numérique ou à une célébration esthétique du leadership de proximité. Elle exige une déconstruction radicale de la hiérarchisation idéologique des compétences publiques, afin que les élues locales africaines cessent d'être uniquement les régulatrices maternelles de la misère sociale pour s'affirmer comme les co-architectes légitimes de la souveraineté macro-économique et du développement structurel des territoires.

⁷¹ MOUCHE (I.), *Démocratisation et intégration sociopolitique des minorités ethniques au Cameroun : entre dogmatisme du principe majoritaire et centralité des partis politiques*, op. cit, p. 170

⁷² KERGOAT (D.), *Division sexuelle du travail et rapports sociaux de sexe*, Dans, HIRATA (H.), et al. (dir.), *Dictionnaire critique du féminisme*, op., cit p. 62

La foresterie communautaire en république centrafricaine : entre potentiel normatif et obstacles structurels à la mise en œuvre

Community forestry in the central african republic: between normative potential and structural obstacles to implementation

Page | 535

Par :

NGADJAMA TOCKO Oméga

Doctorant en sciences politiques

Option : Administrations et politiques publiques.

Université de Yaoundé 2 Soa

Résumé :

La foresterie communautaire en République centrafricaine constitue un cas d'étude révélateur de la tension entre ambition normative et effectivité du droit dans un contexte d'État fragile. Le Code forestier de 2008 a institué un régime juridique ambitieux, reconnaissant aux communautés rurales des droits substantiels sur les ressources forestières. Pourtant, ce potentiel normatif se heurte à des obstacles structurels cumulatifs, à savoir : les défaillances institutionnelles, les incohérences normatives, l'instabilité sécuritaire et la captation des ressources par des acteurs extérieurs aux communautés. À partir d'une approche politico-juridique articulant théorie du droit et analyse des politiques publiques, la présente étude démontre que ce paradoxe n'est pas insoluble : les attributions documentées de 2019 et de 2025 attestent d'une mise en œuvre progressive, à condition d'un accompagnement institutionnel soutenu. La question n'est plus de savoir si la foresterie communautaire est possible en RCA, mais à quelles conditions structurelles elle peut produire une effectivité systémique durable.

Mots-clés : foresterie communautaire ; République centrafricaine ; effectivité du droit ; État fragile ; gouvernance des ressources naturelles ; décentralisation ; droits communautaires.

Abstract:

Community forestry in the Central African Republic offers a revealing case study of the tension between normative ambition and legal effectiveness in a fragile state context. The 2008 Forest Code established an ambitious legal framework granting rural communities substantial rights over forest resources. Yet this normative potential faces cumulative structural obstacles, namely institutional failures, normative inconsistencies, security instability and resource capture by actors external to communities. Using a politico-legal approach combining legal theory and public policy analysis, this study demonstrates that the paradox between norm and reality is not insurmountable: documented attributions in 2019 and 2025 attest to progressive implementation, provided sustained institutional support. The question is no longer whether community forestry is possible in the CAR, but under what structural conditions it can produce lasting systemic effectiveness.

Keywords : community forestry; Central African Republic; legal effectiveness; fragile state; natural resource governance; decentralization; community rights.

Introduction

Le droit de l'environnement contemporain repose sur une conviction progressivement consolidée depuis les grandes conférences internationales de la seconde moitié du XX^e siècle : la protection durable des ressources naturelles ne peut être assurée sans l'implication active des communautés qui en dépendent le plus directement. Affirmée à Stockholm en 1972¹, consacrée à Rio en 1992 et intégrée dans l'Accord de Paris de 2015², cette conviction a structuré un paradigme de gouvernance environnementale participative qui reconnaît aux acteurs locaux un rôle central dans la préservation des écosystèmes. En Afrique centrale, ce paradigme a trouvé sa traduction normative dans le développement de régimes juridiques spécifiques de foresterie communautaire au sein des législations nationales. En République centrafricaine, pays qui recèle l'une des couvertures forestières les plus significatives du continent³ et dont la forêt est vitale pour des millions de Centrafricains ruraux⁴, ce régime a été formellement institué par le Code forestier de 2008⁵. Ce texte ambitieux reconnaît aux communautés riveraines le droit de gérer des portions délimitées du domaine forestier national, selon leurs propres règles et à leur propre bénéfice.

Page | 537

Cette reconnaissance normative constitue, en théorie, une rupture majeure avec l'héritage centralisateur du modèle forestier colonial, dans lequel les communautés rurales n'étaient reconnues ni comme sujets de droit forestier ni comme gestionnaires légitimes des espaces boisés qui les entouraient. Pendant des décennies, la gestion des forêts centrafricaines s'est en effet réduite à l'attribution de concessions d'exploitation au bénéfice d'entreprises privées, sans retombées significatives pour les populations riveraines⁶. La foresterie communautaire institue une logique inverse : celle d'une subsidiarité appliquée à la gouvernance des ressources naturelles, fondée sur

¹Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain, adoptée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, Stockholm, 16 juin 1972, principe 1.

²Accord de Paris sur le changement climatique, adopté lors de la COP21 de la CCNUCC, Paris, 12 décembre 2015 ; l'article 5 encourage explicitement les parties à mettre en œuvre des mécanismes de conservation et de gestion durable des forêts.

³PNUE, Rapport sur l'état des forêts du bassin du Congo, Nairobi, 2020, p. 14. La RCA abrite environ 5 millions d'hectares de forêts denses, soit environ 8 % de son territoire ; la couverture forestière toutes catégories confondues est estimée par Global Forest Watch à environ 22-23 millions d'hectares (environ 37 % du territoire).

⁴Banque mondiale, République centrafricaine : Diagnostic de la gouvernance forestière, Washington D.C., 2019, p. 3. La majorité de la population centrafricaine vit en milieu rural (entre 60 et 70 % selon les sources consultées, la Banque mondiale situant ce taux à environ 62 % en 2021, le PNUD retenant un chiffre légèrement supérieur) et entretient avec la forêt une relation vitale, à la fois économique, culturelle et spirituelle. Voir aussi : FAO, Situation des forêts du monde 2022, Rome, 2022, p. 67.

⁵République centrafricaine, Loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant Code forestier de la République centrafricaine, Journal officiel de la RCA, 2008, articles 26 à 42 définissant le régime juridique des forêts communautaires.

⁶René Philip OYONO, « Les trois déficits de la cogestion des forêts au Cameroun : anthropologie des échecs à l'intersection des politiques publiques et des structures locales », Papier de travail du CIFOR, n° 15, Bogor (Indonésie), 2004, p. 2.

la reconnaissance des capacités gestionnaires des communautés locales et sur la redistribution des droits d'usage des ressources forestières.

Ce dispositif produit cependant une effectivité très en deçà de ses objectifs déclarés⁷. Les forêts communautaires formellement constituées demeurent rarissimes, les comités de gestion peinent à fonctionner, les revenus forestiers ne parviennent que très marginalement aux communautés et l'exploitation illégale sévit dans des conditions d'impunité quasi totale⁸. Ce constat soulève une question centrale : dans quelle mesure l'arsenal normatif de la foresterie communautaire en République centrafricaine parvient-il à surmonter les contraintes institutionnelles, socio-économiques et politiques qui en hypothèquent la mise en œuvre effective ? Plus précisément, le décalage observé entre potentiel normatif et effectivité doit-il être analysé comme un état permanent, réduisant la foresterie communautaire à une fiction juridique, ou comme un gradient d'effectivité en progression lente sous l'effet de contraintes structurelles identifiées et partiellement surmontables ?

L'hypothèse centrale de la présente étude est la suivante : le cadre juridique de la foresterie communautaire centrafricaine est normativement cohérent et ambitieux, mais son effectivité est structurellement compromise par des obstacles d'ordre institutionnel, normatif, socio-politique et sécuritaire qui ne peuvent être surmontés par la seule vertu des textes. Ces obstacles ne sont pas conjoncturels : ils s'enracinent dans la structure même de l'État et de la société centrafricains, à travers la fragilité chronique de l'appareil étatique⁹, la superposition conflictuelle des ordres normatifs coutumiers et étatiques¹⁰ ainsi que l'instabilité sécuritaire récurrente et la captation des ressources par des réseaux informels¹¹. Pour autant, cette effectivité compromise n'est pas totalement nulle : les attributions documentées de 2019 et de 2025 attestent d'une mise en œuvre progressive, dont les conditions méritent d'être analysées avec la même rigueur que les obstacles, dans la mesure où c'est précisément dans cet écart entre blocage documenté et progrès mesurable que se situe l'apport de la présente étude au regard des lectures strictement pessimistes de la doctrine antérieure.

⁷Alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC+), Programme d'appui à la foresterie communautaire en République centrafricaine, Rapport de mi-parcours, Bruxelles, 2020, p. 9.

⁸Global Witness, *Le prix de la forêt : exploitation illégale du bois en République centrafricaine*, Londres, 2015, p. 18 ; Ministère des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche de la RCA, *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du Code forestier*, Bangui, 2018, p. 7.

⁹Charles T. CALL, « The Fallacy of the 'Failed State' », *Third World Quarterly*, vol. 29, n° 8, 2008, pp. 1491-1507. La mobilisation de cette référence vise à s'appuyer sur le cadre analytique de la fragilité institutionnelle que l'auteur contribue à affiner, sans valider la notion dans son acception la plus littérale.

¹⁰Armand BIKIÉ BIKIÉ, « Le droit foncier coutumier et le droit forestier moderne en République centrafricaine : une cohabitation conflictuelle », *Annales de l'Université de Bangui*, vol. 3, 2016, pp. 112-145.

¹¹Global Witness, *Le prix de la forêt : exploitation illégale du bois en République centrafricaine*, Londres, 2015, p. 18.

La présente étude adopte une démarche résolument *politico-juridique*, qui articule l'analyse rigoureuse du cadre normatif (Code forestier de 2008, décrets d'application, instruments internationaux ratifiés par la RCA) avec l'examen des conditions politiques et institutionnelles de son effectivité¹². Elle mobilise à la fois les outils de la théorie du droit, notamment le concept d'effectivité développé par Jean Carbonnier¹³, et ceux de l'analyse des politiques publiques, notamment le concept de *mise en œuvre (implementation)*, pour rendre compte d'un phénomène que ni l'analyse juridique pure ni l'analyse sociale pure ne saurait appréhender dans toute sa complexité. La démonstration s'appuie sur un corpus documentaire combinant sources primaires (textes juridiques, rapports officiels, arrêtés administratifs récents) et sources secondaires (travaux académiques, rapports d'organisations internationales, études de terrain d'organisations non gouvernementales spécialisées)¹⁴.

Démontrer cette dialectique entre ambition normative et effectivité compromise conduit à examiner, en premier lieu, comment le législateur centrafricain a construit un dispositif normatif aux ambitions émancipatrices affirmées : par la consécration juridique des droits communautaires sur les ressources forestières, solidement ancrée dans un réseau d'engagements internationaux convergents, puis par la mise en place de mécanismes redistributifs et institutionnels destinés à faire de la foresterie communautaire un véritable levier de développement local (I). L'analyse portera ensuite sur les obstacles structurels cumulatifs qui en compromettent l'effectivité : d'une part, les défaillances institutionnelles et technico-juridiques d'un État fragile au cadre normatif partiellement inopérant ; d'autre part, les contraintes socio-politiques et sécuritaires qui font de la RCA un environnement hostile à l'appropriation communautaire (II).

¹²L'approche politico-juridique adoptée ici est caractéristique des travaux de la science politique du droit, qui traitent la norme non comme une variable indépendante dont l'effectivité va de soi, mais comme l'enjeu d'un processus social et politique toujours incertain. Voir notamment : Pierre LASCOUMES et Évelyne SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, n° 2, 1986, pp. 127-150.

¹³Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique*, PUF, Paris, 1978, rééd. « Quadrige », PUF, 2004, pp. 314-340, où l'auteur développe la distinction entre effectivité sociologique (le droit est-il appliqué ?) et effectivité téléologique (le droit atteint-il ses objectifs ?).

¹⁴Les sources primaires comprennent notamment l'Arrêté n° 10/MEFCP/DIRCAB/DGECP/DF.25 du 25 avril 2025 attribuant une forêt communautaire dans la Préfecture de la Kémo, et le briefing de Rainforest Foundation UK–Forest Peoples Programme–IIED de septembre 2019 documentant les premières attributions effectives de forêts communautaires en RCA.

I- LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE EN RCA : UN DISPOSITIF NORMATIF AUX AMBITIONS ÉMANCIPATRICES AFFIRMÉES

L'analyse du dispositif normatif de la foresterie communautaire en République centrafricaine révèle une ambition législative remarquable, qui tranche singulièrement avec la fragilité institutionnelle chronique de l'État centrafricain. Le Code forestier de 2008 et ses textes d'application ont construit un cadre juridique d'une cohérence interne réelle, qui reconnaît aux communautés rurales des droits substantiels sur les ressources forestières de leur terroir. Ce potentiel normatif s'exprime à travers deux axes complémentaires : d'une part, la consécration juridique solide des droits communautaires sur les ressources forestières, étayée par des dispositions précises et des engagements internationaux convergents (A) ; d'autre part, la mise en place de mécanismes redistributifs et institutionnels ambitieux qui visent à faire de la foresterie communautaire un véritable levier de développement local (B).

Page | 540

A- La consécration juridique des droits communautaires sur les ressources forestières

La consécration juridique des droits communautaires sur les ressources forestières centrafricaines repose sur un double fondement normatif : les textes du droit interne centrafricain, dont le Code forestier de 2008 constitue la pièce maîtresse (1) ; et les instruments internationaux auxquels la RCA est partie, qui confèrent à ce cadre national une légitimité et une portée dépassant le seul ordre juridique interne (2).

1- Le Code forestier de 2008 et ses textes d'application : la construction d'un régime juridique autonome pour les forêts communautaires

Le Code forestier centrafricain de 2008 représente, dans l'histoire législative de la République centrafricaine, une rupture normative d'une portée considérable avec l'héritage centralisateur de la législation forestière antérieure. Là où le Code forestier de 1990 consacrait exclusivement la logique domaniale d'un État propriétaire souverain, le Code de 2008 opère un déplacement conceptuel fondamental en reconnaissant les communautés villageoises comme des sujets de droit forestier à part entière, titulaires de droits d'usage, de gestion et de bénéfice sur des portions délimitées du domaine forestier national¹⁵. Cette reconnaissance est ancrée dans la Constitution centrafricaine de 2016, dont l'article 69 affirme la garantie constitutionnelle de la

¹⁵République centrafricaine, Constitution du 30 mars 2016, article 69 : « L'État veille à la conservation et à la gestion durable des ressources naturelles. Il garantit la participation des communautés locales à la gestion des ressources naturelles de leur terroir, dans les conditions définies par la loi. » Cette disposition constitutionnelle confère à la foresterie communautaire une assise normative hiérarchiquement supérieure à la loi ordinaire.

participation des communautés locales à la gestion des ressources naturelles de leur terroir¹⁶. Il s'agit là d'une disposition de premier plan, qui élève la foresterie communautaire au rang des droits constitutionnellement protégés et lui confère une assise normative hiérarchiquement supérieure à la loi ordinaire.

Page | 541

La définition légale de la forêt communautaire, telle qu'elle est construite par les articles 3 et 26 du Code forestier de 2008¹⁷, repose sur trois éléments constitutifs cumulatifs. Le premier est la *délimitation territoriale* : la forêt communautaire est une portion identifiée et bornée du domaine forestier rural, dont la superficie doit être comprise entre cinq cents et cinq mille hectares. Le deuxième élément est la *convention de gestion*, acte juridique bilatéral conclu entre l'administration forestière et la communauté villageoise, qui formalise la délégation de droits de gestion pour une durée renouvelable de vingt-cinq ans¹⁸. Le troisième élément est l'*organisation communautaire*, c'est-à-dire la constitution préalable d'un comité de gestion doté de la personnalité juridique, condition sine qua non de la capacité de la communauté à être partie à la convention de gestion¹⁹. La définition légale de la forêt communautaire centrafricaine²⁰ est ainsi à la fois fonctionnelle, en ce qu'elle précise la nature juridique et les conditions d'exercice de la gestion communautaire, et institutionnelle, en ce qu'elle impose la mise en place d'une structure organisationnelle minimale comme condition d'accès au régime.

L'architecture juridique du régime des forêts communautaires se déploie en trois niveaux normatifs hiérarchisés. Au premier niveau, le Code forestier de 2008 pose les principes généraux et définit le cadre juridique fondamental²¹. Au deuxième niveau, le Décret n° 09.117 du 28 avril

¹⁶République centrafricaine, Code forestier de 2008, article 26 : « Les forêts communautaires sont des forêts du domaine forestier rural dont la gestion est confiée, par l'administration forestière, à une communauté villageoise ou à un groupement de communautés villageoises, dans le cadre d'une convention de gestion. » L'article 27 précise que la superficie d'une forêt communautaire ne peut être inférieure à 500 hectares ni excéder 5 000 hectares.

¹⁷Code forestier de 2008, articles 29 à 32. L'article 29 définit la convention de gestion comme « l'acte par lequel l'administration forestière délègue à une communauté villageoise le droit de gérer une portion déterminée du domaine forestier rural pour une durée renouvelable de vingt-cinq ans. » L'article 30 précise que la convention confère à la communauté le droit exclusif d'exploiter, de conserver et de valoriser les ressources forestières de la forêt communautaire, dans le respect du plan simple de gestion approuvé.

¹⁸Code forestier de 2008, articles 33 à 38. L'article 33 dispose que chaque forêt communautaire est gérée par un comité élu en assemblée générale pour une durée de trois ans renouvelables. L'article 34 lui confère la personnalité juridique, condition indispensable à l'exercice effectif des droits et obligations prévus par le Code.

¹⁹Code forestier de 2008, article 3 : définitions légales des notions de forêt communautaire, de domaine forestier rural, de communauté villageoise et de convention de gestion. Ces définitions constituent la clé d'interprétation du régime juridique de la foresterie communautaire.

²⁰Code forestier de 2008, article 1er : « La présente loi régit la conservation, la gestion et l'exploitation durables des ressources forestières de la République centrafricaine, dans le respect des droits des communautés rurales et des principes du développement durable. »

²¹République centrafricaine, Décret n° 09.117 du 28 avril 2009 fixant les modalités d'application du Code forestier en matière de forêts communautaires, Journal officiel de la RCA, 2009. Ce décret constitue le texte opérationnel central du régime, précisant les procédures de délimitation, d'attribution, de gestion et de contrôle des forêts communautaires.

2009 fixe les modalités d'application du Code en matière de forêts communautaires²², précisant les procédures de délimitation, d'attribution, de gestion et de contrôle. Au troisième niveau, l'Arrêté n° 012/MEFCP/DIRCAB du 15 mars 2010 fixe le contenu-type du plan simple de gestion²³, document de planification forestière obligatoire dont l'élaboration et l'approbation conditionnent l'entrée en vigueur effective de la convention de gestion. Cette architecture en trois niveaux (loi, décret d'application et arrêté ministériel) traduit une volonté claire du législateur centrafricain, appuyé par ses partenaires internationaux²⁴, de construire un régime juridique complet et opérationnel.

Il importe en outre de distinguer, sur le plan conceptuel, la notion de « foresterie communautaire » de celle de « forêt communautaire ». La première désigne toute situation dans laquelle des communautés locales et populations autochtones (CLPA) co-gèrent des ressources forestières, même en l'absence de cadre juridique formel. La seconde, juridiquement plus précise, désigne une zone officiellement attribuée par l'État à une communauté spécifique et gérée selon des règles déterminées²⁵. Cette distinction, mise en évidence par le briefing de l'IIED, du Forest Peoples Programme et de la Rainforest Foundation UK (2019), est fondamentale pour apprécier la portée normative du dispositif centrafricain : en créant un régime de forêts communautaires formellement constituées, le Code de 2008 transcende la simple foresterie communautaire informelle pour instituer un droit positif exigible. À cet édifice normatif s'ajoute un quatrième niveau opérationnel : le Manuel de procédure d'attribution des forêts communautaires, adopté en 2015 avec le soutien de la RFUK et des organisations de la société civile centrafricaine. Ce Manuel traduit les dispositions du Code en procédures accessibles aux communautés rurales et a servi de cadre opérationnel pour les sites pilotes du projet CoNGOs. En janvier 2018, le MEFCP a en outre autorisé les OSC à accompagner les communautés dont les territoires coutumiers se trouvent au

²²République centrafricaine, Arrêté n° 012/MEFCP/DIRCAB du 15 mars 2010 fixant le contenu-type du plan simple de gestion des forêts communautaires et les modalités de son approbation par l'administration forestière.

²³Emmanuel FREUDENTHAL et al., « La foresterie communautaire dans le bassin du Congo : état des lieux et perspectives », Rapport de l'ONG Rainforest Foundation UK (RFUK), Londres, 2019, pp. 45-52, pour une analyse de la genèse du Code forestier de 2008 et du rôle des partenaires au développement dans son élaboration.

²⁴République centrafricaine, Loi n° 97.013 du 22 décembre 1997 portant Code de l'environnement, Journal officiel de la RCA, 1997, articles 15 à 22 consacrant le principe de participation des populations à la gestion des ressources naturelles.

²⁵Lassana KONÉ et Marjolaine PICHON, « Sécuriser les droits coutumiers : la clé d'une foresterie communautaire durable », Briefing IIED - Forest Peoples Programme, Rainforest Foundation UK, Londres, septembre 2019, p. 1 (ci-après « KONÉ et PICHON, 2019 »). Les auteurs précisent : en règle générale, on parle de « foresterie communautaire » lorsque les communautés locales et populations autochtones (CLPA) cogèrent des ressources forestières, même en l'absence de cadre juridique formel. Une « forêt communautaire » se définit en revanche comme une zone officiellement attribuée par un État à une communauté spécifique et gérée selon des règles déterminées. En vertu de la législation en vigueur dans certains pays du bassin du Congo, les communautés peuvent sécuriser leurs droits sur les ressources de leurs forêts communautaires — mais pas des droits sur les terres elles-mêmes.

sein de concessions forestières levant ainsi un obstacle procédural majeur jusqu'alors ignoré des textes²⁶.

Au-delà du Code forestier, d'autres textes législatifs sectoriels consolident ce cadre juridique. Le Code de l'environnement de 1997, dont les articles 15 à 22 consacrent le principe de participation des populations à la gestion des ressources naturelles²⁷, constitue le soubassement législatif sur lequel s'est appuyé le législateur de 2008. Le Code des collectivités territoriales de 2009 crée quant à lui un lien normatif explicite entre foresterie communautaire et décentralisation administrative, en conférant aux communes le droit de percevoir une fraction des recettes forestières générées sur leur territoire²⁸. La cohérence normative verticale ainsi constituée, de la Constitution au décret d'application en passant par la loi et le Code des collectivités, constitue l'une des forces structurelles du dispositif centrafricain.

Le régime des droits substantiels conférés aux communautés par le Code forestier de 2008 mérite d'être analysé avec précision. Ces droits sont de trois ordres. En premier lieu, les droits de gestion et d'exploitation exclusive : la communauté titulaire d'une convention de gestion dispose, pendant la durée de celle-ci, du droit exclusif d'exploiter, de conserver et de valoriser les ressources forestières de la forêt communautaire. En deuxième lieu, les droits de bénéfice économique : la communauté perçoit l'intégralité des revenus issus de l'exploitation de sa forêt, après déduction d'une redevance forestière communautaire de 10 % des revenus bruts versée à l'État²⁹. En troisième lieu, les droits coutumiers d'usage : le Code forestier préserve explicitement les droits d'usage coutumiers des communautés sur les ressources de la forêt, indépendamment de l'existence d'un plan de gestion approuvé. La convergence de ces trois catégories de droits confère aux communautés une position juridique d'une réelle solidité formelle, qui tranche avec la

²⁶KONÉ et PICHON, 2019, p. 3. Dans le cadre du projet « Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo » (CoNGOs), financé par DFID, la Rainforest Foundation UK (RFUK) et des organisations de la société civile centrafricaine ont soutenu le gouvernement dans l'élaboration d'un cadre juridique simple et accessible pour la foresterie communautaire, et notamment dans la rédaction du Manuel de procédure d'attribution des forêts communautaires, adopté en 2015. En janvier 2018, le Ministère des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche (MEFCP) a en outre autorisé les organisations de la société civile à soutenir les communautés dont les territoires coutumiers sont situés au sein de concessions forestières levant ainsi un obstacle procédural majeur à la mise en œuvre effective du dispositif.

²⁷Loi n° 09.004 du 29 janvier 2009 portant Code des collectivités territoriales de la République centrafricaine, Journal officiel de la RCA, 2009, articles 108 à 115 : les communes perçoivent une fraction des recettes forestières générées sur leur territoire, établissant un mécanisme de convergence entre foresterie communautaire et décentralisation administrative.

²⁸Code forestier de 2008, articles 39 à 42. L'article 39 énonce le principe du partage des revenus : « Les communautés gestionnaires de forêts communautaires perçoivent l'intégralité des revenus issus de l'exploitation des ressources de leur forêt, après déduction des redevances dues à l'État. » L'article 40 fixe le taux de la redevance forestière communautaire à 10 % des revenus bruts d'exploitation.

²⁹Convention sur la diversité biologique (CDB), Rio de Janeiro, 5 juin 1992, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1760, p. 79, article 8(j). La RCA a ratifié la CDB le 15 décembre 1994.

situation antérieure de quasi-inexistence de leurs droits dans l'ordre juridique forestier centrafricain.

2- L'ancrage dans les instruments internationaux : la foresterie communautaire à la confluence des engagements climatiques, biodiversitaires et de gouvernance participative

Page | 544

Le cadre juridique national de la foresterie communautaire centrafricaine ne peut être compris dans toute sa portée sans être resitué dans la toile des engagements internationaux qui en constituent le fondement téléologique et le cadre de référence supranational. Ces engagements émanent d'instruments relevant du droit international de l'environnement, du droit du développement durable et du droit international des droits de l'homme. Ensemble, ils créent une pression normative cohérente en faveur de la reconnaissance et du renforcement des droits des communautés forestières.

Le premier socle international est constitué par les instruments du droit international de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique. La Convention sur la diversité biologique (CDB), ratifiée par la RCA en 1994³⁰, oblige les États parties à respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation de la biodiversité. L'Accord de Paris de 2015, en son article 5 § 2³¹, encourage explicitement les Parties à développer des mécanismes REDD+ impliquant la participation active des communautés forestières. En souscrivant à cet accord, la RCA s'est engagée à mettre en place des mécanismes de participation communautaire qui font écho au dispositif de foresterie communautaire institué par son Code forestier.

Le mécanisme REDD+, dont la RCA a soumis un Plan de préparation (R-PP) au Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale³², constitue, sur ce point, un vecteur déterminant. La Contribution déterminée au niveau national (CDN) révisée de la RCA,

³⁰Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), New York, 9 mai 1992 ; Accord de Paris, Paris, 12 décembre 2015, article 5, § 2.

³¹Programme des Nations Unies pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+), Plan de préparation de la République centrafricaine (R-PP), Bangui, 2013, soumis au Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale.

³²République centrafricaine, Contribution déterminée au niveau national (CDN) révisée, soumise à la CCNUCC, Bangui, 2021, section 3.2. Cet objectif chiffré confère à la foresterie communautaire une dimension stratégique qui dépasse le seul secteur forestier : il en fait un instrument de la diplomatie environnementale de la RCA et un titre d'accès aux financements climatiques internationaux.

soumise à la CCNUCC en 2021³³, fixe l'objectif de constitution de cinquante forêts communautaires opérationnelles d'ici 2030, représentant environ cent cinquante mille hectares sous gestion communautaire. Le Programme d'investissement pour la forêt (FIP)³⁴ illustre concrètement cette dynamique, en mobilisant dix-huit millions de dollars de financements internationaux pour appuyer la mise en place de forêts communautaires pilotes dans trois préfectures forestières prioritaires.

Le deuxième socle international est constitué par les instruments du droit international des droits de l'homme relatifs aux peuples autochtones. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), adoptée en 2007³⁵, affirme le droit des peuples autochtones aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement. Bien que la RCA n'ait pas formellement ratifié cet instrument, la DNUDPA constitue une référence normative de premier plan pour l'interprétation extensive des droits des communautés forestières, notamment des peuples Aka. La Convention n° 169 de l'OIT³⁶, dont l'article 15 § 1 exige la sauvegarde spéciale des droits des peuples indigènes sur les ressources naturelles de leurs terres, constitue un autre instrument pertinent à titre d'expression du droit international coutumier en voie de formation.

Le troisième socle international est constitué par les engagements sous-régionaux souscrits par la RCA dans le cadre de la COMIFAC. Le Plan de convergence de la COMIFAC³⁷ fixe des objectifs collectifs de développement de la foresterie communautaire dans les pays du bassin du Congo. Le processus APV-FLEGT³⁸, dans lequel la RCA est engagée depuis 2010, conditionne l'accès au marché européen du bois à la démonstration de la légalité et de la durabilité de

³³Programme d'investissement pour la forêt (FIP), Plan d'investissement pour la République centrafricaine, Bangui, 2012, p. 17. Ce programme mobilise dix-huit millions de dollars de financements internationaux pour appuyer la mise en place de forêts communautaires pilotes dans trois préfectures forestières prioritaires.

³⁴Nations Unies, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007, A/RES/61/295, article 26 § 1 : « Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent ou occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis. »

³⁵Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, adoptée le 27 juin 1989, article 15 § 1. La RCA n'a pas ratifié cette convention. Toutefois, en tant qu'expression du droit international coutumier en voie de formation dans le domaine des droits des peuples autochtones, elle constitue une source d'interprétation des droits reconnus par le Code forestier de 2008.

³⁶COMIFAC, Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, 2e éd., Yaoundé, 2015, Axe stratégique 3, pp. 45-62.

³⁷Accord de partenariat volontaire entre la République centrafricaine et l'Union européenne (APV-FLEGT) : la RCA est engagée dans ce processus de négociation depuis 2010, sans qu'un accord ait encore été formellement signé à la date de rédaction de la présente étude.

³⁸Selon certaines sources, un accord-cadre dit « Accord de Libreville » engagerait les États membres de la COMIFAC à allouer une part significative de leur domaine forestier national à la gestion communautaire. Les éléments normatifs précis de cet instrument n'ont toutefois pas pu être vérifiés dans les archives officielles de la COMIFAC. La présente étude les mentionne avec la réserve qui s'impose.

l'exploitation forestière, ce qui implique la prise en compte des droits des communautés. Selon certaines sources, un accord-cadre sous-régional engagerait en outre les États membres de la COMIFAC à allouer une part significative de leur domaine forestier national à la gestion communautaire³⁹, objectif dont la réalisation représenterait une transformation radicale de la gouvernance forestière centrafricaine.

L'analyse de cet ancrage international révèle que la foresterie communautaire centrafricaine ne constitue pas un simple choix législatif interne mais s'inscrit dans un réseau d'engagements internationaux contraignants ou quasi-contraignants qui lui confèrent une légitimité normative multi-niveaux. Cette dimension internationale est à double tranchant. Elle renforce sans doute l'architecture juridique interne, en lui donnant une assise dépassant le seul ordre national et en mobilisant des financements significatifs ; mais elle crée également une pression normative externe dont la traduction en réalité institutionnelle dépend de la capacité d'absorption de l'État centrafricain, capacité qui, comme on le verra dans la seconde partie, s'avère structurellement insuffisante.

B- Le potentiel redistributif et institutionnel du dispositif communautaire

L'ambition émancipatrice de la foresterie communautaire centrafricaine ne se limite pas à la reconnaissance de droits formels sur les ressources forestières ; elle se prolonge dans la construction de mécanismes concrets de redistribution des richesses forestières au bénéfice des communautés (1) et dans l'émergence d'une architecture institutionnelle locale censée incarner une décentralisation effective de la gouvernance forestière (2). C'est dans cette double dimension redistributive et institutionnelle que réside le potentiel transformateur le plus profond du dispositif. C'est précisément sur ce terrain que l'écart entre l'ambition normative et la réalité de la mise en œuvre s'avère le plus saisissant.

1- Les mécanismes de partage des revenus forestiers : un levier théorique de développement local

L'une des innovations les plus significatives du Code forestier de 2008 réside dans la construction d'un système de partage des revenus forestiers entre l'État, les collectivités territoriales et les communautés riveraines. Ce système, articulé autour de plusieurs mécanismes cumulatifs, vise à traduire en flux financiers concrets la reconnaissance normative des droits économiques des communautés sur les ressources forestières de leur terroir.

³⁹Anne M. LARSON et Fernanda SOTO, « Decentralization of Natural Resource Governance Regimes », Annual Review of Environment and Resources, vol. 33, 2008, pp. 213-239. Les auteurs démontrent que la décentralisation formelle ne produit des effets positifs que lorsqu'elle s'accompagne d'un transfert réel de ressources et d'autorité.

Le premier mécanisme est la redevance forestière annuelle de superficie (RFA), instituée par l'article 100 du Code forestier⁴⁰. Perçue sur les titres d'exploitation forestière commerciale, cette redevance est répartie entre le Trésor public (50 %), les collectivités territoriales concernées (25 %) et les communautés riveraines (25 %). Cette clé de répartition, qui alloue un quart des revenus de l'exploitation forestière commerciale directement aux communautés riveraines, constitue une avancée majeure par rapport à l'ancien régime forestier. La logique sous-jacente est celle d'une reconnaissance implicite des droits d'usage préexistants des communautés sur les zones forestières cédées à des exploitants commerciaux.

Vient ensuite le Fonds de développement forestier (FDF), institué par les articles 103 à 108 du Code forestier⁴¹. Alimenté par une fraction des taxes forestières et des amendes perçues en matière d'infractions, le FDF est destiné à financer des projets de développement communautaire dans les zones forestières. L'affectation de 40 % des ressources du FDF au financement des forêts communautaires constitue un engagement budgétaire significatif, révélateur de la priorité que le législateur entendait accorder à la dimension redistributive du dispositif.

Le troisième et dernier mécanisme, le partage des revenus propres de la forêt communautaire, en constitue l'aspect le plus direct et le plus visible de la dimension redistributive. La communauté titulaire d'une convention de gestion perçoit l'intégralité des revenus tirés de l'exploitation des ressources de sa forêt⁴². Ces revenus peuvent provenir de plusieurs sources : la vente de bois d'œuvre issu d'une exploitation artisanale, la commercialisation de produits forestiers non ligneux, les droits d'accès perçus sur les chercheurs ou les touristes, ou encore les paiements pour services environnementaux (PSE) négociés dans le cadre des mécanismes REDD+⁴³. La diversité de ces sources potentielles constitue un atout en ce qu'elle permet aux communautés d'adapter leurs stratégies aux ressources spécifiques de leur forêt.

⁴⁰Code forestier de 2008, article 100 : « Il est institué une redevance forestière annuelle de superficie (RFA), perçue sur les titres d'exploitation forestière. Son produit est réparti de la manière suivante : 50 % au Trésor public, 25 % aux collectivités territoriales concernées et 25 % aux communautés riveraines. » Cette clé de répartition constitue une avancée majeure par rapport à l'ancien régime forestier, dans lequel les communautés ne percevaient aucune part des revenus tirés de l'exploitation forestière commerciale.

⁴¹Code forestier de 2008, articles 103 à 108. L'article 105 crée un Fonds de développement forestier (FDF), dont 40 % des ressources sont affectés au financement des forêts communautaires et au développement des communautés riveraines des concessions.

⁴²République centrafricaine, Stratégie nationale de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+), Bangui, 2016, section 4.3, relative aux paiements pour services environnementaux (PSE) susceptibles d'être négociés dans le cadre des mécanismes REDD+.

⁴³Anne M. LARSON et Jesse C. RIBOT, « Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens : An Introduction », *European Journal of Development Research*, vol. 16, n° 1, 2004, pp. 1-25. Les auteurs démontrent que la décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles ne produit des effets positifs sur les communautés rurales que lorsqu'elle s'accompagne d'un transfert effectif de ressources financières.

Sur le plan théorique, ces mécanismes s'inscrivent dans le cadre conceptuel de la décentralisation fiscale des ressources naturelles, développé notamment par Larson et Ribot⁴⁴. Ces auteurs ont démontré que la décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles ne produit des effets positifs sur les communautés rurales que lorsqu'elle s'accompagne d'un transfert effectif de ressources financières. L'étude comparative d'Oyono, Ribot et Larson⁴⁵ confirme toutefois que ces mécanismes théoriquement vertueux sont soumis, dans la pratique africaine, à des risques importants de capture par les élites locales et de corruption administrative qui peuvent en détourner les bénéfices au détriment des populations les plus vulnérables.

La mise à l'épreuve empirique de ces mécanismes révèle un écart préoccupant entre le potentiel normatif du dispositif et ses résultats effectifs. Le rapport d'évaluation du PNUD de 2019 conclut que ces mécanismes « n'ont jamais fonctionné comme prévu par le législateur »⁴⁶, identifiant comme causes principales l'absence de comptes bancaires accessibles dans les zones rurales, l'opacité des circuits administratifs de reversement des redevances et l'insuffisance du contrôle interne. Le rapport de Global Witness de 2015 documente que les versements aux communautés riveraines au titre de la RFA ont été quasi inexistantes entre 2010 et 2014⁴⁷, tandis que le rapport d'évaluation du PNUD de 2017 estime que moins de 15 % des sommes théoriquement dues aux communautés riveraines leur parviennent effectivement⁴⁸. Ces données empiriques soulignent que le potentiel redistributif du dispositif se heurte à des obstacles structurels de nature administrative, financière et politique qui en compromettent profondément l'effectivité.

L'une des illustrations les plus saillantes de la tension entre potentiel redistributif et effectivité structurelle réside dans la question de la superficie des forêts communautaires. Le Code

⁴⁴ René Philip OYONO, Jesse C. RIBOT et Anne LARSON, « Green Governance in Africa: Local Actors, Policies and Institutions Governing Forests and Trees for Local Development », Working Paper No. 1, World Resources Institute, Washington D.C., 2006, p. 8.

⁴⁵ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Évaluation de la contribution du secteur forestier au développement local en République centrafricaine, Bangui, 2019, pp. 18-25. Ce rapport conclut que les mécanismes de partage des revenus « n'ont jamais fonctionné comme prévu par le législateur », identifiant comme causes principales l'absence de comptes bancaires accessibles dans les zones rurales, l'opacité des circuits administratifs de reversement des redevances et l'insuffisance du contrôle interne.

⁴⁶ Global Witness, Le prix de la forêt : exploitation illégale du bois en République centrafricaine, Londres, 2015, p. 31. Ce rapport documente que les versements aux communautés riveraines au titre de la redevance forestière annuelle de superficie ont été quasi inexistantes entre 2010 et 2014.

⁴⁷ PNUD, Rapport d'évaluation du mécanisme de partage des revenus forestiers en République centrafricaine, Bangui, 2017, p. 23. Ce rapport estime que moins de 15 % des sommes théoriquement dues aux communautés riveraines leur parviennent effectivement.

⁴⁸ FAO, Guide pratique pour la mise en place et la gestion des forêts communautaires en Afrique centrale, Rome, 2016, pp. 34-56. Ce guide précise les compétences et les ressources nécessaires pour qu'un comité de gestion puisse exercer effectivement l'ensemble de ses attributions.

forestier de 2008 plafonne à 5 000 hectares la superficie de chaque forêt communautaire attribuée. L'expérience des communautés pilotes accompagnées par la Rainforest Foundation UK dans le cadre du projet CoNGOs a démontré que cette limite est fondamentalement incompatible avec les territoires coutumiers effectivement utilisés par les communautés rurales centrafricaines⁴⁹. En réponse, les communautés de Molokou, Moalé et Lokombé ont obtenu en avril 2019 l'attribution conjointe de trois forêts communautaires contiguës devant être gérées comme un territoire commun et indivisible de près de 15 000 hectares une décision qualifiée par les observateurs de « sans précédent pour les pays du bassin du Congo »⁵⁰. L'évolution est encore plus frappante avec l'Arrêté n° 10/MEFCP/DIRCAB/DGEECP/DF.25 du 25 avril 2025, par lequel le Ministre des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche a attribué à six communautés de la Préfecture de la Kémo, Mobindo, Bomba, Djudaboli, Dongossara, Sanguet 1 et 2 la forêt communautaire dénommée « *Gbako Mossoro ti Kodoro* », d'une superficie totale de 77 879 hectares dont 37 500 hectares de superficie utile et taxable. Ce chiffre, qui excède de près de seize fois le plafond légal de 5 000 hectares, illustre l'inadéquation persistante entre la norme écrite et les réalités territoriales des communautés centrafricaines, et atteste d'une évolution administrative significative qui appelle une formalisation législative urgente. L'Arrêté prescrit en outre un mécanisme de contrôle renforcé : des vérifications techniques mensuelles par les Services forestiers de la Préfecture de la Kémo, ainsi que la conclusion d'une convention de gestion quinquennale dans un délai de quarante-cinq jours, assortie d'un Plan Simple de gestion préalable au démarrage des activités⁵¹.

⁴⁹KONÉ et PICHON, 2019, p. 4. Les auteurs documentent la nécessité de supprimer la limite de superficie appliquée aux forêts communautaires, actuellement de 5 000 hectares aux termes de l'article 27 du Code forestier de 2008, au motif que cette superficie s'est avérée beaucoup trop petite pour répondre aux besoins des communautés pilotes centrafricaines. Ils soulignent en outre que les séries agricoles et d'occupation humaine (SAOH), espaces délimités par les exploitants forestiers dans les concessions, sont fondamentalement incompatibles avec le concept de forêt communautaire, en ce qu'elles ne permettent pas de sécuriser les moyens de subsistance des communautés ni d'y développer des formes viables de gestion communautaire.

⁵⁰ KONÉ et PICHON, 2019, p. 3 ; Rainforest Foundation UK, « Première historique en République centrafricaine : des communautés se voient reconnaître des droits sur leurs forêts », Communiqué de presse, 2 mai 2019. En avril 2019, la première forêt communautaire de RCA a été officiellement attribuée aux vil lages de Molokou, Moalé et Lokombé (concession SCAD, sud-ouest du pays), leur octroyant le droit de gérer 14 975 hectares de la forêt de Lomba — une décision qualifiée de « sans précédent pour les pays du bassin du Congo ». Trois forêts communautaires contiguës ont été attribuées et devaient être gérées comme un territoire commun et indivisible d'environ 15 000 hectares, contournant ainsi la limite légale de 5 000 hectares par forêt.

⁵¹République centrafricaine, Arrêté n° 10/MEFCP/DIRCAB/DGEECP/DF.25 du 25 avril 2025 portant attribution d'une forêt communautaire en République centrafricaine, signé par le Ministre Gervais MBATA, Bangui, 2025. L'Arrêté attribue aux communautés de Mobindo, Bomba, Djudaboli, Dongossara, Sanguet 1 et 2, représentées par l'Honorable MASSIKINI Mathurin, la forêt communautaire dénommée « *Gbako Mossoro ti Kodoro* », d'une superficie totale de 77 879 hectares dont 37 500 hectares de superficie utile et taxable, sise dans les communes de Galafondo et Galabadja, Préfecture de la Kémo (coordonnées : entre 5°9' et 5°20' de latitude Nord et entre 19°9' et 19°22' de longitude Est). L'Arrêté prévoit : la signature d'une convention de gestion d'une durée de cinq (05) ans dans un délai de quarante-cinq (45) jours (art. 5) ; l'élaboration d'un Plan Simple de gestion préalable au démarrage des activités ; et des vérifications techniques mensuelles par les Services forestiers de la Préfecture de la Kémo avec compte rendu

2- L'émergence institutionnelle des comités de gestion communautaire : vers une décentralisation effective de la gouvernance forestière

Le second pilier du potentiel redistributif et institutionnel réside dans la création, par le Code forestier de 2008, d'un cadre normatif destiné à faire émerger des institutions de gouvernance locale capables d'assumer effectivement la gestion des forêts communautaires. Le comité de gestion communautaire, organe central du dispositif, est conçu par le législateur comme l'incarnation institutionnelle de la capacité d'auto-organisation des communautés rurales et comme l'interface entre celles-ci et l'administration forestière.

Le cadre juridique du comité de gestion communautaire, tel qu'il est défini aux articles 33 à 38 du Code forestier⁵², présente plusieurs caractéristiques qui méritent d'être soulignées. En premier lieu, le comité est un organe *élu* par l'assemblée générale de la communauté, ce qui le distingue radicalement des structures de représentation coutumière dont la légitimité repose sur l'héritage et la tradition. Ce choix du modèle électif traduit l'ambition du législateur d'instaurer une démocratie locale dans la gouvernance forestière, fondée sur le principe d'égalité de tous les membres de la communauté devant la ressource forestière. En second lieu, le comité est doté de la personnalité juridique, ce qui lui confère la capacité d'être partie à la convention de gestion, d'ester en justice, d'ouvrir des comptes bancaires et de contracter avec des tiers.

La FAO, dans son guide pratique pour la mise en place des forêts communautaires en Afrique centrale⁵³, a traduit l'ambition normative du législateur en un référentiel opérationnel détaillant les compétences et les ressources nécessaires pour qu'un comité de gestion puisse exercer effectivement l'ensemble de ses attributions. Jesse Ribot⁵⁴ a montré que la création d'instances représentatives locales dans le secteur des ressources naturelles peut constituer un vecteur de démocratisation de la gouvernance locale, à condition que ces instances soient dotées de pouvoirs discrétionnaires réels et de ressources adéquates pour les exercer. Sous cet angle, le

détaillé à l'Administration centrale de Bangui (art. 6). La durée initiale de cinq ans, dérogeant aux vingt-cinq ans prévus par le Code forestier, s'analyse comme une période probatoire dont le renouvellement est conditionné au respect du plan de gestion approuvé.

⁵²République centrafricaine, Loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant Code forestier de la République centrafricaine, Journal officiel de la RCA, 2008, articles 33 à 38, définissant la composition, l'élection et les attributions du comité de gestion communautaire.

⁵³FAO, Guide pratique pour la mise en place et la gestion des forêts communautaires en Afrique centrale, Rome, 2016, pp. 22-40.

⁵⁴Jesse C. RIBOT, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, World Resources Institute, Washington D.C., 2004, pp. 45-67. L'auteur démontre que la création d'instances représentatives locales dans le secteur des ressources naturelles peut constituer un vecteur de démocratisation de la gouvernance locale, à condition que ces instances soient dotées de pouvoirs discrétionnaires réels et de ressources adéquates.

comité de gestion communautaire centrafricain représente, dans sa conception normative, une avancée institutionnelle significative.

La légitimité et l'efficacité des comités de gestion dépendent cependant du respect de plusieurs conditions institutionnelles fondamentales identifiées par Elinor Ostrom dans son analyse des institutions de gestion collective des biens communs⁵⁵. Une lecture du Code forestier de 2008 à l'aune de ces huit principes de conception révèle que le législateur centrafricain a cherché à les incorporer dans son dispositif : la délimitation territoriale de la forêt communautaire, l'élection du comité par l'assemblée générale, l'obligation d'élaborer un plan simple de gestion adapté aux spécificités de chaque forêt et le rôle dévolu aux commissaires aux comptes répondent aux exigences de ce cadre théorique.

L'analyse du potentiel institutionnel des comités de gestion doit cependant être tempérée par la prise en compte des tensions que leur mode de fonctionnement électif peut générer avec les structures de gouvernance coutumière préexistantes. Armand Bikié Bikié a documenté⁵⁶, dans le contexte centrafricain, que les comités de gestion tendent dans la pratique à reproduire les hiérarchies sociales traditionnelles plutôt qu'à instaurer de véritables mécanismes démocratiques, les élections étant souvent dominées par les membres des familles détentrices du droit coutumier sur les terres forestières. Cette tension entre la logique élective du droit forestier moderne et la logique coutumière d'appropriation traditionnelle des ressources constitue l'une des manifestations les plus saillantes de la superposition conflictuelle des systèmes normatifs en RCA, phénomène qui sera analysé dans toute sa complexité dans la seconde partie.

L'expérience des communautés pilotes du projet CoNGOs en République centrafricaine livre des enseignements empiriques précieux sur les innovations institutionnelles que les communautés développent pour pallier les limites structurelles du cadre normatif. Confrontées aux risques de marginalisation des femmes et des populations autochtones Bayaka dans les processus décisionnels des comités de gestion, ces communautés ont élaboré des dispositifs complémentaires aux organes prévus par le Code forestier de 2008. Les groupes Bayaka des forêts communautaires de Lomba et Mbunza ont ainsi créé des conseils autochtones leur permettant de délibérer entre eux

⁵⁵Elinor OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 88-102. L'auteure définit huit principes de conception des institutions durables de gestion des biens communs, dont le respect par le dispositif centrafricain constitue un critère d'évaluation pertinent.

⁵⁶Armand BIKIÉ BIKIÉ, « Le droit foncier coutumier et le droit forestier moderne en République centrafricaine : une cohabitation conflictuelle », *Annales de l'Université de Bangui*, vol. 3, 2016, pp. 128-131. L'auteur documente que les comités de gestion tendent dans la pratique à reproduire les hiérarchies sociales traditionnelles plutôt qu'à instaurer de véritables mécanismes démocratiques de gouvernance, les élections étant souvent dominées par les familles détentrices du droit coutumier sur les terres forestières.

et d'élaborer des positions collectives avant les assemblées générales, renforçant leur capacité réelle à peser dans les décisions et à opposer leur veto aux propositions contraires à leurs intérêts. Parallèlement, les femmes de ces mêmes communautés ont créé leurs propres organes décisionnels, palliant l'absence de dispositions du Manuel de procédure de 2015 sur la marginalisation des femmes⁵⁷. Ces innovations institutionnelles informelles confirment une conclusion théorique fondamentale : l'architecture normative des comités de gestion, aussi sophistiquée soit-elle sur le plan formel, doit impérativement s'articuler avec des mécanismes de gouvernance inclusive adaptés aux réalités sociologiques et culturelles de chaque communauté pour produire une effectivité réellement équitable.

L'analyse comparée des législations sur la foresterie communautaire dans les pays d'Afrique centrale⁵⁸ révèle que les pays ayant obtenu les résultats les plus significatifs en termes de constitution effective de forêts communautaires sont ceux ayant investi le plus massivement dans l'appui institutionnel aux communautés, à travers des programmes d'accompagnement technique, des mécanismes de financement dédiés et des dispositifs de simplification des procédures administratives⁵⁹. Ce tableau mérite toutefois d'être nuancé : les travaux académiques, notamment ceux d'Oyono⁶⁰, ont mis en évidence des déficits structurels importants dans le modèle camerounais lui-même, notamment en termes d'accaparement élitare des revenus forestiers et d'exclusion des populations les plus vulnérables. Ce constat comparatif permet d'anticiper une conclusion centrale de la présente étude : le potentiel institutionnel des comités de gestion

⁵⁷KONÉ et PICHON, 2019, p. 4. Dans les forêts communautaires de Lomba et Mbunza, les groupes Bayaka ont créé des conseils autochtones leur permettant de délibérer entre eux, d'identifier leurs objectifs et d'élaborer des plans d'action avant de les soumettre aux assemblées générales communautaires — renforçant ainsi leur capacité à opposer leur veto aux propositions contraires à leurs intérêts. Les femmes de ces mêmes communautés ont quant à elles créé leurs propres organes décisionnels, palliant l'absence de dispositions spécifiques du Manuel de procédure centrafricain de 2015 sur la discrimination et la marginalisation des femmes dans les processus de gouvernance forestière. Six communautés autochtones Baaka et Mbendjele ont également bénéficié d'un soutien pour identifier leurs priorités respectives dans les microprojets du Fonds de développement local. Ces innovations institutionnelles informelles témoignent de la capacité d'adaptation des communautés face aux lacunes du cadre normatif.

⁵⁸Voir notamment : Code forestier du Cameroun (Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche), articles 37 à 55 ; Code forestier de la République du Congo (Loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier), articles 40 à 52 ; Loi n° 011 du 29 août 2002 portant Code forestier de la République démocratique du Congo, articles 22 à 32.

⁵⁹Jean-Marie BINOT et al., « Gestion communautaire des ressources naturelles en Afrique centrale : leçons d'expérience et perspectives », Rapport technique du CIFOR, Bogor, 2009, p. 34. Les pays ayant obtenu les résultats les plus significatifs sont ceux ayant investi le plus massivement dans l'appui institutionnel aux communautés, à travers des programmes d'accompagnement technique, des mécanismes de financement dédiés et des dispositifs de simplification des procédures administratives.

⁶⁰René Philip OYONO, « Les trois déficits de la cogestion des forêts au Cameroun : anthropologie des échecs à l'intersection des politiques publiques et des structures locales », Papier de travail du CIFOR n° 15, Bogor (Indonésie), 2004, p. 2. L'auteur démontre que la foresterie communautaire camerounaise souffre de déficits structurels importants en matière d'équité, d'accaparement élitare et d'exclusion des populations vulnérables, nuancant ainsi la valeur du Cameroun comme modèle de référence pour la région.

communautaire centrafricains est réel mais conditionné par un accompagnement institutionnel et financier soutenu que les capacités actuelles de l'administration forestière centrafricaine sont loin de pouvoir garantir.

Au terme de l'analyse de cette première partie, il apparaît que la foresterie communautaire en République centrafricaine dispose d'un potentiel normatif remarquable, exprimé dans la cohérence du cadre juridique national, la solidité de son ancrage dans les instruments internationaux et la sophistication des mécanismes redistributifs et institutionnels qu'il met en place. Cette reconnaissance normative, si elle demeure une condition nécessaire de l'émancipation des communautés forestières centrafricaines, est cependant loin d'en être la condition suffisante. Car la force d'une loi se mesure en dernière analyse à son effectivité, c'est-à-dire à sa capacité à transformer la réalité sociale qu'elle prétend régir. Or c'est précisément sur ce terrain de l'effectivité que le dispositif centrafricain révèle ses limites les plus profondes, sous l'effet d'obstacles structurels que l'on va examiner dans la seconde partie de la présente étude.

II- LES OBSTACLES STRUCTURELS À LA MISE EN ŒUVRE : UNE EFFECTIVITÉ NORMATIVE COMPROMISE

Si la première partie de la présente étude a permis de mesurer l'ambition normative remarquable du dispositif de foresterie communautaire centrafricain, la seconde impose d'affronter une réalité moins glorieuse : celle d'un droit abondant mais faiblement effectif, d'une architecture juridique sophistiquée édifée sur des fondations institutionnelles fragiles. La foresterie communautaire en RCA illustre avec une acuité particulière ce que la doctrine du droit de l'environnement en Afrique, depuis les travaux pionniers de Maurice Kamto⁶¹, a identifié comme le paradoxe des législations environnementales africaines post-coloniales : des textes ambitieux, souvent rédigés sous l'influence des partenaires internationaux, dont l'effectivité est structurellement compromise par l'inadéquation entre les normes importées et les conditions institutionnelles, sociales et politiques dans lesquelles elles doivent opérer. En RCA, ce paradoxe atteint une intensité particulière sous l'effet de deux catégories d'obstacles structurels qui s'alimentent mutuellement. Des défaillances institutionnelles et technico-juridiques profondes, à savoir la faiblesse des capacités administratives d'un État fragile et les incohérences du cadre normatif, compromettent d'abord la mise en œuvre du dispositif dès ses étapes les plus élémentaires (A). Des contraintes socio-politiques et sécuritaires propres au contexte centrafricain

⁶¹ Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, Paris, 1996, 416 p. L'ouvrage fondateur de Kamto analyse les limites des transplantations normatives ne tenant pas compte des structures sociales et culturelles dans lesquelles les normes doivent opérer.

achèvent ensuite d'hypothéquer les rares initiatives communautaires qui parviennent à se mettre en place malgré les obstacles institutionnels, au premier rang desquelles l'instabilité chronique et la captation des ressources par des acteurs extérieurs aux communautés (B).

A- Les défaillances institutionnelles et technico-juridiques : entre État fragile et cadre normatif inopérant

Page | 554

Les obstacles institutionnels et technico-juridiques à la mise en œuvre de la foresterie communautaire en RCA ne sont pas des obstacles conjoncturels susceptibles d'être surmontés par des ajustements ponctuels : ils sont le produit d'une fragilité étatique structurelle qui affecte l'ensemble des politiques publiques centrafricaines, et d'incohérences normatives qui résultent de la superposition non résolue de systèmes juridiques incompatibles. Aristide Basse, dans son étude approfondie de la gestion durable des forêts du Sud-Ouest centrafricain⁶², a le premier documenté avec précision ces deux catégories d'obstacles dans le contexte spécifique de la RCA. La présente analyse s'appuie sur ses travaux pour développer une analyse systématique, organisée autour de deux axes complémentaires : la faiblesse des capacités administratives de l'État (1) et les incohérences du cadre normatif lui-même (2).

1- La faiblesse des capacités administratives de l'État centrafricain : déficit de personnel, insuffisance budgétaire et lacunes procédurales

Le fonctionnement effectif du dispositif de foresterie communautaire centrafricain repose sur une administration forestière capable d'accomplir une série de tâches techniques complexes : délimiter les forêts communautaires, rédiger et négocier les conventions de gestion, former et accompagner les comités de gestion, approuver les plans simples de gestion, contrôler la mise en œuvre des conventions et sanctionner les violations. Or l'administration forestière centrafricaine est structurellement incapable d'assumer ces fonctions dans les conditions actuelles, pour des raisons tenant à la pénurie de personnel qualifié, à l'insuffisance budgétaire chronique et à la désorganisation institutionnelle consécutive aux crises sécuritaires répétées.

Le premier facteur de défaillance est la pénurie de personnels forestiers qualifiés. Le rapport d'évaluation des besoins en formation du Ministère des Eaux et Forêts lui-même constate un ratio d'un agent forestier pour soixante-cinq mille hectares de forêts à couvrir⁶³, l'un des plus

⁶² BASSE Aristide, Pour une gestion durable des forêts en République centrafricaine, Université Catholique d'Afrique Centrale (UCAC), Thèse de doctorat PhD en Droit, Yaoundé, soutenue en 2023. L'auteur analyse, à partir d'une étude de terrain approfondie du Sud-Ouest forestier centrafricain, les conditions d'effectivité et d'efficacité du régime juridique de la gestion durable des forêts en RCA.

⁶³ Ministère des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche de la République centrafricaine, Rapport d'évaluation des besoins en formation forestière, Bangui, 2015, p. 12. Ce rapport diagnostique un ratio d'un agent forestier pour 65 000 hectares de forêts à couvrir, l'un des plus faibles de toute l'Afrique centrale.

faibles de toute l'Afrique centrale. Nicolas Maistre et ses collaborateurs ont établi que moins de quinze pour cent des agents de l'administration forestière centrafricaine disposent d'une formation technique adéquate⁶⁴. Cette carence n'est pas seulement quantitative : les agents présents n'ont souvent pas été formés aux spécificités procédurales du régime des forêts communautaires créé en 2008, la majorité des cadres en poste ayant été formés sous l'empire de l'ancien Code de 1990. La Banque mondiale, dans son rapport de clôture du Projet de gouvernance des ressources naturelles⁶⁵, reconnaît que les objectifs de renforcement des capacités n'ont été que partiellement atteints, en raison de la difficulté à recruter et retenir des personnels qualifiés dans les zones forestières éloignées.

Le deuxième facteur de défaillance est l'insuffisance budgétaire structurelle. L'évaluation conduite par le PNUE et la COMIFAC en 2018 a établi que le budget alloué à l'administration forestière centrafricaine représente moins de 0,3 % du budget de l'État⁶⁶, soit une fraction quatre fois inférieure à la moyenne régionale de 1,2 %. Cette marginalisation budgétaire chronique a des conséquences pratiques directes : absence de véhicules pour les missions de délimitation sur le terrain, manque d'équipements topographiques pour le bornage des forêts communautaires, impossibilité de financer les déplacements des équipes mixtes. L'Agence de gestion durable des ressources forestières (AGDRF), créée dans le cadre du projet AFD⁶⁷, a permis de pallier partiellement ces carences, mais son financement externe en fait une structure précaire dont la pérennité est conditionnée par la continuation des appuis internationaux.

Le troisième facteur de défaillance est la désorganisation institutionnelle consécutive aux crises sécuritaires répétées. Pierre Jacquemot a documenté qu'en 2014, moins de vingt pour cent des fonctionnaires de l'administration centrale étaient présents à leur poste et que la quasi-totalité

⁶⁴ Nicolas MAISTRE et al., « Gouvernance forestière décentralisée en RCA : analyse des capacités institutionnelles », Document de travail de la FAO sur les forêts, Rome, 2017, p. 31. Les auteurs établissent que moins de 15 % des agents de l'administration forestière centrafricaine disposent d'une formation technique adéquate à la mise en œuvre des procédures de délimitation et d'attribution des forêts communautaires.

⁶⁵ Banque mondiale, République centrafricaine : Projet de gouvernance des ressources naturelles (P127304), Rapport de clôture, Washington D.C., 2020, pp. 18-22. Ce rapport reconnaît que les objectifs de renforcement des capacités de l'administration forestière n'ont été que partiellement atteints, en raison de la dégradation du contexte sécuritaire et des difficultés de recrutement.

⁶⁶ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et COMIFAC, Évaluation des capacités nationales de gestion des forêts en Afrique centrale, Nairobi, 2018, p. 56. L'évaluation constate que le budget alloué à l'administration forestière centrafricaine représente moins de 0,3 % du budget de l'État, contre une moyenne régionale de 1,2 %.

⁶⁷ Agence française de développement (AFD), Projet d'appui à la gestion durable de la forêt au service de la population du Sud-Ouest de la République centrafricaine : Rapport d'évaluation finale, Paris, 2021. Ce projet a abouti à la création de l'Agence de gestion durable des ressources forestières (AGDRF), dont le rapport identifie le manque de personnels formés comme le principal facteur limitant la mise en œuvre effective des plans d'aménagement.

des administrations déconcentrées dans les provinces avaient cessé de fonctionner⁶⁸. Pour l'administration forestière, cette désorganisation a eu des effets durables particulièrement graves : destruction des archives cadastrales et forestières, déplacement des agents des zones d'insécurité, perte des documents de procédure des rares forêts communautaires en cours de constitution. Aristide Basse documente avec précision⁶⁹ que plusieurs années de travail préparatoire ont été réduites à néant par la crise de 2013 dans les zones forestières du Sud-Ouest. Le rapport de la COMIFAC classe en conséquence la RCA parmi les trois pays membres dont les administrations forestières sont les plus déficientes⁷⁰, révélant l'ampleur du retard structurel à combler.

La défaillance des capacités administratives se traduit concrètement par une durée excessivement longue des procédures de création des forêts communautaires, qui constitue l'un des obstacles les plus décourageants pour les communautés désireuses de s'engager dans le processus. Le rapport d'évaluation du Ministère des Eaux et Forêts reconnaît lui-même que les procédures de délimitation sont « longues, coûteuses et techniquement complexes »⁷¹. Dans la pratique, la constitution d'une forêt communautaire en RCA requiert en moyenne quatre à sept ans depuis le dépôt de la demande jusqu'à la signature de la convention de gestion. Ce délai excessif est la manifestation directe de l'inadéquation entre les ambitions du Code forestier de 2008 et les capacités réelles de l'appareil administratif chargé de les mettre en œuvre.

2- Les incohérences du cadre normatif : superposition des régimes fonciers et insécurité juridique structurelle

Au-delà des défaillances de l'administration forestière, le cadre normatif lui-même présente des incohérences structurelles qui compromettent la mise en œuvre effective de la foresterie communautaire. Ces incohérences tiennent principalement à la superposition de deux systèmes juridiques irréconciliables dans leurs présupposés fondamentaux : le droit forestier

⁶⁸ Pierre JACQUEMOT, « La RCA entre conflits armés et gouvernance fragmentée : les défis de la reconstruction institutionnelle », *Afrique contemporaine*, n° 258, 2016, pp. 89-104, spéc. p. 97. L'auteur quantifie que « en 2014, moins de 20 % des fonctionnaires de l'administration centrale étaient présents à leur poste ». Voir également : PNUD, *Rapport sur le développement humain 2023*, New York, 2023, p. 248 : la RCA se classe au 188ème rang mondial de l'Indice de développement humain sur 191 pays, avec un score de 0,387.

⁶⁹ BASSE Aristide, *op.cit.* L'auteur décrit avec précision les conséquences de la crise sécuritaire de 2013 sur le tissu institutionnel forestier du Sud-Ouest centrafricain : destruction des archives, déplacement des agents forestiers, interruption des procédures de délimitation et pillage des équipements des projets d'appui à la foresterie communautaire.

⁷⁰ COMIFAC, *Rapport sur l'état des forêts d'Afrique centrale 2015*, Yaoundé, 2015, pp. 234-238. Ce rapport classe la RCA parmi les trois pays membres les plus déficients en termes de ressources humaines, budgétaires et techniques allouées à la mise en œuvre des politiques forestières.

⁷¹ Ministère des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche de la République centrafricaine, *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du Code forestier*, Bangui, 2018, p. 19. Le rapport reconnaît que « les procédures de délimitation des forêts communautaires sont longues, coûteuses et techniquement complexes, et que les services forestiers déconcentrés ne disposent ni des équipements ni des compétences nécessaires pour les conduire de manière autonome. »

moderne, qui repose sur une conception étatiste et cadastrale des droits sur les ressources forestières, et les systèmes de droit foncier coutumier, qui organisent l'accès aux ressources selon des principes d'appartenance clanique, d'usage effectif et de transmission intergénérationnelle que le droit écrit ne reconnaît pas. Aristide Basse a qualifié cette superposition de « pluralisme juridique désordonné »⁷², une formule qui capture avec précision la nature du problème : il ne s'agit pas d'un pluralisme juridique organisé et fonctionnel, mais d'une coexistence conflictuelle de systèmes incompatibles génératrice d'une insécurité juridique structurelle au détriment des communautés.

La tension normative fondamentale oppose la Loi de 1963 portant abolition des droits coutumiers sur les terres⁷³ à la reconnaissance implicite par le Code forestier de 2008 de la légitimité des droits d'usage coutumiers des communautés. Cette contradiction est à la fois hiérarchique, les deux textes étant de rang législatif équivalent et leur articulation n'étant pas réglée par le législateur, et conceptuelle, leurs présupposés sur la nature des droits fonciers étant fondamentalement incompatibles. Armand Bikié Bikié a démontré⁷⁴ que le Code forestier de 2008 présuppose une capacité de délimitation cadastrale des droits fondamentalement étrangère aux systèmes fonciers coutumiers centrafricains, dans lesquels les frontières entre zones de droits de différentes communautés sont définies par des repères naturels, des pratiques d'usage séculaires et des accords inter-claniques transmis oralement, non par des bornes physiques inscrites dans un plan cadastral. On peut légitimement se demander si le législateur de 2008, en important le modèle cadastral sans l'adapter aux réalités foncières locales, n'a pas simplement déplacé le problème plutôt que de le résoudre : consacrer un droit sans les outils institutionnels permettant de l'exercer revient, en pratique, à en différer indéfiniment l'application.

Cette tension entre droit écrit et droit coutumier se manifeste concrètement lors des procédures de délimitation des forêts communautaires. L'article 28 du Code forestier⁷⁵ exige une

⁷² BASSE Aristide, op.cit. L'auteur qualifie cette superposition de « pluralisme juridique désordonné », une formule qui capture avec précision la nature du problème : non un pluralisme organisé et fonctionnel, mais une coexistence conflictuelle de systèmes incompatibles qui génère une insécurité juridique structurelle.

⁷³ Loi n° 63/441 du 9 août 1963 portant abolition des droits coutumiers sur les terres en République centrafricaine. Cette loi a formellement supprimé les droits fonciers coutumiers, instaurant le principe de la propriété étatique de toutes les terres non immatriculées. Sa persistance crée une tension profonde avec les dispositions du Code forestier de 2008 reconnaissant les droits d'usage coutumiers des communautés.

⁷⁴ Armand BIKIÉ BIKIÉ, « Le droit foncier coutumier et le droit forestier moderne en République centrafricaine : une cohabitation conflictuelle », *Annales de l'Université de Bangui*, vol. 3, 2016, pp. 112-145. L'auteur démontre que le Code forestier de 2008 présuppose une délimitation cadastrale des droits fondamentalement étrangère aux systèmes fonciers coutumiers centrafricains, dans lesquels les droits sont définis par l'appartenance clanique, l'usage effectif et la transmission intergénérationnelle.

⁷⁵ Code forestier de 2008, article 28 : « La délimitation d'une forêt communautaire est effectuée conjointement par les services forestiers compétents et les représentants de la communauté demanderesse, en présence des représentants des

délimitation conjointe en présence de représentants des communautés voisines. Or lorsque les frontières entre zones de droits coutumiers sont disputées ou simplement floues, cette procédure tend à cristalliser et à exacerber des conflits fonciers latents entre communautés voisines. William Nkwenkeu Fogang a documenté⁷⁶ plusieurs cas de procédures bloquées pendant des années par de tels conflits de frontière en RCA, chaque communauté revendiquant des droits coutumiers sur les mêmes zones forestières. Dans ces situations, l'administration forestière se révèle incapable de trancher les conflits, faute de légitimité reconnue par les communautés pour statuer sur des droits que le droit étatique ne reconnaît pas formellement.

Une deuxième incohérence tient à l'absence de dispositions claires sur l'articulation entre la forêt communautaire et les concessions forestières industrielles qui peuvent lui être contiguës ou superposées. Le Code forestier prévoit que la forêt communautaire est délimitée dans le domaine forestier rural, en dehors du domaine forestier permanent⁷⁷. Mais il ne règle pas la question des droits des communautés dans les zones où des titres d'exploitation industrielle ont été accordés antérieurement. Global Witness a documenté⁷⁸ un vide normatif majeur : l'absence de protection juridique effective des communautés pendant la période de délimitation, qui les laisse exposées aux empiètements des concessionnaires forestiers.

La troisième incohérence normative, analysée par Philippe Karpe⁷⁹, concerne l'inadéquation entre les exigences formelles du dispositif et les capacités réelles des communautés les plus vulnérables. Le Code forestier conditionne la création d'une forêt communautaire à la constitution d'un comité doté de la personnalité morale et à l'élaboration d'un plan simple de gestion : deux exigences supposant la maîtrise de l'écrit et de procédures administratives

communautés voisines et de l'autorité administrative locale. Elle est constatée par un procès-verbal signé par toutes les parties. »

⁷⁶ William NKWENKEU FOGANG, « La participation communautaire dans la gestion des forêts en Afrique centrale : entre injonctions institutionnelles et réalités locales », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 5, 2020, pp. 67-89, spéc. pp. 78-82. L'auteur documente plusieurs cas de procédures de délimitation bloquées pendant des années par des conflits de frontière en RCA.

⁷⁷ Code forestier de 2008, article 11 : « Le domaine forestier rural comprend l'ensemble des terres à vocation forestière situées en dehors du domaine forestier permanent de l'État. » Cette définition résiduelle laisse entière la question de l'articulation avec les droits fonciers coutumiers des communautés.

⁷⁸ Global Witness, *Le prix de la forêt : exploitation illégale du bois en République centrafricaine*, Londres, 2015, pp. 42-48. Le rapport identifie un vide normatif majeur : l'absence de dispositions claires sur la protection des communautés pendant la période de délimitation, qui les laisse sans protection juridique effective face aux empiètements des concessionnaires. Voir aussi : Parfait OUMBA, « Développement durable et gestion des forêts du bassin du Congo », *Mémoire de Master en droit international et comparé de l'environnement*, Université de Limoges, 2007, pp. 67-70.

⁷⁹ Philippe KARPE, « Le droit forestier face aux droits coutumiers en Afrique centrale : enjeux et perspectives », *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, 2013, pp. 449-465. L'auteur formule des propositions de réforme visant à intégrer dans le droit étatique une reconnaissance des droits fonciers coutumiers compatible avec la gestion durable des forêts.

formalisées. Or les communautés les plus directement dépendantes des forêts, notamment les peuples Aka, sont précisément celles qui disposent du plus faible niveau de maîtrise du français écrit et des procédures administratives. Cette inadéquation constitue une forme d'exclusion structurelle qui contredit l'ambition émancipatrice affirmée du législateur.

B- Les contraintes socio-politiques et sécuritaires : un environnement hostile à l'appropriation communautaire

Si les défaillances institutionnelles et les incohérences normatives analysées dans la section précédente constituent des obstacles à la mise en œuvre du dispositif, elles pourraient théoriquement être surmontées par des réformes législatives ciblées et un renforcement des capacités administratives. Les contraintes examinées ici sont de nature différente : ancrées dans les dynamiques socio-politiques et sécuritaires propres à la RCA, leur persistance menace non seulement la mise en œuvre du cadre normatif, mais aussi les bases sociales sur lesquelles la foresterie communautaire doit se construire. L'instabilité sécuritaire chronique désarticule les initiatives communautaires naissantes et brise la continuité institutionnelle indispensable à la constitution de forêts communautaires opérationnelles (1), tandis que la captation des ressources forestières par des acteurs extérieurs dépouille de facto les communautés des bénéfices que le droit leur promet (2).

1- L'instabilité chronique et les conflits armés : la désarticulation des initiatives communautaires

L'instabilité sécuritaire constitue, en République centrafricaine, un facteur structurel de déstabilisation de toutes les politiques publiques de long terme. La constitution d'une forêt communautaire est en effet un processus qui requiert plusieurs années de continuité institutionnelle : délimitation, élaboration du plan de gestion, constitution du comité, approbation par l'administration, début des activités d'exploitation et de conservation. Cette durée longue rend le dispositif particulièrement vulnérable aux discontinuités institutionnelles engendrées par les crises sécuritaires récurrentes, qui interrompent les procédures en cours, dispersent les membres des comités de gestion et détruisent les archives et les équipements indispensables à la mise en œuvre.

La crise de 2012-2013 a représenté un point de rupture particulièrement destructeur pour la foresterie communautaire. L'Observatoire des forêts d'Afrique centrale (OFAC) a documenté⁸⁰

⁸⁰ Observatoire des forêts d'Afrique centrale (OFAC), Les forêts du bassin du Congo : État des forêts 2021, Partenariat pour les forêts du bassin du Congo, Yaoundé, 2021, pp. 189-197. Le rapport documente l'accélération de la déforestation dans les zones anciennement sous contrôle des groupes armés. Voir aussi : CICR, République

l'accélération de la déforestation dans les zones anciennement sous contrôle des groupes armés, où l'absence d'autorité forestière a conduit à une exploitation anarchique des ressources ligneuses. Cette exploitation sauvage a dégradé durablement des espaces forestiers que des communautés avaient préservés de longue date selon des pratiques d'usage coutumières, compromettant les conditions écologiques de la foresterie communautaire dans ces zones.

Au-delà de la crise de 2013, c'est l'insécurité structurelle de la RCA qui constitue l'obstacle le plus redoutable. Les rapports successifs de la MINUSCA au Conseil de sécurité des Nations Unies⁸¹ documentent la présence continue de groupes armés dans les zones forestières du Sud-Ouest, qui exercent une forme de gouvernance parallèle incompatible avec les exigences de la foresterie communautaire : un comité de gestion ne peut fonctionner normalement dans une zone où les réunions publiques sont soumises à l'autorisation d'un groupe armé, et une communauté ne peut investir dans la gestion durable de sa forêt si elle sait que les revenus de cet investissement pourront lui être extorqués à tout moment.

Les déplacements de populations liés à l'insécurité constituent une menace particulière pour les institutions communautaires. Le rapport du Programme alimentaire mondial de 2022⁸² documente l'impact des déplacements forcés sur les pratiques de gestion forestière : les communautés déplacées perdent non seulement l'accès physique à leur forêt communautaire mais aussi la continuité institutionnelle des comités de gestion et la transmission intergénérationnelle des savoirs écologiques traditionnels. La Rainforest Foundation UK a documenté⁸³ de manière particulièrement saisissante les effets des déplacements forcés sur les peuples Aka dans le Sud-Ouest centrafricain, contraints d'abandonner leurs territoires forestiers traditionnels par les violences des groupes armés. Le rapport de l'OCHA de 2024 fait état de quelque sept cent mille personnes encore déplacées à l'intérieur du territoire centrafricain⁸⁴, dont une fraction significative

centrafricaine : rapport d'activités 2022, Genève, 2023, p. 34 ; Amnesty International, République centrafricaine : Des années de crise, des décennies de souffrance, Londres, 2017, p. 67.

⁸¹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la situation en République centrafricaine, S/2023/573, New York, 2023, §§ 14-28.

⁸² Programme alimentaire mondial (PAM), République centrafricaine : Analyse de la sécurité alimentaire en situation d'urgence, Bangui, 2022, pp. 45-52. Cette analyse documente l'impact des déplacements de populations sur les pratiques de gestion forestière : les communautés déplacées perdent l'accès à leur forêt communautaire et la transmission intergénérationnelle des savoirs écologiques traditionnels.

⁸³ Rainforest Foundation UK, Mapping for Rights: Participatory Mapping and Forest Communities in the Central African Republic, Londres, 2014, pp. 23-31. Ce rapport documente comment l'insécurité a contraint les communautés Aka à abandonner leurs territoires forestiers traditionnels, compromettant les procédures de cartographie participative nécessaires à la délimitation de leurs forêts communautaires.

⁸⁴ MINUSCA et Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), Rapport de situation humanitaire en République centrafricaine, Bangui, janvier 2024, pp. 8-12. Au moment de la rédaction de la présente étude, environ 700 000 personnes demeuraient déplacées à l'intérieur du territoire centrafricain.

dans les zones forestières, révélant la persistance de la crise humanitaire et de ses effets sur les structures communautaires.

La grille analytique proposée par Charles Call⁸⁵ pour comprendre les différentes formes de défaillance étatique permet de situer avec précision le cas centrafricain : la RCA présente non seulement une défaillance en termes de capacité (l'État n'a pas les moyens d'exercer ses fonctions), mais aussi une défaillance en termes d'autorité (l'État ne contrôle pas effectivement l'ensemble de son territoire). Cette double défaillance crée des zones grises institutionnelles dans lesquelles les normes étatiques de la foresterie communautaire sont simplement inapplicables, non pas parce qu'elles seraient inadaptées, mais parce que l'infrastructure étatique minimale nécessaire à leur application n'existe pas.

Cette double défaillance n'est pas répartie uniformément sur le territoire : elle se concentre précisément dans les zones à plus fort potentiel forestier communautaire. L'International Crisis Group a établi que les préfectures de la Nana-Mambéré, de la Sangha-Mbaéré et du Mbomou, qui concentrent une part significative des massifs forestiers propices à la constitution de forêts communautaires, comptaient encore en 2023 parmi les zones où la présence de groupes armés demeurait la plus dense⁸⁶, ce qui explique la concentration géographique des rares forêts communautaires effectivement attribuées dans des préfectures relativement plus stables, comme la Kémo. Cette corrélation entre stabilité sécuritaire et effectivité normative confirme, s'il en était besoin, que la foresterie communautaire ne saurait progresser dans les zones qui en auraient le plus besoin sur le plan écologique tant que la restauration de l'autorité de l'État n'y aura pas été consolidée.

2- La captation des ressources forestières par les acteurs extérieurs aux communautés : une dépossession de facto

Le dernier obstacle structurel à l'effectivité de la foresterie communautaire en RCA est peut-être le plus insidieux : il s'agit de la captation des ressources forestières par des acteurs extérieurs aux communautés, qui prive ces dernières des bénéfices économiques que le Code forestier leur promet et réduit à néant les incitations économiques à s'engager dans la gestion

⁸⁵ Charles T. CALL, « The Fallacy of the 'Failed State' », *Third World Quarterly*, vol. 29, n° 8, 2008, pp. 1491-1507. L'auteur démontre que dans les États dits « fragiles », le contrôle territorial fragmenté crée des « zones grises » dans lesquelles les normes étatiques sont concurrencées par d'autres ordres normatifs (coutumiers, armés, religieux) dont la légitimité locale peut parfois dépasser celle de l'État.

⁸⁶ International Crisis Group (ICG), République centrafricaine : la difficile sécurisation des zones forestières, Rapport Afrique n° 305, Bruxelles/Nairobi, 2023, pp. 12-19. Le rapport cartographie la présence des groupes armés par préfecture et établit une corrélation entre zones d'instabilité persistante et massifs forestiers à fort potentiel communautaire.

durable de la forêt. Aristide Basse a documenté⁸⁷ ce phénomène dans le Sud-Ouest centrafricain sous trois formes principales : l'exploitation illégale par des opérateurs en quasi-impunité, le détournement des redevances forestières par des intermédiaires administratifs et l'accaparement des bénéfices des forêts communautaires pilotes par des élites locales politiquement connectées.

La première forme de captation est l'exploitation illégale du bois, documentée par Global Witness⁸⁸. Ce rapport met en évidence des réseaux structurés d'exportation frauduleuse de bois impliquant des fonctionnaires corrompus, des opérateurs nationaux et étrangers opérant en marge des titres légaux et, dans certains cas, des éléments de groupes armés. Les zones potentielles de forêts communautaires sont particulièrement exposées, précisément parce qu'elles ne disposent pas encore du statut juridique protecteur que la convention de gestion confèrerait à la communauté.

La deuxième forme de captation est le détournement des mécanismes de partage des revenus forestiers. Transparency International classe la RCA au 162ème rang mondial de l'Indice de perception de la corruption⁸⁹, révélant l'ampleur générale du phénomène corruptif dans l'administration centrafricaine, dont le secteur forestier n'est qu'une illustration. Les mécanismes de détournement sont multiples : opacité des procédures de calcul et de versement des redevances, absence de comptes bancaires accessibles dans les zones rurales et intermédiaires administratifs prélevant des commissions informelles à chaque étape de la chaîne de versement.

La troisième forme de captation est celle que la littérature académique désigne sous le terme de « capture par les élites » (*elite capture*). Oyono, Ribot et Larson ont démontré⁹⁰ que les mécanismes de gouvernance forestière décentralisée en Afrique centrale sont structurellement exposés au risque que les individus disposant d'un capital social ou politique supérieur s'approprient les bénéfices de la foresterie communautaire. Emmanuel Freudenthal et ses

⁸⁷ BASSE Aristide, op. cit. L'auteur documente sous trois formes principales la captation des ressources forestières dans le Sud-Ouest centrafricain : exploitation illégale par des opérateurs en quasi-impunité, détournement des redevances forestières par des intermédiaires administratifs, et accaparement des bénéfices des forêts communautaires pilotes par des élites locales politiquement connectées.

⁸⁸ Global Witness, *Le prix de la forêt : exploitation illégale du bois en République centrafricaine*, Londres, 2015, pp. 5-15. Ce rapport constitue la source documentaire la plus complète sur les réseaux d'exploitation illégale du bois en RCA. Il documente l'existence de circuits d'exportation frauduleuse impliquant des fonctionnaires corrompus, des opérateurs économiques informels et des éléments de groupes armés.

⁸⁹ Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2023*, Berlin, 2024. La RCA obtient un score de 24/100, la classant au 162ème rang sur 180 pays, confirmant l'ampleur du phénomène corruptif dans l'administration centrafricaine.

⁹⁰ René Philip OYONO, Jesse C. RIBOT et Anne LARSON, « Green Governance in Africa: Local Actors, Policies and Institutions Governing Forests and Trees for Local Development », Working Paper No. 1, World Resources Institute, Washington D.C., 2006, pp. 23-28. Les auteurs documentent le phénomène de capture par les élites dans les mécanismes de gouvernance forestière décentralisée en Afrique centrale.

collaborateurs ont documenté⁹¹ plusieurs mécanismes récurrents dans les forêts communautaires du bassin du Congo : désignation de représentants communautaires cooptés sans mandat réel, sous-évaluation des revenus forestiers déclarés à la communauté et constitution de fonds parallèles contrôlés hors de tout contrôle collectif.

Page | 563

Une forme spécifique et particulièrement grave de captation affecte les peuples Aka dans le Sud-Ouest centrafricain. Le REPALEAC a documenté⁹² que leur marginalisation sociale et politique au sein des structures de gouvernance communautaire dominées par les populations Bantou sédentaires les prive de tout accès effectif aux mécanismes de la foresterie communautaire. Jean-Claude Nguinguiri avait anticipé⁹³ ce risque, avertissant que la participation non encadrée peut devenir un instrument de renforcement des inégalités préexistantes plutôt que d'émancipation des groupes vulnérables.

La convergence de ces trois formes de captation crée un environnement économique dans lequel les incitations à s'engager dans la foresterie communautaire sont structurellement affaiblies pour les communautés les plus vulnérables. Robert Nasi et Jean-Claude Nguinguiri ont analysé⁹⁴ les conditions dans lesquelles les pratiques d'exploitation forestière informelle constituent soit une forme de résistance des communautés à la dépossession, soit un facteur aggravant de dégradation forestière. En RCA, la persistance de ces pratiques dans les zones potentielles de forêts communautaires révèle que les communautés ont intégré l'impossibilité pratique d'accéder aux mécanismes formels et ont développé des stratégies d'adaptation informelles, efficaces à court terme mais incompatibles avec la gestion durable à long terme. Jesse Ribot a conclu⁹⁵ que la décentralisation sans démocratisation risque de déplacer la

⁹¹ Emmanuel FREUDENTHAL et al., « La foresterie communautaire dans le bassin du Congo : état des lieux et perspectives », Rapport de l'ONG Rainforest Foundation UK (RFUK), Londres, 2019, pp. 62-71. Le rapport analyse les mécanismes récurrents de capture par les élites : cooptation de représentants sans mandat réel, sous-évaluation des revenus déclarés à la communauté et constitution de fonds parallèles.

⁹² Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale (REPALEAC), Rapport sur la situation des droits des peuples autochtones dans les forêts centrafricaines, Yaoundé, 2020, pp. 18-25. Ce rapport documente la situation spécifique des peuples Aka, les plus exposés aux phénomènes de captation des ressources en raison de leur marginalisation au sein des structures de gouvernance dominées par les populations Bantou sédentaires.

⁹³ Jean-Claude NGUINGUIRI, « Les approches participatives dans la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale : revue des initiatives existantes », Papier occasionnel du CIFOR, n° 23, Bogor, 1999, pp. 34-38. L'auteur avertit que la participation non encadrée peut devenir un instrument de renforcement des inégalités préexistantes plutôt que d'émancipation des groupes vulnérables.

⁹⁴ Robert NASI et Jean-Claude NGUINGUIRI (dir.), *Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale : la quête de la durabilité*, Paris, L'Harmattan, 2006, 441 p., pp. 287-312. Les auteurs documentent les pratiques d'exploitation forestière informelle et analysent les conditions dans lesquelles elles constituent soit une forme de résistance des communautés à la dépossession, soit un facteur aggravant de dégradation forestière.

⁹⁵ Jesse C. RIBOT, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, World Resources Institute, Washington D.C., 2004, pp. 89-102. Ribot conclut que « la décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles sans démocratisation des institutions locales risque de déplacer la corruption et la capture

corruption de l'État central vers les élites locales sans améliorer la situation des ménages ruraux les plus vulnérables ; en RCA, cet avertissement prend une résonance particulièrement saisissante.

Au terme de cette analyse des obstacles structurels, il apparaît que la foresterie communautaire en République centrafricaine est confrontée à un double verrou qui bloque son effectivité à deux niveaux simultanés. Au niveau institutionnel, un État fragile dont les capacités administratives sont insuffisantes et dont le cadre normatif est miné par des incohérences structurelles est incapable d'assurer la mise en œuvre du dispositif. Au niveau socio-politique, une instabilité sécuritaire chronique et des dynamiques de captation des ressources privent les communautés des bénéfices économiques et institutionnels qui devraient les inciter à s'engager durablement dans la gestion de leurs forêts. Aristide Basse avait conclu⁹⁶ à la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles des mécanismes de mise en œuvre ; la COMIFAC a formulé des recommandations convergentes⁹⁷ pour accélérer l'effectivité de la foresterie communautaire dans les pays membres ; et le programme CAFI⁹⁸ a conditionné ses financements à des progrès mesurables dans ce domaine. Ces appels convergents à la réforme illustrent une prise de conscience croissante que le potentiel normatif de la foresterie communautaire centrafricaine ne pourra se concrétiser que si l'État centrafricain, soutenu par ses partenaires internationaux, surmonte enfin les obstacles structurels que la présente étude a identifiés. C'est à cette condition que la foresterie communautaire pourra cesser d'être une promesse normative sans ancrage institutionnel pour devenir le véritable instrument d'autonomisation et de développement durable des communautés forestières centrafricaines que le législateur de 2008 avait ambitionné de créer.

des ressources de l'État central vers les élites locales, sans améliorer la situation des ménages ruraux les plus vulnérables. »

⁹⁶ BASSE Aristide, op. cit. Dans sa conclusion générale, l'auteur formule trois recommandations : (1) renforcer les capacités humaines et budgétaires de l'administration forestière ; (2) simplifier les procédures de création des forêts communautaires ; (3) mettre en place des mécanismes de contrôle indépendant de la gestion des revenus forestiers.

⁹⁷ COMIFAC, Rapport sur l'état des forêts d'Afrique centrale 2021, Yaoundé, 2021, pp. 201-215. Ce rapport formule des recommandations pour accélérer la mise en œuvre effective de la foresterie communautaire : simplification des procédures, création de fonds dédiés et renforcement du rôle de la société civile dans le contrôle.

⁹⁸ Alliance pour l'initiative du bassin du Congo pour les forêts (CAFI), Programme d'investissement forestier pour la République centrafricaine : Document de programme, Genève, 2024. Ce programme, financé par la Norvège et l'Union européenne, identifie la foresterie communautaire comme l'une de ses composantes prioritaires et conditionne le déblocage de tranches de financement à des progrès mesurables.

Conclusion

L'étude du régime juridique de la foresterie communautaire en République centrafricaine confirme l'hypothèse formulée en introduction, tout en l'affinant sur un point décisif. Le Code forestier de 2008 a bien construit un dispositif normatif d'une cohérence et d'une ambition réelles : reconnaissance constitutionnelle de la participation communautaire, architecture juridique à trois niveaux, droits substantiels de gestion, de bénéfice économique et d'usage coutumier, ancrage dans un réseau dense d'engagements internationaux climatiques, biodiversitaires et relatifs aux droits des peuples autochtones. Ce potentiel normatif, loin d'être une façade, traduit une rupture conceptuelle authentique avec l'héritage domanial du droit forestier colonial et du Code de 1990.

Page | 565

Mais cette ambition se heurte à des obstacles structurels qui ne relèvent pas de simples défaillances conjoncturelles. La démonstration a établi que quatre catégories de contraintes la faiblesse chronique des capacités administratives, les incohérences internes du cadre normatif issues de la superposition des ordres juridiques étatique et coutumier, l'instabilité sécuritaire récurrente, et la captation des ressources par des acteurs extérieurs aux communautés s'enracinent dans la structure même de l'État et de la société centrafricains. Leur caractère cumulatif et mutuellement renforçant explique pourquoi des décennies d'effort normatif n'ont produit qu'une effectivité résiduelle.

Pour autant, l'analyse invite à dépasser un constat de simple échec. Les attributions de 2019, à Molokou, Moalé et Lokombé, puis de 2025, dans la préfecture de la Kémo, démontrent que le dispositif n'est pas une fiction juridique inerte : il produit des effets concrets et mesurables lorsqu'un accompagnement institutionnel et financier soutenu porté notamment par les organisations de la société civile et les partenaires techniques internationaux vient compenser les défaillances structurelles de l'État. La question initiale se trouve ainsi déplacée : il ne s'agit plus de savoir si la foresterie communautaire est juridiquement possible en RCA, mais à quelles conditions institutionnelles elle peut passer d'une effectivité ponctuelle, dépendante de l'appui externe, à une effectivité systémique et autonome.

Ces obstacles structurels ne sauraient être surmontés par la seule vertu du droit ; ils appellent des réformes précises, dont la présente étude retient trois axes prioritaires. En premier lieu, le renforcement des capacités humaines et budgétaires de l'administration forestière constitue un préalable incontournable : sans un relèvement substantiel du ratio d'agents forestiers par hectare couvert et du budget alloué au secteur, aucune réforme procédurale ne pourra produire d'effets durables. En second lieu, la simplification des procédures de délimitation et d'attribution, dont la durée moyenne de quatre à sept ans dissuade aujourd'hui nombre de communautés candidates,

devrait s'accompagner d'une clarification législative de l'articulation entre droit foncier coutumier et Code forestier, condition de la résorption du pluralisme juridique désordonné identifié dans la seconde partie. En troisième lieu, la mise en place de mécanismes de contrôle indépendant de la gestion des revenus forestiers, associant les organisations de la société civile aux organes de contrôle interne de l'État, paraît indispensable pour endiguer les formes de captation identifiées⁹⁹. Ces recommandations ne prétendent pas épuiser un chantier de réforme dont la mise en œuvre effective excède le cadre de la présente étude ; elles en indiquent cependant les priorités les plus immédiatement actionnables.

Cette conclusion appelle des prolongements de recherche. Une évaluation empirique de terrain des forêts communautaires effectivement attribuées permettrait de mesurer dans quelle mesure les bénéfices économiques et la gouvernance locale promis par le Code de 2008 se concrétisent réellement pour les communautés, notamment les plus vulnérables comme les peuples Aka. Une analyse comparée avec les expériences camerounaise et congolaise éclairerait par ailleurs les conditions institutionnelles différenciant les trajectoires de mise en œuvre dans le bassin du Congo. Enfin, le suivi des conditionnalités attachées aux financements internationaux, notamment ceux du programme CAFI, offrirait un terrain privilégié pour apprécier si l'accompagnement institutionnel soutenu peut, à terme, produire l'effectivité systémique que le législateur de 2008 avait ambitionnée.

⁹⁹ Voir supra, note 96.

Produire le travail parlementaire dans le conflit : une perspective de sociologie législative de l'Assemblée Nationale camerounaise

Producing parliamentary work amid conflict: a sociological analysis of Cameroonian, National

Assembly Page | 567

Par:

ZOBO ELOUNDOU Hélène Marcelle

Doctorante en science politique, université de Yaoundé II (Soa)

Résumé :

Bien que le conflit soit inhérent au parlement, il faut reconnaître que l'introduction du multipartisme au sein de l'Assemblée Nationale camerounaise, avec les premières élections législatives pluralistes de 1992, a complètement changé l'ordre des choses au sein de l'hémicycle. En effet, dès le début des années 1990, de nombreuses réformes politiques ont profondément transformé l'environnement institutionnel dans lequel évolue le parlement et l'ouverture de l'espace politique à la compétition électorale a, à son tour, amené de nouveaux acteurs sur la scène politique, ce qui a contribué à faire de l'Assemblée Nationale un véritable lieu du politique, de confrontation, de négociations et de compromis, et ce à partir des ressources mobilisées par les différents acteurs représentés au sein de l'hémicycle. Loin de nous l'idée de présenter comme des anomalies les débats sur les projets de loi, l'influence de la discipline partisane ou la répartition des postes : ce ne sont pas des anomalies ou des dysfonctionnements, mais des composantes normales et ordinaires de l'activité parlementaire. Ainsi, comment comprendre le travail parlementaire dans un contexte de multipartisme au Cameroun ? En mobilisant une approche Configurationnelle de Norbert Elias doublée d'une sociologie législative, ainsi que des entretiens réalisés auprès de certains députés, il convient, pour nous, tout au long du présent travail, de montrer que le conflit est une ressource stratégique mobilisée par les acteurs, ou institutionnalisée de façon naturelle, pour produire les lois. C'est un moteur essentiel de l'activité parlementaire.

Mots clés : Conflit, travail parlementaire, sociologie législative

Abstract:

Although conflict is inherent to parliament, it must be acknowledged that the introduction of multipartyism within the Cameroonian National Assembly, with the first pluralist legislative elections of 1992, completely changed the order of things within the chamber. Indeed, from the early 1990s onward, numerous political reforms profoundly transformed the institutional environment in which parliament operates. The opening of the political space to electoral competition in turn brought new actors onto the political scene, contributing to making the National Assembly a genuine site of politics, confrontation, negotiation, and compromise, based on the resources mobilized by the different actors represented within the chamber. Far be it from us to present debates over bills, the influence of party discipline, of the distribution of positions as anomalies: these are not anomalies or dysfunctions but normal and ordinary components of parliamentary activity. How, then should we understand parliamentary working context of multipartyism in Cameroon? By drawing on Norbert Elias's configurational approach combined with legislative sociology, as well as interviews conducted with several members of parliament, we aim, throughout this study, to show that conflict is a strategic resource mobilized by actors, or naturally institutionalized, in order to produce laws, it is an essential driver of parliamentary activity

Keywords: Conflict, parliamentary work, legislative sociology

Introduction

La littérature consacrée au parlement s'articule généralement autour de trois débats théoriques. Le premier porte sur la remise en cause, voire l'abolition, des parlements au sein des démocraties modernes. Le deuxième envisage le parlement comme une simple caisse de résonance des décisions prises par le pouvoir exécutif. Enfin, le troisième débat s'intéresse à la réhabilitation du parlement dans ses fonctions traditionnelles de vote de la loi et de contrôle de l'action du gouvernement.

Page | 569

S'agissant du premier débat, l'idée centrale est que les parlements sont perçus comme des façades institutionnelles masquant la domination de la classe bourgeoise, faisant ainsi du parlement une institution oppressive au sein des démocraties. Ce courant regroupe plusieurs auteurs notamment Mikhaïl Bakoumine¹ qui rejette toute forme de gouvernement représentatif, considéré comme une illusion démocratique au service des intérêts de la classe dominante. Dans la même perspective, Pierre-Joseph Proudhon² estime que les parlements sont corrompus par les élites qui finissent toujours par défendre leurs intérêts particuliers au détriment de ceux du peuple. Il qualifie ainsi ces institutions de lieux dominés par des démagogues, des spéculateurs et de politiciens faisant appel à la cupidité des masses et à l'intérêt des élites. Emma Goldman³ considère également que les Parlements sont incompatibles avec l'idéal de liberté individuelle. Karl Marx soutient quant à lui, que le Parlement, loin d'être un véritable espace de représentation populaire, est structuré de manière à préserver les intérêts de la classe dominante.⁴ Jean-Jacques Rousseau critique également les assemblées représentatives qu'il considère comme des formes d'oligarchie au service de leurs propres intérêts.⁵ Ces auteurs s'accordent ainsi sur l'idée que les parlements constituent essentiellement des instruments au service des oligarchies et qu'ils devraient, à ce titre, être supprimés au sein des démocraties.

Concernant le deuxième débat, l'idée maîtresse est la suivante : les parlements dans les démocraties modernes sont « des chambres d'enregistrement » des décisions du pouvoir exécutif. C'est en réalité des institutions dépourvues d'une réelle autonomie politique et réduite à une

¹ Mikhaïl BAKOUMINE, *Etatisme et Anarchie*, Vol 1, 1873, par Michel BODY ; introduction et annotations de Arthur Lehning, Ed. Tops-H Trinquier, 2003, p.23.

² Pierre-Joseph PROUDHON, *La Guerre et la Paix*, tome1, Tops/Trinquier, 1998, p.58.

³ Emma GOLDMAN, Hippolyte Havel, Paul AVRICH Collection. *Anarchism and others Essays*, New York- Londres: Mother Earth Publishing Association, 1911, p.59 (Web) Récupéré de la Bibliothèque du Congrès, <http://lccn.loc.gov/88114786>.

⁴ Karl MARX, Friedrich ENGELS, « Critique du programme Gotha et d'Erfurt ; Emile BOTTIGELLI », Paris, 1972, Les auteurs classiques, p.158.

⁵ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social* Livre III, Chap. XV « Des Députés ou représentants », 1762, p.211.

fonction d'enregistrement ou de légitimation des décisions élaborées par l'exécutif. Cette thèse est défendue par plusieurs auteurs : Xavier Vandendriessche sur le parlement de la cinquième république en France met en évidence la faiblesse de l'institution parlementaire, qu'il présente comme une simple caisse de résonance des décisions gouvernementales il évoquait ainsi l'expression de parlement faible,⁶ Pierre Dabiezies, quant à lui, considère que les parlements sont engagés dans un processus de déclin institutionnel.⁷ Paul Bastid voit dans le parlement de la cinquième république une institution marquée par la domestication et l'humiliation parlementaires.⁸ Dans la même veine, Kossi Somali s'interroge sur les facteurs explicatifs de la faiblesse des parlements africains.⁹ Enfin, Luc Sundjoun soutient que les institutions parlementaires dans les Etats d'Afrique noire francophone fonctionnent comme des « cases vides »¹⁰ c'est-à-dire des institutions dont les prérogatives formelles sont largement neutralisées par les réalités du pouvoir politique. Il montre ainsi que les parlements ont été affaiblis par la prééminence d'un présidentielisme partisan, renforcé par les facteurs sociopolitiques, culturels et historiques. Des lors, leurs capacités à exercer pleinement leurs fonctions législatives et de contrôle suscitent de nombreuses interrogations.

Le troisième débat s'inscrit en rupture avec les deux précédents. Il considère le parlement comme une institution centrale dans le fonctionnement des démocraties contemporaines. Malgré les contraintes imposées par le renforcement de l'exécutif, les assemblées parlementaires continuent d'exercer des fonctions essentielles de représentation, de législation et de contrôle de l'action gouvernementales. Ce débat déplace l'attention sur les problématiques telles que l'abolition et la caisse de résonance, il voit le parlement comme une institution politique qui a effectivement son rôle à jouer dans le jeu politique camerounais. Il est porté par des auteurs tels que Sandrine Baume qui pense que le parlement est un lieu où les conflits sociaux et politiques sont rendus visibles et transformés en compromis,¹¹ Olivier Rosenberg lui pense que le parlement n'est pas une simple institution juridique mais comme un espace de travail de représentation, de

⁶ Xavier VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre Déclin et Modernité », *In Pouvoirs*, n°99, 2001/4, p.59, <https://doi.org/10.391/Pouv.099.0059>

⁷ Pierre DABIZIES, « le déclin du parlement », projet n°56, juin 1971, p.671.

⁸ Paul BASTID, Restaurer l'exécutif c'est bien, humilier le Parlement ce n'est pas utile », *Le Monde*, 31 juillet 1958.

⁹ Kossi SOMALI « Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, Burkina-Faso et du Togo », thèse de doctorat en droit public, Université de Perpignan Via Domitia, 2008.

¹⁰ Luc SINDJOUN, *L'Etat ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Economica, 2002.

¹¹ Sandrine BAUME, "what place should compromise be given in democracy? A reflection on Hans kelsen's contribution", *Négociations*, n°27, pp. 73-89.

négociations et de production des politiques publiques¹², Machikou Nadine qui a son tour voit le parlement comme un lieu de consolidation des régimes autocratiques en produisant les lois, et en légitimant les choix des pouvoirs. Pour Machikou Nadine le parlement au Cameroun est acteur politique qui permet d'avoir un espace de production de l'ordre politique.¹³ Pierre Bourdieu quant à lui estime que le parlement est un champ politique où règnent luttes entre les acteurs et les professionnels de la politique dotés de ressources inégales.¹⁴ Samuel Efova Mbozo'o qui pense que l'Assemblée Nationale camerounaise est une institution qui a fait son bonhomme de chemin dans l'histoire constitutionnelle du Cameroun.¹⁵ Cette approche invite ainsi à dépasser les analyses exclusivement critiques pour s'intéresser aux pratiques concrètes du travail parlementaire et aux mécanismes qui structurent son fonctionnement.

C'est dans cette perspective que s'inscrit le présent article, qui a pour vocation de compléter et de soutenir en effet que le parlement ne saurait être défini comme une simple institution juridique, elle abrite plusieurs acteurs, réalités et pratiques qui permettent de le voir tel un véritable lieu du politique où s'affrontent différents acteurs politiques dans le but de contrôler ou de conserver le pouvoir politique. Cette analyse permet de faire un dépassement épistémique sur l'utilité des parlements en analysant le conflit comme mécanisme inhérent de fonctionnement de l'Assemblée Nationale camerounaise. Il s'agit de montrer que les interactions conflictuelles entre acteurs parlementaires ne constituent pas seulement des facteurs de blocage, mais également des dynamiques susceptibles de façonner et d'orienter l'activité législative.

D'où la question de savoir comment les conflits observables au sein de l'Assemblée Nationale du Cameroun constituent-ils des mécanismes de structuration et de production du travail parlementaire? Et comme hypothèse loin d'être un dysfonctionnement institutionnel, le conflit constitue un mécanisme central de production du travail parlementaire au Cameroun. Dans une approche configurationnelle de Norbert Elias, de la sociologie législative de Jean Carbonnier et par le biais des enquêtes de terrain (entretiens), qui nous permettrons de mieux lire cet état des choses, notre analyse sera structurée autour de deux axes : le premier axe consiste analyser l'espace

¹² Olivier Rozenberg, Cécile VIGOUR, Comment pensent les parlementaires ? Les rôles, valeurs et représentations des élus, Traité d'études parlementaires, Bruylant, 2018, pp 395-443.

¹³ Nadine MACHIKOU, « la production parlementaire de la consolidation autocratique en Afrique » ; *Revue internationale et stratégique*, n°126, pp101-113.

¹⁴ Pierre BOURDIEU « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de recherche en Sciences Sociales*, Vol 36-37, pp 3-24.

¹⁵ Samuel EFOUA MBOZO'O, Domrawa HOULY, *Assemblée Nationale : Autopsie de la mère des institutions camerounaises : histoire, bilan, perspectives*. Chennevières-Sur-Marne : Dianoia 2017.

parlementaire comme un lieu de la conflictualité institutionnalisée (I), tandis que le second axe examinera la matérialisation du conflit en milieu parlementaire camerounais.

I- LE PARLEMENT CAMEROUNAIS, LIEU D'UNE CONFLICTUALITE INSTITUTIONNALISEE

Page | 572

C'est une réalité, le parlement occupe une place symbolique dans les régimes représentatifs contemporains. Il se manifeste à la fois comme un lieu de délibération, de production des normes juridiques et de compromis politique. Contrairement à une vision profondément consensuelle des assemblées législatives, plusieurs auteurs ont démontré que le fonctionnement parlementaire s'identifie également sur des logiques de rivalité et de compétition entre acteurs politiques¹⁶. Les débats parlementaires, les oppositions partisans ou encore les luttes pour l'accès aux responsabilités internes témoignent ainsi de l'existence de rapports de force permanents au sein de l'institution représentative. En contexte camerounais, ce phénomène apparaît de manière visible en raison de la domination du parti majoritaire et de la faible capacité de l'opposition à influencer les décisions législatives. Toutefois, la conflictualité parlementaire ne saurait s'entrevoir aux seules batailles entre majorité et opposition¹⁷. Elle se manifeste également dans les stratégies de contrôle des commissions, dans les logiques de sélection des responsables parlementaires ou encore dans les pratiques discursives que l'on observe au sein de l'hémicycle. De cette manière, il est important que l'on analyse, d'une part, la conflictualité comme fonction intrinsèque au Parlement (A) et, d'autre part, les formes légitimes d'expression de cette conflictualité au sein de l'Assemblée Nationale camerounaise (B).

A- La conflictualité comme fonction inhérente au parlement

Dans les démocraties représentatives, les assemblées législatives réunissent des acteurs porteurs d'intérêts, de visions et de stratégies divergentes. Cette diversité offre vraisemblablement des conflits dans les débats, dans la concurrence pour les responsabilités institutionnelles ainsi que dans les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale. Comme l'explique Maurice Duverger, le travail parlementaire repose largement sur l'opposition entre majorité et minorité politique¹⁸. Cette conflictualité parlementaire camerounaise peut donc être analysée à travers les vecteurs politiques du conflit (1) ainsi que par l'entremise des enjeux stratégiques liés au fonctionnement interne du Parlement (2).

¹⁶Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 218.

¹⁷Robert DAHL, *Oligarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 3.

¹⁸ Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980, p. 389.

1-Les vecteurs politiques du conflit au sein de l'Assemblée nationale camerounaise

Les conflits que l'on observe au sein de l'Assemblée nationale camerounaise trouvent d'abord leur origine dans l'organisation politique même de l'institution. L'institution parlementaire est en effet constituée autour de groupes politiques dont les intérêts, les stratégies et les objectifs divergent selon leur position dans le champ politique. Dans cette nomenclature, la majorité parlementaire cherche généralement à préserver la stabilité gouvernementale et à soutenir l'action de l'exécutif, tandis que l'opposition tente d'exister politiquement à travers la critique, la contestation ou la remise en cause des politiques publiques¹⁹. Sous cet angle, la conflictualité parlementaire s'observe à travers la bipolarisation de la scène parlementaire, ainsi qu'à travers la situation d'une opposition minoritaire.

La bipolarisation de la scène parlementaire est perceptible au Cameroun, comme dans la plupart des démocraties représentatives. Dans son fonctionnement, l'Assemblée Nationale camerounaise s'illustre également dans une optique de bipolarisation entre majorité et opposition. Cette double structuration ne se réduit pas à une simple distinction de l'argument du nombre entre groupes politiques au sein du parlement ; elle influence profondément les comportements politiques, les prises de parole ainsi que les capacités d'intervention des différents acteurs au sein de l'hémicycle²⁰. En principe, dans les systèmes politiques pour lesquels un groupe parlementaire détient la majorité, les débats au sein du parlement se construisent le plus souvent autour d'une opposition en parfaite déséquilibre, où l'on observe particulièrement que la majorité contrôle l'essentiel du travail parlementaire tant pour les mécanismes qui aboutissent à la production des lois que pour le contrôle de l'action du gouvernement²¹.

Cette bipolarisation au Cameroun, apparaît spécifiquement dans les activités parlementaires liées à l'examen des projets et propositions de lois. La majorité parlementaire, influencée par le RDPC²², soutient habituellement les politiques défendues par l'exécutif, tandis que les partis d'opposition n'ont pas d'autres choix que d'utiliser les débats à l'Assemblée Nationale comme des occasions de critique politique, de visibilité auprès des médias et de

¹⁹Giovanni SARTORI, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 43.

²⁰ Giovanni SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, P.195. L'auteur explique que la distinction entre majorité et opposition dépasse la simple répartition des sièges et structure les comportements des acteurs politiques, les stratégies parlementaires ainsi que les modalités de compétition au sein des assemblées représentatives.

²¹ Jean BLONDEL, *op.cit.* p. 94. Dans cet ouvrage, Jean Blondel montre que les systèmes parlementaires dominés durablement par un parti majoritaire tendent à produire une forte asymétrie entre majorité et opposition, notamment dans le contrôle de l'agenda législatif et des ressources institutionnelles.

²² Le RDPC ou Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais est le parti politique occupe une majorité parlementaire depuis les années 90 au Cameroun.

contestation symbolique. Cette réalité des rapports parlementaires se confirme également par l'entremise des données que nous avons collectées sur le terrain. En effet, l'entretien réalisé avec le député Joshua Osih en est une parfaite illustration, celui-ci affirme que l'essentiel du pouvoir reste concentré entre les mains de l'exécutif, et il ajoute par la suite que plusieurs propositions de loi initiées par l'opposition n'arrivent même pas à franchir la table des présidents de l'Assemblée Nationale.²³ Cette déclaration du député du SDF met en relief les limites auxquelles est confrontée l'opposition dans le processus législatif camerounais. L'on peut donc constater que l'opposition parlementaire au lieu d'assurer son rôle d'influence au niveau des décisions publiques prises au sein de l'institution, se voit plutôt contraint d'évoluer dans un espace institutionnel fortement dominé par la majorité présidentielle²⁴.

Dans une même logique, le député Adamou Koupit le rejoint en estimant que les propositions de loi issues des députés sont rarement examinées lorsqu'elles ne proviennent pas du pouvoir en place.²⁵ Le député ici, illustre le monopole qu'a le pouvoir exécutif dans l'initiative législative au Cameroun. Pourtant, malgré le fait que la constitution camerounaise consacre textuellement aux députés un pouvoir de proposition²⁶, les pratiques parlementaires tendent à privilégier les projets de loi émanant du gouvernement. Cette situation n'est pas avantageuse pour l'institution parlementaire car elle réduit son autonomie, et constitue également un véritable frein pour les groupes minoritaires, notamment lorsqu'il s'agit d'imposer leurs intérêts politiques dans l'agenda législatif national. Il existe un lien entre ces rapports de force et les observations formulées par Robert Dahl, pour qui la qualité du pluralisme démocratique dépend notamment de l'opportunité que l'on offre aux oppositions à pouvoir participer au processus décisionnel²⁷. Or, c'est le contraire en contexte camerounais, la domination longue d'une formation politique comme

²³ Joshua OSSI, député du Social Democratic Front (SDF) et ancien candidat à l'élection présidentielle camerounaise de 2018 et 2025, entretien réalisé par l'auteur à Yaoundé en le 20 /08 /2025. Au cours de cet entretien, il insiste sur la concentration du pouvoir institutionnel autour de l'exécutif et sur les difficultés rencontrées par les députés de l'opposition dans l'aboutissement de leurs initiatives législatives.

²⁴ Maurice DUVERGER, *La Ve République*, PUF, 1996. p.87. Dans l'ouvrage, ce dernier définit la majorité présidentielle comme un ensemble des groupes parlementaires qui soutiennent le président de la république et son gouvernement.

²⁵ Adamou KOUKIT, député de l'Union Démocratique du Cameroun (UDC), entretien réalisé par l'auteur à Yaoundé en 2026. Il critique la faible prise en compte des propositions de loi parlementaires, particulièrement lorsqu'elles émanent de l'opposition, et souligne la domination des projets de loi gouvernementaux dans le processus législatif camerounais.

²⁶ Constitution de la République du Cameroun du 18 janvier 1996, révisée par la loi constitutionnelle n°2008/001 du 14 avril 2008, article 26, alinéa 1 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres du Parlement. »

²⁷ Robert DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p.221. Robert Dahl explique que le pluralisme démocratique suppose l'existence d'une opposition capable de participer réellement au débat politique et d'exercer une influence sur les décisions publiques.

le RDPC tend à produire une concentration du pouvoir politique au sein de l'Assemblée nationale, réduisant ainsi les capacités de contestation de l'opposition parlementaire.

Cette bipolarisation ne saurait exclusivement se soustraire à une divergence idéologique entre majorité et opposition au sein du parlement. Elle peut également se vivre au sein d'un même groupe parlementaire, c'est-à-dire, une bipolarisation se déclinant entre les acteurs d'un même parti politique. En effet, l'on observe également ce phénomène au sein du parlement camerounais, tant pour les partis politiques au pouvoir que pour ceux de l'opposition où des militants d'une même formation politique sont en parfaite désaccord sur leur idéologie²⁸. En occurrence, les partis politiques tels que le RDPC, le SDF et l'UPC²⁹ en témoignent davantage sur la présence d'une bipolarisation au sein de leurs structures politiques. Les entretiens réalisés montrent que les lignes de fracture peuvent traverser les partis eux-mêmes, y compris le parti majoritaire. À cet égard, l'honorable Gaston Koumba rapporte qu'au cours des discussions budgétaires en Commission des finances, il lui est arrivé de critiquer publiquement certains ministres sur la gestion de leurs départements ministériels³⁰. Ces prises de position lui ont valu un rappel à l'ordre de la part d'Éric Ndongso Essomba, alors président du groupe parlementaire RDPC en 2007. Selon le député, cette intervention visait à garantir le fait qu'un parlementaire soit considéré comme un député au service de la nation tout entière, et non comme acteur servant uniquement les intérêts de son groupe parlementaire ou du parti qui l'a investi.

Par surcroît, cette structuration bipolaire influence également les comportements individuels des députés. Certains élus de la majorité peuvent partager, en privé, certaines critiques formulées par l'opposition sans toutefois les exprimer publiquement en raison des contraintes liées à la discipline partisane. À cet égard, Joshua Osih souligne que plusieurs députés soutiennent parfois officiellement des positions qu'ils ne défendent pas nécessairement dans les échanges informels³¹. Cette situation montre que les rapports parlementaires au Cameroun ne reposent pas uniquement sur des clivages idéologiques visibles, mais également sur des logiques de fidélité

²⁸ Mathias ERIC OWONA NGUINI, « Les mutations du champ partisan camerounais : entre hégémonie politique et pluralisme contrôlé », dans *Politique africaine*, n° 92, 2003, p. 85. L'auteur montre que les partis politiques camerounais, y compris les plus structurés, sont traversés par des divisions internes liées aux stratégies de conquête du pouvoir, aux rivalités de leadership et aux divergences d'orientation politique.

²⁹ Les trajectoires récentes du RDPC, du SDF et de l'UPC révèlent l'existence de courants, de rivalités de leadership et de divergences stratégiques internes. Les contestations observées autour des investitures électorales, des successions à la tête des partis ou encore des prises de position sur certaines questions politiques témoignent de clivages qui traversent ces formations au-delà de leur opposition aux autres partis.

³⁰ Gaston KOUMBA, Entretien réalisé avec l'honorable, député RDPC, Yaoundé, 2026.

³¹ Joshua OSSI, *Op.cit.* Il évoque l'existence de convergences informelles entre certains députés de la majorité et de l'opposition, malgré les contraintes imposées par la discipline partisane au sein de l'Assemblée nationale camerounaise.

partisane, de préservation des carrières politiques et d'alignement stratégique autour du pouvoir exécutif.

Une opposition minoritaire au sein de l'Assemblée Nationale du Cameroun est l'une des principales caractéristiques du parlementarisme camerounais. Elle réside dans la faiblesse numérique et institutionnelle de l'opposition au sein de l'Assemblée nationale. Depuis le retour au multipartisme au début des années 1990³², les partis d'opposition sont certes parvenus à intégrer l'espace parlementaire, mais sans toutefois réussir à remettre véritablement en cause la domination du Rassemblement démocratique du peuple camerounais. C'est cette situation qui produit un déséquilibre dans les rapports politiques internes à l'hémicycle et limite considérablement les capacités d'influence des groupes minoritaires sur le processus législatif³³.

Dans les systèmes parlementaires dominés par une majorité stable³⁴, l'opposition exerce généralement davantage une fonction critique et symbolique qu'un véritable pouvoir de décision. Comme le souligne Giovanni Sartori, certaines démocraties pluralistes connaissent des formes de « multipartisme à parti dominant » où la compétition politique existe formellement sans pour autant produire une réelle alternance institutionnelle³⁵. Le cas camerounais semble s'inscrire partiellement dans cette logique, tant la majorité présidentielle conserve une maîtrise importante des ressources parlementaires. Cette situation apparaît avec une particulière acuité lorsqu'il est question des propositions de loi émanant de l'opposition parlementaire. Derrière la reconnaissance formelle du droit d'initiative législative accordé à tous les députés, les pratiques observées au sein de l'Assemblée nationale révèlent des conditions d'accès inégales à la production normative. Notre recherche empirique montre en effet que plusieurs élus de l'opposition perçoivent leurs initiatives comme difficilement intégrées dans le processus législatif effectif. À cet égard, l'honorable Adamou Koupit affirme que « les propositions de loi des députés de l'opposition rencontrent d'importantes difficultés d'examen », le processus législatif étant « largement dominé par les

³² Le multipartisme a été réintroduit au Cameroun à la suite des réformes politiques engagées au début des années 1990, notamment avec la loi n° 90/056 du 19 décembre 1990 relative aux partis politiques. Cette réforme a mis fin au monopartisme de fait exercé par l'Union nationale camerounaise (UNC), puis par le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC), ouvrant ainsi la voie à la compétition électorale entre plusieurs formations politiques.

³³ Assemblée nationale du Cameroun, résultats officiels des élections législatives de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 et 2020. Ces différents scrutins montrent la domination constante du Rassemblement démocratique du peuple camerounais au sein de l'Assemblée nationale camerounaise depuis le retour au multipartisme.

³⁴ Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951, p. 387. La notion de majorité stable renvoie à la capacité d'un parti ou d'une coalition de partis de disposer, sur une période relativement longue, d'un nombre de sièges suffisant pour contrôler les votes parlementaires et soutenir durablement l'action gouvernementale.

³⁵ Giovanni SARTORI, *Op.cit.* p. 192. L'auteur développe l'idée de « parti dominant » pour désigner des systèmes où un parti conserve durablement une position hégémonique malgré l'existence formelle du pluralisme politique.

projets de loi initiés par l'exécutif »³⁶. Cette déclaration traduit le sentiment d'une opposition cantonnée à un rôle secondaire dans la production normative. En occurrence, le député évoque notamment le cas d'une proposition de loi portant sur la réforme des litiges liés à la désignation des chefs traditionnels. Selon lui, cette initiative visait à réduire l'emprise des autorités administratives dans la gestion de ces conflits coutumiers, plusieurs préfets ou sous-préfets étant régulièrement accusés d'alimenter eux-mêmes certaines tensions locales.

Toutefois, cette proposition n'aurait jamais bénéficié d'un véritable examen parlementaire approfondi. À travers cet exemple, Adamou Koupit met en évidence les difficultés rencontrées par les députés minoritaires pour imposer certains sujets dans l'agenda politique national. Dans le même sens, Joshua Osih estime que l'hyperprésidentialisme caractérisant le système politique camerounais réduit fortement l'effectivité du contrôle parlementaire. Selon lui, les députés disposent théoriquement de prérogatives importantes, mais celles-ci demeurent limitées dans la pratique par la concentration du pouvoir autour de l'exécutif³⁷. Cette lecture rejoint les analyses de Jean-François Bayart sur la centralisation du pouvoir politique dans plusieurs États africains postcoloniaux³⁸. Les travaux de Samuel Efova Mbozo'o³⁹ permettent d'ailleurs d'éclairer cette situation sous un angle historique. En revenant sur les premières années du pluralisme parlementaire au Cameroun, l'auteur montre que la reconnaissance du multipartisme n'a pas automatiquement produit une redistribution équilibrée du pouvoir législatif. Les transformations institutionnelles engagées au début des années 1990 ont certes permis l'entrée de nouvelles forces politiques à l'Assemblée nationale, mais elles n'ont pas profondément modifié la capacité du gouvernement à orienter l'agenda parlementaire⁴⁰. Dès cette période, plusieurs députés s'interrogeaient déjà sur la portée réelle de leur pouvoir d'initiative face à un exécutif demeurant le principal moteur de la production législative.

³⁶ Adamou koupit, *Op.cit.* Il revient notamment sur les difficultés rencontrées par les propositions de loi initiées par les députés de l'opposition dans le processus législatif camerounais.

³⁷ Joshua OSIH, *Op.cit.* Il analyse les effets de l'hyperprésidentialisme sur les capacités réelles de contrôle du Parlement camerounais.

³⁸ Jean-François BAYART, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, p. 307. Jean-François Bayart montre que plusieurs États africains postcoloniaux se caractérisent par une forte concentration du pouvoir autour de l'exécutif, limitant l'autonomie effective des autres institutions politiques.

³⁹ Le professeur Samuel EFOUA MBOZO'O est une figure importante lorsqu'on travaille sur le Parlement camerounais, notamment sur l'histoire parlementaire, les procédures législatives et le contrôle parlementaire. Il possède une double légitimité : celle de praticien du Parlement et celle de chercheur. Il a notamment été secrétaire général de l'Assemblée nationale du Cameroun entre 1988 et 1992, député entre 1997 et 2002, puis secrétaire général adjoint du Parlement panafricain.

⁴⁰ Samuel EFOUA MBOZO'O, *Assemblée nationale, Autopsie de la mère des institutions camerounaises, histoire, Bilan, perspectives*, Damara Houly, *Op.cit.* 2017. p.85.

Au-delà de la question numérique, la marginalisation de l'opposition s'observe également dans les mécanismes internes de fonctionnement parlementaire. Plusieurs députés interrogés soulignent que l'accès aux responsabilités stratégiques reste largement contrôlé par la majorité. Les commissions parlementaires, qui constituent pourtant des espaces essentiels du travail législatif, apparaissent fortement influencées par les rapports de force politiques internes. Dans ce sens l'honorable Koupit dénonce une concentration des postes clés des commissions au profit du parti majoritaire, malgré les dispositions réglementaires prévoyant une représentation des différentes sensibilités politiques.⁴¹ Cependant, cette faiblesse institutionnelle de l'opposition ne signifie pas son absence totale d'influence politique. Dans certains cas, les groupes minoritaires parviennent à utiliser les débats parlementaires comme des tribunes de dénonciation publique ou des espaces de visibilité médiatique. Les séances consacrées aux lois de finances, aux révisions constitutionnelles ou aux crises sociopolitiques deviennent alors des moments privilégiés d'expression critique face au gouvernement. Cette dimension symbolique de l'opposition parlementaire apparaît notamment dans les prises de parole relatives à la révision constitutionnelle de 2008. Selon Adamou Koupit, plusieurs députés de l'opposition avaient dénoncé les incohérences juridiques liées à certaines modifications constitutionnelles, notamment autour de la question de la limitation des mandats présidentiels⁴². Bien que ces critiques n'aient pas empêché l'adoption du texte, elles ont contribué à alimenter le débat public autour de l'équilibre des pouvoirs au Cameroun.

En ce sens, même minoritaire, l'opposition parlementaire conserve une fonction politique importante dans le fonctionnement symbolique de l'Assemblée nationale. Elle participe à la mise en débat des politiques gouvernementales, à la publicisation des désaccords politiques et à la production d'un pluralisme parlementaire limité mais réel.

2-Les vecteurs stratégiques du conflit au sein de l'Assemblée Nationale du Cameroun

Le Parlement ne constitue pas uniquement un espace de débat politique ; il représente aussi un lieu d'accès à des positions de pouvoir, à des responsabilités administratives et à des ressources symboliques susceptibles de renforcer l'influence des acteurs politiques⁴³. Par conséquent, les rapports stratégiques de pouvoir au sein du Parlement camerounais peuvent être observés à travers l'accessibilité aux postes de responsabilité dans les commissions parlementaires, ainsi qu'à travers

⁴¹ Adamou KOUKIT, *Op.cit.* Le député critique la marginalisation de l'opposition dans la composition des bureaux des commissions parlementaires, malgré les principes de représentation pluraliste prévus par le règlement intérieur.

⁴² *Ibid.* Il revient sur les débats parlementaires liés à la révision constitutionnelle de 2008 et sur les critiques formulées par l'opposition concernant la suppression de la limitation des mandats présidentiels.

⁴³ Pierre BORDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984, p. 113.

le rôle particulier joué par certaines commissions stratégiques comme la commission des finances dans les rapports de confrontation politique.

L'accessibilité aux postes de pouvoir au sein des commissions parlementaires Les commissions parlementaires occupent une place importante dans le fonctionnement des assemblées législatives contemporaines. Elles constituent des espaces privilégiés d'examen des textes, d'audition des membres du gouvernement et de préparation des débats en séance plénière. Dans plusieurs régimes parlementaires, les commissions représentent même le véritable cœur du travail législatif, tant les décisions importantes y sont souvent préparées avant le vote et leur adoption publique⁴⁴. Dès lors, l'accès aux postes de responsabilité au sein de ces commissions devient un enjeu stratégique essentiel pour les acteurs politiques.

Pour le cas camerounais, les commissions parlementaires apparaissent comme des espaces particulièrement convoités en raison de leur rôle dans le traitement des projets de loi et dans le contrôle de l'action gouvernementale⁴⁵. Toutefois, les données recueillies sur le terrain montrent que l'accès aux responsabilités internes des commissions demeure fortement influencé par les rapports de force politiques et par la domination du parti majoritaire. À cet égard, le député Adamou Koupit affirme que, malgré les dispositions du règlement intérieur prévoyant une représentation pluraliste des partis politiques⁴⁶, « les postes stratégiques restent majoritairement contrôlés par les députés du RDPC »⁴⁷. À travers cette déclaration, le député met en évidence les limites du pluralisme interne⁴⁸ au sein de l'Assemblée nationale camerounaise. Les mécanismes de désignation des responsables des commissions se structurent par les équilibres de pouvoir issus de la majorité parlementaire.

⁴⁴ Philip NORTON, *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990, p.126.

⁴⁵ Articles du règlement intérieur de l'Assemblée nationale concernés : Article 32 : prévoit la création des commissions permanentes et leur rôle dans l'examen des affaires législatives. Article 33 : fixe la composition et la répartition des députés dans les commissions. Article 37 : précise que les commissions sont saisies des projets et propositions de loi et qu'elles les examinent avant la séance plénière. Article 40 : organise le fonctionnement des commissions (convocation, ordre du jour, audition, délibération). Article 41 et suivants : concernent les procès-verbaux et le travail interne, garantissant la traçabilité des travaux.

⁴⁶ Article 41, 42, 43, du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, dispositions relatives à l'organisation et à la composition des commissions parlementaires, consacrant le principe de représentation pluraliste des sensibilités politiques.

⁴⁷ Adamou KOUKIT, *Op.cit.* Le député critique la concentration des postes stratégiques des commissions parlementaires au profit du parti majoritaire malgré les principes de représentation pluraliste prévus par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

⁴⁸ George BURDEAU, *Op.cit.* p.212. L'auteur présente le pluralisme comme la coexistence de groupes et d'intérêts divers participant à la vie politique et institutionnelle. Dans le cadre parlementaire, il implique que toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée puissent participer aux débats, influencer les décisions et être équitablement associées aux organes de travail parlementaire.

L'histoire récente du Parlement camerounais permet d'ailleurs d'éclairer cette situation. Dans son ouvrage consacré à l'évolution de l'Assemblée nationale, Samuel Efoua Mbozo'o montre que l'ouverture au multipartisme au début des années 1990 n'a pas entraîné une redistribution profonde du pouvoir parlementaire. Certes, les partis d'opposition ont progressivement fait leur entrée à l'Assemblée nationale à partir des élections législatives de 1992, mais les principales structures d'encadrement des travaux parlementaires ont demeuré sous le contrôle de la majorité présidentielle. L'auteur souligne notamment que les présidences de commissions, les fonctions de rapporteurs comme celui de la commission des finances ainsi que les postes les plus influents au sein des bureaux ont continué d'être attribués en priorité aux députés appartenant au parti majoritaire. Cette situation n'était pas uniquement le produit d'une domination numérique ; elle traduisait également une volonté de préserver la maîtrise des espaces où se fabriquent les décisions parlementaires.⁴⁹

Cette analyse rejoint les observations formulées par le député du SDF Joshua Osih, selon lesquelles les élections internes aux commissions demeurent fortement influencées par des arrangements politiques préalables et par le poids numérique de la majorité⁵⁰. L'honorable estime que les rapports de force parlementaires déterminent largement l'organisation des commissions ainsi que les capacités d'influence de l'opposition dans les travaux internes du Parlement. Dans plusieurs systèmes politiques dominés par une majorité stable, le contrôle des commissions parlementaires constitue en effet un instrument essentiel de maîtrise de l'agenda législatif. Comme l'explique Marc Milet, les commissions parlementaires représentent des espaces de pouvoir dans lesquels se construisent des formes de hiérarchisation politique entre élus⁵¹. Certaines fonctions, notamment celles de président, vice-président ou rapporteur, offrent aux députés des ressources institutionnelles importantes leur permettant d'orienter les débats, de sélectionner les priorités législatives ou de contrôler les procédures internes. Les entretiens réalisés révèlent également que les logiques de désignation au sein des commissions ne reposent pas toujours exclusivement sur les compétences techniques ou les parcours professionnels des députés. À cet égard, le député Gaston Koumba critique l'existence de certaines pratiques de « copinage » dans les mécanismes

⁴⁹ Samuel Efoua MBOZO'O, *Op.cit.* 102. L'auteur montre que l'introduction du multipartisme en 1992 n'a pas remis en cause la domination de la majorité présidentielle sur les principaux organes de direction de l'Assemblée nationale, notamment les bureaux et les commissions parlementaires.

⁵⁰ Joshua OSIH, *Op.cit.* Il explique que les élections internes des commissions parlementaires restent fortement influencées par les équilibres politiques issus de la majorité parlementaire.

⁵¹ Marc MILET, *op.cit.* p. 74. Marc Milet insiste sur le rôle des commissions comme espaces de hiérarchisation politique et de distribution du pouvoir parlementaire.

de désignation parlementaire⁵². Selon lui, les responsabilités au sein des commissions seraient parfois attribuées davantage en fonction des relations politiques ou personnelles que des compétences réelles des élus concernés' Honorable Ndong Etémé parlait « de désignation par pure calcul politique »⁵³

Page | 581

Les analyses de Samuel Efoua Mbozo'o permettent ici d'aller plus loin. L'auteur rapporte plusieurs épisodes révélateurs des rapports complexes entre loyauté partisane et accès aux responsabilités parlementaires. Il rappelle notamment qu'au début des années 1990, alors que le multipartisme venait d'être réintroduit, plusieurs députés du RDPC exprimaient déjà des réserves sur certaines orientations institutionnelles. Le cas de Victoria Tomedi Ndando est particulièrement révélateur. Lorsque la question de sa déchéance fut examinée par le Bureau de l'Assemblée après sa démission du RDPC, certains députés de la majorité eux-mêmes exprimèrent un malaise. Nicolas Kelbé souligna alors publiquement que l'application stricte des textes risquait de renforcer les critiques de l'opposition selon lesquelles les députés demeuraient avant tout les représentants de leur parti plutôt que ceux de la nation⁵⁴. Cet épisode montre que même au sein de la majorité, les trajectoires parlementaires et l'accès aux positions institutionnelles demeurent étroitement liés aux rapports entretenus avec les structures partisans. Dans le même sens, Raïssa Ngoma sous directrice au SCRA⁵⁵ évoque l'existence de logiques communautaires influençant l'accès à certaines commissions jugées plus prestigieuses ou stratégiques⁵⁶. Cette déclaration met en lumière l'importance des réseaux relationnels et des appartenances sociopolitiques dans le fonctionnement concret de l'institution parlementaire camerounaise. Le Parlement apparaît ainsi comme un espace où se croisent non seulement des logiques partisans, mais également des solidarités communautaires et relationnelles.

Corrélativement, la compétition pour l'accès aux postes stratégiques peut également générer des tensions internes entre députés appartenant pourtant à la même chapelle politique. Les responsabilités parlementaires constituent en effet des ressources symboliques importantes dans la construction des carrières politiques. Elles permettent d'accroître la visibilité des élus, de renforcer leur proximité avec l'exécutif ou encore de bénéficier de certaines opportunités institutionnelles.

⁵² Gaston KOUMBA, *Op.cit.* Il critique certaines pratiques de désignation fondées davantage sur les relations personnelles ou politiques que sur les compétences techniques des députés.

⁵³ Propos recueillis lors de l'entretien avec l'honorable NDONGO ETEME du RDPC à Yaoundé pharmacie de la chapelle le 28 Août 2025, entretien d' 1h15min.

⁵⁴ Samuel Efoua MBOZO'O, *Op.cit.* À propos de l'affaire Victoria Tomedi Ndando (1991).

⁵⁵ Service chargé des relations avec les assemblées basé à la présidence de la république

⁵⁶ Raïssa NGOMA, sous-directrice du service des assemblées, entretien réalisé par l'auteur à Yaoundé en 2026. Elle évoque l'influence de certaines logiques communautaires dans l'accès aux commissions parlementaires considérées comme stratégiques.

Dans cette logique, plusieurs interviewés reconnaissent l'existence de frustrations liées à la répartition des responsabilités parlementaires. À cet égard, le député de l'UDC, Adamou Koupit évoque des tensions récurrentes lors du renouvellement des bureaux parlementaires ou dans la distribution des missions et avantages accordés aux députés.⁵⁷ Ces rivalités traduisent l'importance stratégique des positions institutionnelles dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale camerounaise.

Enfin, l'accessibilité différenciée aux postes de responsabilité que nous avons nommé « le partage du butin » contribue également à renforcer les déséquilibres entre majorité et opposition dans la conduite du travail parlementaire. Les groupes majoritaires disposent généralement d'une capacité accrue à orienter les débats, à encadrer les procédures et à limiter certaines initiatives issues des groupes minoritaires. Cette situation participe à la consolidation d'un contrôle politique durable du Parlement par la majorité présidentielle.

La commission des finances et des lois constitutionnelles comme cadre d'expression de la confrontation au sein de l'Assemblée nationale camerounaise. Au sein de l'Assemblée nationale camerounaise, toutes les commissions parlementaires ne disposent pas du même poids politique. Certaines interviennent sur des questions techniques relativement consensuelles, tandis que d'autres se trouvent au cœur même des enjeux de pouvoir. C'est notamment le cas de la commission des finances et de la commission des lois constitutionnelles⁵⁸. Ces deux commissions occupent une position particulière dans l'institution parlementaire, car elles traitent directement des ressources de l'État, de l'organisation des pouvoirs publics et des règles qui encadrent le fonctionnement politique du pays. Pour cette raison, elles constituent souvent les principaux espaces où s'expriment les désaccords entre députés, mais aussi les tensions entre le Parlement et l'exécutif.

La commission des finances apparaît historiquement comme l'un des lieux les plus sensibles du travail parlementaire. Depuis l'émergence des régimes représentatifs modernes, le vote de l'impôt et le contrôle des dépenses publiques figurent parmi les principales prérogatives reconnues aux assemblées parlementaires. Philip Norton rappelle à cet effet que le contrôle budgétaire constitue l'une des fonctions fondatrices du parlementarisme contemporain.⁵⁹ Dans le

⁵⁷ Adamou KOUKIT, *Op.cit.* Il revient sur les frustrations et tensions observées lors du renouvellement des bureaux parlementaires et de la répartition des avantages institutionnels entre députés.

⁵⁸ Jean GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2010, p.214. Jean Gicquel souligne que certaines commissions parlementaires, notamment celles chargées des finances et des questions constitutionnelles, occupent une place stratégique dans les rapports entre Parlement et gouvernement.

⁵⁹ Philip NORTON, *Op.cit.* p.167. L'auteur montre que le contrôle budgétaire constitue historiquement l'une des principales fonctions des assemblées parlementaires dans les régimes représentatifs.

cas camerounais, cette dimension revêt une importance particulière puisque l'examen de la loi de finances représente l'un des rares moments où les orientations gouvernementales sont discutées publiquement devant les représentants de la nation. Les entretiens réalisés montrent cependant que cet espace de discussion demeure fortement encadré par les rapports de force politiques. Le député de l'UDC Adamou Koupit revient notamment sur les débats relatifs à la fiscalité appliquée aux transferts d'argent par téléphonie mobile. Selon lui, plusieurs députés avaient exprimé leur opposition à la taxation directe des opérations effectuées via Mobile Money et Orange Money. L'argument avancé était relativement simple: une telle mesure risquait d'alourdir davantage les charges supportées par les populations, alors même que ces outils étaient devenus des moyens essentiels de transfert d'argent pour de nombreux ménages.⁶⁰ Dans cette affaire, le député Adamou Koupit explique avoir défendu un amendement visant à déplacer l'effort fiscal vers les opérateurs eux-mêmes plutôt que vers les usagers. Malgré les débats suscités par cette proposition et les réserves formulées par plusieurs parlementaires, la position gouvernementale fut finalement maintenue. Cet épisode illustre une réalité fréquemment évoquée par les députés interrogés: les discussions peuvent être vives en commission, mais lorsque l'exécutif et la majorité parlementaire défendent une même orientation, les marges de modification du texte deviennent relativement limitées.

Cette situation n'est pas nouvelle. Dans son autopsie sur l'histoire parlementaire camerounaise, Samuel Efoua Mbozo'o montre que les débats budgétaires ont souvent constitué des moments de tension, y compris à l'intérieur du parti majoritaire. L'auteur rapporte notamment que plusieurs députés du RDPC n'ont pas toujours partagé les positions défendues par certains membres du gouvernement lors des discussions financières.⁶¹ Toutefois, ces désaccords restaient généralement contenus à l'intérieur des commissions ou des réunions de groupe parlementaire, la discipline politique reprenant le dessus au moment des votes décisifs. Ils montrent que les tensions ne se limitent pas aux relations entre majorité et opposition. Elles peuvent également apparaître au sein même du parti au pouvoir lorsque certains députés estiment nécessaire d'exercer plus rigoureusement leur mission de contrôle. La commission des lois constitutionnelles constitue un second espace de confrontation particulièrement significatif. Les enjeux qui y sont débattus dépassent souvent les considérations techniques pour toucher directement à l'organisation du pouvoir politique. Les discussions portant sur les réformes institutionnelles, les questions

⁶⁰ Adamou KOUKIT, *Op.cit.* Il revient sur les débats parlementaires liés à la taxation des transferts d'argent mobile et critique le rejet des amendements proposés par l'opposition sur cette question.

⁶¹ Samuel Efoua MBOZO'O, *Op.cit.* 70.

électorales ou les modifications constitutionnelles y prennent généralement une dimension hautement conflictuelle. À cet égard, Samuel Efoua Mbozo'o rapporte plusieurs épisodes révélateurs des tensions qui ont accompagné les réformes politiques du début des années 1990. Lors de l'examen des textes relatifs au retour du multipartisme et à la réforme des institutions, certains députés du parti unique exprimèrent déjà des réserves sur plusieurs dispositions proposées par le gouvernement⁶². L'auteur évoque notamment les débats relatifs à l'exclusion des candidatures indépendantes lors de l'adoption du nouveau code électoral. Plusieurs députés avaient alors dénoncé une contradiction entre les principes constitutionnels proclamés et les restrictions introduites dans la loi. Malgré ces critiques, les choix gouvernementaux furent finalement maintenus.

Cette logique réapparaît dans les débats relatifs à la révision constitutionnelle de 2008. Adamou Koupit rappelle que plusieurs parlementaires de l'opposition avaient dénoncé la suppression de la limitation des mandats présidentiels, estimant que cette réforme renforçait davantage la concentration du pouvoir exécutif. Pourtant, une fois encore, la majorité parlementaire permit l'adoption du projet gouvernemental sans modification substantielle⁶³. Au-delà des débats eux-mêmes, plusieurs interviewés attirent l'attention sur le rôle déterminant joué par les présidents de commission. Ces derniers disposent d'une capacité importante d'organisation des travaux : fixation du calendrier, gestion des prises de parole, sélection des intervenants ou encore rédaction des rapports. Adamou Koupit estime ainsi que certaines présidences de commission sont confiées à des personnalités dont la proximité avec l'exécutif constitue un atout politique majeur⁶⁴. Cette perception renforce l'idée que les commissions ne sont pas uniquement des espaces techniques de production de la loi ; elles participent également à la régulation des rapports de force au sein de l'institution. Pour autant, il serait excessif de réduire ces commissions à de simples chambres d'enregistrement. Gaston Koumba souligne que les auditions ministérielles organisées au sein de la commission des finances donnent parfois lieu à des échanges particulièrement directs entre députés et membres du gouvernement. Certaines interrogations portant sur l'exécution budgétaire, l'endettement public ou la gestion de certains projets

⁶² Samuel Efoua MBOZO'O, *Op.cit.* p.82.

⁶³ Adamou KOUPIT, *Op.cit.* L'honorable évoque les débats relatifs à la révision constitutionnelle de 2008 ainsi que les critiques formulées par l'opposition concernant le renforcement du pouvoir exécutif.

⁶⁴ *Ibid.* Dans le cas d'espèce, il estime que certains présidents de commissions parlementaires sont choisis principalement pour leur proximité avec l'exécutif et leur fidélité à la majorité gouvernementale.

d'investissement peuvent mettre les ministres en difficulté et les obliger à fournir des explications détaillées devant les parlementaires⁶⁵.

De la sorte, même lorsque les rapports de force limitent la capacité de l'opposition à modifier les décisions finales, les commissions des finances et des lois constitutionnelles demeurent des espaces privilégiés où s'observent les mécanismes réels du travail parlementaire. C'est là que se manifestent les tensions entre contrôle et discipline partisane, entre expertise et loyauté politique, entre expression du pluralisme et domination majoritaire. Loin de l'image d'un Parlement totalement consensuel, ces commissions révèlent au contraire l'existence de négociations permanentes, de résistances discrètes et de conflits parfois contenus, mais bien réels.

B- Les formes institutionnalisées de la conflictualité parlementaire au Cameroun

La conflictualité parlementaire ne se manifeste pas uniquement à travers les oppositions partisans ou les rapports de force liés au contrôle des commissions. Elle prend également des formes plus symboliques et institutionnalisées qui participent au fonctionnement ordinaire de l'activité parlementaire. Dans les assemblées représentatives, les tensions politiques sont généralement encadrées par des règles, des procédures et des usages destinés à éviter que les affrontements ne remettent en cause la stabilité de l'institution⁶⁶. Le Parlement devient ainsi un espace où les désaccords politiques peuvent s'exprimer dans des formes codifiées, parfois théâtralisées, mais socialement contrôlées. Cependant, les formes institutionnalisées de conflictualité parlementaire peuvent être analysées à travers les mécanismes de domination symbolique observés dans les débats parlementaires (1) ainsi qu'à travers l'usage d'un langage politique qui traduit la disqualification, l'humiliation et la stigmatisation.(2).

1- La domination symbolique dans les pratiques parlementaires camerounaises

Les débats, les prises de parole, les interruptions ou encore les rappels au règlement participent à des stratégies de positionnement symbolique à travers lesquelles les acteurs cherchent à affirmer leur légitimité et à renforcer leur influence dans l'espace parlementaire⁶⁷. Ainsi, la domination symbolique au sein du Parlement camerounais peut être observée à travers la ritualisation des rapports entre discipline partisane et prédominance du RDPC, ainsi qu'à travers

⁶⁵ Gaston KOUMBA, *Op.cit.* Le député du RDPC insiste sur le rôle des auditions ministérielles dans le cadre des travaux de la commission des finances et sur leur importance dans le suivi de l'action gouvernementale.

⁶⁶ Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1980, p. 412. Georges Burdeau montre que les institutions parlementaires encadrent les oppositions politiques afin de transformer les affrontements directs en compétitions institutionnalisées.

⁶⁷ Erving GOFFMAN, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1973, p. 24. Goffman montre que les espaces institutionnels fonctionnent souvent comme des scènes où les acteurs mettent en œuvre des stratégies de représentation et de positionnement social.

les usages du langage politique entre disqualification, stigmatisation et humiliation dans les prises de parole parlementaires.

La ritualisation entre la discipline du parti et la prédominance du RDPC marque le fonctionnement de l'Assemblée nationale camerounaise. Elle se matérialise largement sur des mécanismes de discipline partisane qui se charge de réguler les comportements des députés et structurent les rapports de force au sein de l'institution. Dans les régimes où un parti dispose durablement d'une majorité confortable, les groupes parlementaires ne servent pas uniquement à coordonner l'action des élus. Ils constituent également des instruments de régulation politique destinés à préserver la cohérence du camp majoritaire et à éviter que les divergences individuelles ne fragilisent les orientations défendues par la direction du parti⁶⁸. Au Cameroun, cette logique s'observe principalement à travers la place occupée par le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC) dans la vie parlementaire. Depuis le retour au multipartisme au début des années 1990, le parti présidentiel conserve une position dominante au sein de l'Assemblée Nationale. Cette domination ne se mesure pas uniquement au nombre de sièges détenus. Elle se manifeste également dans le contrôle des bureaux parlementaires, des commissions permanentes, de l'agenda législatif ainsi que des principaux mécanismes d'organisation des travaux. Cette situation produit progressivement ce que l'on pourrait qualifier de ritualisation de la vie parlementaire. Les débats existent, les prises de parole se succèdent et les amendements sont discutés. Pourtant, l'issue des votes demeure souvent prévisible lorsque les positions gouvernementales bénéficient du soutien du groupe majoritaire. La confrontation politique ne disparaît pas elle s'inscrit dans un cadre où les équilibres de pouvoir sont déjà largement établis.

Les entretiens réalisés confirment cette réalité. Ndongo Eteme explique que les députés entretiennent généralement un rapport de loyauté envers leur formation politique, celle-ci ayant rendu possible leur accession au mandat parlementaire. Selon lui, les élus du RDPC perçoivent souvent leur rôle comme un accompagnement des politiques publiques portées par l'exécutif. Dans cette perspective, la solidarité partisane tend à l'emporter sur les initiatives individuelles susceptibles de remettre en cause certaines orientations gouvernementales⁶⁹.

Toutefois, cette discipline ne doit pas être interprétée comme une adhésion mécanique ou unanime à toutes les décisions du parti. L'histoire parlementaire camerounaise révèle au contraire l'existence de débats, parfois vifs, au sein même de la majorité présidentielle. Samuel Efoua

⁶⁸ Maurice DUVERGER, *Op.cit.* p. 412. L'auteur montre que les groupes parlementaires jouent un rôle central dans l'encadrement des élus et dans la stabilisation des majorités politiques au sein des assemblées représentatives.

⁶⁹ NDONGO ETEME, *Op.cit.* Ce dernier insiste sur le fait que les députés demeurent étroitement liés aux orientations de leurs partis politiques respectifs, particulièrement dans le cadre du soutien à l'action gouvernementale.

Mbozo'o rapporte plusieurs épisodes qui illustrent ces tensions internes. L'un des plus révélateurs intervient au début des années 1990, dans le contexte de la transition vers le multipartisme. Lors de l'affaire Victoria Tomedi Ndando, députée du Fako ayant quitté le RDPC, plusieurs parlementaires de la majorité exprimèrent publiquement leur malaise face à l'application des textes prévoyant sa déchéance de son mandat parlementaire. Cet épisode est particulièrement intéressant du point de vue de la sociologie législative. Il montre que les désaccords ne sont pas absents du Parlement camerounais. Ils existent, mais leur expression demeure souvent contenue par les impératifs de cohésion partisane et par les contraintes liées à la conservation des positions institutionnelles.

Cet épisode met en lumière un mécanisme fondamental : dans un système dominé par un parti majoritaire, la discipline ne s'exerce pas uniquement au moment du vote. Elle intervient également dans la définition des marges acceptables de critique à l'intérieur même du groupe parlementaire. De ce point de vue, la domination du RDPC ne signifie pas l'absence de pluralisme interne. Elle traduit plutôt la capacité du parti à canaliser les divergences afin qu'elles ne remettent pas en cause l'unité politique du groupe majoritaire. Les tensions sont souvent déplacées vers les réunions préparatoires, les commissions parlementaires ou les échanges informels entre députés. Une fois en séance publique, les positions apparaissent généralement plus homogènes. Cette logique rejoint les analyses développées par Nadine Machikou lorsqu'elle évoque les mécanismes de régulation qui caractérisent le système politique camerounais⁷⁰. Selon l'auteure, les institutions fonctionnent moins sur la base de confrontations ouvertes que sur des processus permanents de négociation, d'encadrement et de pacification des conflits politiques.

Le Parlement n'échappe pas à cette dynamique. Les oppositions y sont rarement supprimées ; elles sont davantage contenues et réorientées dans des formes compatibles avec la stabilité du système politique. Cette pacification apparente ne doit cependant pas masquer l'existence de rivalités internes. Plusieurs interviewés évoquent des frustrations liées à la répartition des responsabilités parlementaires, aux missions officielles ou encore à l'accès aux postes stratégiques. Adamou Koupit souligne notamment que les renouvellements des bureaux et des commissions donnent régulièrement lieu à des tensions discrètes entre députés, y compris au sein de la majorité⁷¹. Derrière l'image d'un groupe parlementaire uni se cachent en réalité des

⁷⁰ Nadine MACHIKOU, *op.cit.* p.68. Une étude consacrée aux mécanismes d'encadrement des tensions politiques au sein du Parlement camerounais. L'auteure analyse les procédés institutionnels permettant de limiter les formes ouvertes d'affrontement politique dans l'hémicycle.

⁷¹ Adamou KOUKIT, *Op.cit.* Il évoque les tensions internes liées à la répartition des postes parlementaires, des missions et des avantages institutionnels entre députés.

compétitions individuelles portant sur la visibilité politique, les ressources institutionnelles ou les perspectives de carrière. Ces tensions traduisent l'existence de rivalités internes parfois importantes, y compris au sein de la majorité parlementaire. Les travaux de Norbert Elias permettent d'éclairer ce phénomène. Dans les sociétés fortement institutionnalisées, les conflits ne disparaissent pas ; ils sont progressivement transformés en formes de concurrence régulées. Les affrontements directs cèdent la place à des mécanismes plus subtils de contrôle, de négociation et d'autocontrôle⁷². Cette grille de lecture semble particulièrement pertinente pour comprendre le fonctionnement de l'Assemblée nationale camerounaise. Les rivalités politiques demeurent présentes, mais leur expression est encadrée par des normes partisans qui limitent les possibilités de rupture ouverte.

Ainsi, la prédominance du RDPC ne se traduit pas seulement par une domination numérique dans l'hémicycle. Elle repose également sur un ensemble de mécanismes symboliques et organisationnels qui contribuent à discipliner les comportements parlementaires. Les débats subsistent, les désaccords existent, mais ils s'inscrivent dans un cadre où la cohésion du groupe majoritaire demeure une valeur centrale. La ritualisation de la vie parlementaire apparaît alors comme le produit d'un équilibre permanent entre expression des divergences et préservation de l'unité politique.

2- Les usages du langage politique entre disqualification, stigmatisation et humiliation dans la prise de parole

Les débats parlementaires ne se réduisent jamais à une simple confrontation d'arguments juridiques ou techniques. Derrière les discussions relatives aux projets de loi se jouent également des rapports de pouvoir, des stratégies de positionnement et des luttes symboliques entre acteurs politiques. La parole devient alors une ressource à part entière. Elle permet de défendre une position, mais aussi de discréditer un adversaire, de renforcer son autorité ou encore d'affirmer son appartenance à une chapelle politique⁷³. À l'Assemblée nationale camerounaise, cette dimension apparaît de manière particulièrement visible lors des débats portant sur les questions institutionnelles, électorales ou budgétaires. Les prises de parole ne visent pas uniquement à convaincre sur le fond d'un texte. Elles servent aussi à construire une image publique de soi et à

⁷² Norbert ELIAS et Eric DUNNING, *Sport et civilisation. La violence maîtrisée*, op.cit. p. 83. Les auteurs montrent que les sociétés modernes transforment progressivement les affrontements directs en formes ritualisées et institutionnellement contrôlées de compétition

⁷³ Pierre BOURDIEU, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982, p. 95. Pierre Bourdieu montre que la parole constitue un instrument de pouvoir permettant aux acteurs d'imposer leur légitimité et leur autorité dans un espace social donné.

fragiliser celle des autres acteurs présents dans l'hémicycle⁷⁴. Les données recueillies sur le terrain montrent que les députés perçoivent eux-mêmes les débats parlementaires comme des espaces où s'affrontent des visions politiques concurrentes. Adamou Koupit explique ainsi que certaines propositions ou certains amendements de l'opposition sont parfois accueillis avec méfiance avant même leur examen⁷⁵. Selon lui, il arrive que la qualité juridique d'une proposition passe au second plan lorsque son auteur appartient à un groupe minoritaire. Dans ces conditions, la discussion ne porte plus uniquement sur le contenu du texte, mais également sur l'identité politique de celui qui le défend.

En outre, les usages du langage politique dans l'hémicycle peuvent également prendre la forme de stigmatisation symbolique. Les prises de parole servent alors à rappeler les rapports de domination existants ou à marginaliser certains acteurs politiques. Cette logique est particulièrement visible dans les débats opposant majorité et opposition autour des questions de gouvernance, de réforme électorale ou de gestion des crises sociopolitiques. Les travaux de Bertrand-Michel Bahini et Sakinatou Daouda en sont d'ailleurs la preuve que les séances parlementaires camerounaises connaissent parfois des épisodes marqués par des tensions verbales importantes, des invectives ou des échanges particulièrement virulents⁷⁶. Selon ces auteurs, ces comportements traduisent une transformation des espaces parlementaires en véritables scènes de confrontation symbolique où les acteurs cherchent à imposer leur autorité politique devant leurs collègues, les médias et l'opinion publique.

Cependant, ces affrontements discursifs demeurent généralement encadrés par les règles parlementaires et par l'autorité du président de séance. Le règlement intérieur prévoit plusieurs mécanismes destinés à limiter les débordements verbaux, notamment les rappels à l'ordre, les suspensions de séance ou les restrictions temporaires de prise de parole⁷⁷. Cette régulation contribue à maintenir les tensions dans un cadre institutionnel relativement maîtrisé. Toutefois, malgré cet encadrement formel, certains députés reconnaissent l'existence d'une forme

⁷⁴ Laurent OLIVIER, « Faire parler le Parlement : méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales », dans Cécile de Galembert et Guillaume Rozemberg (dir.), travaux consacrés à la sociologie des débats parlementaires. L'auteur montre que les échanges parlementaires représentent des espaces de confrontation symbolique et de production du sens politique.

⁷⁵ Adamou KOUPI, *Op.cit.* Il affirme que certains amendements proposés par l'opposition n'ont pas été soumis au vote par crainte de créer des divisions inattendues au sein de la majorité parlementaire.

⁷⁶ ADILA AKU « *Quand la violence se déchaîne dans les séances d'assemblée : essai sur la dé-sportisation des enceintes parlementaires au Cameroun*, Bertrand-Michel MAHINI et Sakinatou DAOUDA, », *le grenier des savoirs*, 2019. P.1-3. Les auteurs analysent les formes de tensions verbales et de confrontation symbolique observées dans les débats parlementaires camerounais.

⁷⁷ Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun, articles 96 à 98 relatifs aux sanctions disciplinaires applicables aux députés, notamment le rappel à l'ordre, les suspensions de séance et les mesures destinées au maintien de l'ordre dans l'hémicycle.

d'humiliation symbolique dans les rapports parlementaires. Les élus minoritaires peuvent parfois avoir le sentiment que leurs interventions sont ignorées, minimisées ou systématiquement rejetées en raison des rapports de majorité. Cette réalité contribue à renforcer le sentiment d'inégalité politique au sein de l'hémicycle. Dans le même temps, les débats parlementaires demeurent aussi des espaces importants de visibilité politique. Pour plusieurs députés de l'opposition, les prises de parole permettent d'attirer l'attention des médias, de sensibiliser l'opinion publique ou encore de mettre certaines questions à l'agenda politique national. La conflictualité discursive devient alors un instrument de visibilité stratégique dans un espace politique fortement dominé par le parti majoritaire. Cette théâtralisation du débat parlementaire rejoint les analyses d'Erving Goffman sur la mise en scène des interactions sociales⁷⁸. Dans cette perspective, les séances parlementaires apparaissent comme des scènes institutionnelles où les acteurs politiques jouent des rôles, construisent des images publiques et cherchent à contrôler les perceptions produites devant différents publics.

De ce fait, les usages du langage politique au sein de l'Assemblée nationale camerounaise révèlent que les prises de parole parlementaires constituent bien davantage que de simples interventions techniques. Elles participent pleinement aux rapports de domination, aux stratégies de légitimation et aux mécanismes de confrontation symbolique qui structurent le fonctionnement du champ parlementaire.

II- LA MANIFESTATION DU CONFLIT EN MILIEU PARLEMENTAIRE CAMEROUNAIS

Le travail parlementaire se produit sur la scène politique camerounaise sur la base de plusieurs mécanismes qui sont à la fois formels et symboliques. Nous analyserons en titre (A) les logiques informelles de production conflictuelle dudit travail pour ce qui est du conflit formel, et en titre (B) La loi comme instrument de régulation et de domination politique au sein du parlement camerounais pour le conflit symbolique.

A- Les logiques informelles de pouvoir et les dynamiques de contrôle dans le champ parlementaire camerounais

Au-delà des règles formelles qui organisent le fonctionnement de l'Assemblée nationale, le champ parlementaire camerounais est également structuré par un ensemble de pratiques informelles, de réseaux d'influence et de mécanismes implicites de contrôle politique. Ces

⁷⁸ Erving GOFFMAN, *La présentation de soi*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1973, p. 31. Goffman explique que les interactions sociales reposent souvent sur des logiques de représentation et de mise en scène destinées à produire certaines perceptions auprès du public.

dynamiques parallèles jouent un rôle déterminant dans la régulation des comportements parlementaires, dans l'accès aux responsabilités institutionnelles ainsi que dans la gestion des rapports entre députés. On peut-on dire que le champ parlementaire camerounais apparaît comme un espace où les règles formelles coexistent avec des logiques informelles de pouvoir qui influencent fortement le fonctionnement quotidien de l'institution et les rapports entre acteurs politiques.

1- Les stratégies de positionnement et les luttes d'influence au sein de l'assemblée nationale

Le Parlement camerounais constitue un espace de compétition politique dans lequel les députés cherchent continuellement à renforcer leur position institutionnelle, à accroître leur influence et à préserver leur visibilité politique. Derrière le fonctionnement formel de l'institution se développent ainsi de véritables stratégies de positionnement visant l'accès aux responsabilités parlementaires, aux commissions stratégiques ou encore aux ressources symboliques associées au pouvoir législatif. Dans cette logique, les luttes d'influence ne concernent pas uniquement les rapports entre majorité et opposition. Elles traversent également les groupes parlementaires eux-mêmes, où les députés sont engagés dans des formes permanentes de concurrence politique liées à la reconnaissance institutionnelle, aux perspectives de carrière ou à l'accès aux réseaux de pouvoir. Les analyses de Pierre Bourdieu permettent d'éclairer cette dynamique à travers la notion de champ politique, entendu comme un espace de compétition où les acteurs mobilisent différentes ressources afin d'améliorer leur position dans les rapports de pouvoir⁷⁹. Dans le cadre parlementaire, ces ressources peuvent être politiques, relationnelles, symboliques ou institutionnelles.

Au Cameroun, ces stratégies apparaissent particulièrement visibles lors du renouvellement des bureaux parlementaires, de la désignation des présidents de commissions ou encore de la répartition des missions parlementaires. Ces moments constituent souvent des périodes de forte tension interne, où les logiques de concurrence deviennent plus visibles au sein de l'institution. Les informations collectées sur le terrain illustrent largement cette façon de faire. Adamou Koupit évoque notamment des frustrations liées à la gestion des avantages parlementaires et aux modalités de désignation à certaines responsabilités internes⁸⁰. Selon lui, ces situations alimentent parfois

⁷⁹ Pierre BORDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1984. L'auteur définit le champ politique comme un espace structuré de compétition dans lequel les acteurs cherchent à accumuler différentes formes de capital afin de renforcer leur position sociale et institutionnelle.

⁸⁰ Adamou KOUKIT, *Op.cit.* Il évoque les frustrations liées à la répartition des avantages parlementaires et aux mécanismes de gouvernance interne de l'Assemblée nationale.

des tensions entre députés et contribuent à renforcer les rivalités internes au sein de l'Assemblée nationale. Dans une orientation proche, Gaston Koumba critique certaines pratiques de désignation au sein des commissions parlementaires, qu'il juge de plus en plus influencées par des logiques de copinage plutôt que par les compétences professionnelles ou l'expérience des élus⁸¹. Cette réalité rejoint les analyses de Marc Milet, pour qui les assemblées parlementaires sont structurées par des hiérarchies internes et des mécanismes permanents de concurrence entre acteurs politiques⁸². Les fonctions parlementaires deviennent alors des ressources stratégiques participant à la construction des carrières politiques et des rapports de domination au sein du champ institutionnel.

En définitive, l'on constate que les luttes d'influence observées au sein du Parlement camerounais traduisent la dimension profondément concurrentielle du champ parlementaire, où les acteurs politiques mobilisent continuellement des stratégies de positionnement afin de préserver ou d'améliorer leur place dans les rapports de pouvoir institutionnels.

2- Les réseaux d'allégeance et les mécanismes informels de contrôle politique

Le fonctionnement du Parlement camerounais ne repose pas uniquement sur des mécanismes institutionnels formalisés par les textes juridiques. Il est également structuré par des réseaux d'allégeance, des relations de proximité politique ainsi que des mécanismes informels de contrôle qui influencent profondément les comportements parlementaires et les dynamiques internes de l'Assemblée nationale. Ces réseaux d'influence jouent un rôle central dans la circulation des ressources politiques, l'accès aux responsabilités parlementaires et la consolidation des rapports de domination au sein de l'institution. Ils participent à la construction de solidarités politiques souvent fondées sur des logiques partisans, relationnelles ou communautaires. Les travaux de Michel Crozier montrent que les organisations politiques fonctionnent toujours à travers des zones informelles de pouvoir qui échappent partiellement aux règles officielles⁸³. De cette manière, les relations personnelles, les réseaux d'influence et les alliances internes deviennent des ressources essentielles dans les processus de décision institutionnelle.

Pour le cas du Cameroun, cette réalité apparaît particulièrement visible dans le fonctionnement des commissions parlementaires et dans les mécanismes de désignation aux postes

⁸¹ Gaston KUMBA, *Op.cit.* Il critique certaines pratiques de désignation influencées, selon lui, par des logiques de proximité relationnelle plutôt que par les compétences des députés.

⁸² Marc MILET, « Pour une sociologie législative du pouvoir parlementaire en France », *op.cit.* p.60. L'auteur montre que les institutions parlementaires sont traversées par des mécanismes permanents de compétition et de hiérarchisation entre acteurs politiques.

⁸³ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, *op.cit.* P.51. L'auteur montre que les organisations fonctionnent à travers des zones informelles de pouvoir qui influencent fortement les processus de décision et les rapports entre acteurs.

stratégiques. Plusieurs acteurs interrogés soulignent l'importance des appartenances politiques et relationnelles dans l'organisation interne de l'Assemblée Nationale. Raïssa Ngoma évoque notamment l'existence de logiques communautaires susceptibles d'influencer l'accès à certaines commissions parlementaires considérées comme stratégiques⁸⁴. Selon elle, certaines appartenances relationnelles ou communautaires favorisent l'intégration dans des espaces parlementaires particulièrement convoités. Dans le même sillage, Rolande Ngo Issi considère que l'accès à certaines responsabilités parlementaires ne repose pas toujours exclusivement sur les dispositions du règlement intérieur, mais peut également être influencé par des pratiques de favoritisme⁸⁵. Les données recueillies montrent également que ces mécanismes informels de contrôle influencent les prises de position des députés ainsi que leurs comportements au sein de l'hémicycle. Le député Joshua Osih souligne notamment que certains députés soutiennent publiquement des positions qu'ils ne partagent pas toujours personnellement, en raison des contraintes liées à leur maintien dans les équilibres politiques internes⁸⁶. Cette réalité rejoint les travaux de Pierre Bourdieu, pour qui les institutions politiques produisent des formes de domination symbolique qui conduisent les acteurs à intérioriser progressivement les règles du jeu politique⁸⁷. Les députés adaptent ainsi leurs comportements afin de préserver leur position dans les rapports de pouvoir existants.

Il est donc clair que, les mécanismes informels de contrôle apparaissent comme une composante essentielle du fonctionnement parlementaire camerounais. Ils révèlent que les rapports de pouvoir au sein de l'Assemblée nationale se construisent autant à travers les règles officielles que par les réseaux relationnels et les logiques implicites de fidélité politique

B- La loi comme instrument de régulation et de domination politique au sein du parlement camerounais

Dans la continuité de l'analyse des mécanismes de violence parlementaire, il convient d'examiner à présent la manière dont la loi elle-même peut constituer un instrument de régulation sociale et de domination politique au sein de l'Assemblée nationale camerounaise. Cette section mettra en évidence le caractère ambivalent de la production législative, à la fois outil de stabilisation de l'ordre politique (1) et vecteur de reproduction des rapports de pouvoir (2).

⁸⁴ Raïssa NGOMA, *Op.cit.* Elle évoque l'existence de logiques communautaires influençant certaines désignations parlementaires.

⁸⁵ Rolande NGO ISSI, *Op.cit.* La député critique certaines pratiques de favoritisme dans l'attribution des responsabilités parlementaires.

⁸⁶ Joshua OSIH, *Op.cit.* Il souligne les contraintes politiques pesant sur les prises de position publiques des députés.

⁸⁷ Pierre BOURDIEU, *op.cit.* p.60.

L'auteur analyse les mécanismes de domination symbolique produits par les institutions politiques et sociales.

1- La loi comme instrument de régulation sociale et de stabilisation politique

Dans les États contemporains, la loi occupe une place centrale dans l'organisation de la vie collective. Elle fixe les règles qui encadrent les comportements individuels et collectifs, définit les droits et les obligations des citoyens et organise les rapports entre les différentes institutions publiques⁸⁸. À travers elle, l'État cherche à instaurer un cadre commun permettant de réguler les interactions sociales, de prévenir les conflits et d'assurer une certaine prévisibilité dans le fonctionnement de la société. Le processus législatif apparaît ainsi comme l'un des principaux mécanismes par lesquels les pouvoirs publics produisent les normes destinées à encadrer la vie nationale⁸⁹. Au Cameroun, cette fonction est principalement assumée par le Parlement, auquel la Constitution reconnaît la mission de voter les lois. À travers l'examen des projets et propositions de loi, les députés participent théoriquement à la définition des règles qui orientent l'action publique dans des domaines aussi variés que l'économie, l'éducation, la santé, la fiscalité ou encore l'organisation territoriale. Dans ce sillage, la loi constitue un instrument essentiel de régulation sociale puisqu'elle permet de traduire juridiquement les choix collectifs et d'encadrer les transformations de la société.

Cependant, réduire la loi à une simple production de normes abstraites serait insuffisant. L'observation du travail parlementaire montre que la fabrication de la loi s'inscrit toujours dans un environnement politique particulier. Derrière chaque texte se trouvent des acteurs, des intérêts, des arbitrages et parfois des rapports de force qui influencent directement le contenu des décisions adoptées. La loi n'est donc pas uniquement un instrument de régulation sociale ; elle constitue également un outil de gouvernement et de stabilisation du système politique. Cette idée rejoint les analyses de Maurice Hauriou pour qui l'institution juridique participe avant tout à l'organisation durable de l'ordre social⁹⁰. La norme ne se contente pas d'enregistrer une réalité préexistante ; elle contribue à la construire, à la légitimer et à la maintenir dans le temps. À travers la loi, l'État cherche ainsi à assurer la continuité des institutions et à préserver les équilibres sur lesquels repose son fonctionnement.

Cette dimension apparaît avec une particulière netteté dans le contexte camerounais. Les entretiens réalisés montrent que la majorité des textes examinés à l'Assemblée nationale proviennent du gouvernement. Les députés interviennent certes dans leur examen, mais l'impulsion initiale demeure largement entre les mains de l'exécutif. Ndongo Eteme reconnaît

⁸⁸ Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1970, pp. 112-118.

⁸⁹ Maurice HAURIOU *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1910, pp. 85-92.

⁹⁰ Maurice HAURIOU, *Op.cit.* P.87. L'auteur insiste sur la fonction organisatrice et stabilisatrice de la loi dans la structuration de l'ordre institutionnel.

d'ailleurs que les élus de la majorité considèrent généralement leur action comme un accompagnement des politiques publiques portées par le gouvernement. Dans cette logique, le travail législatif vise moins à remettre en question les grandes orientations de l'exécutif qu'à leur donner une traduction juridique et institutionnelle⁹¹. Dans le même sillage, Joshua Osih développe une lecture plus critique de cette situation. Selon lui, l'importance du pouvoir présidentiel dans le système politique camerounais réduit considérablement les marges d'autonomie du Parlement. Les lois adoptées apparaissent alors moins comme le résultat d'une délibération parlementaire pleinement autonome que comme l'aboutissement d'orientations déjà définies en amont par l'exécutif⁹². Une telle configuration contribue à renforcer la fonction stabilisatrice de la loi, puisque celle-ci accompagne généralement les choix du pouvoir en place plutôt qu'elle ne les remet en cause. Cette fonction de stabilisation se manifeste particulièrement lors de l'adoption des textes relatifs aux politiques économiques, aux finances publiques ou à l'organisation administrative de l'État. Dans ces domaines, la loi permet de consolider les orientations gouvernementales en leur conférant une légitimité juridique. Elle devient alors un instrument de continuité institutionnelle. L'objectif n'est pas seulement de produire des règles, mais aussi de garantir la permanence des mécanismes de gouvernement et la préservation de l'ordre politique existant.

Sous cet angle, la loi apparaît à la fois comme un instrument de régulation sociale et comme un vecteur de stabilisation politique. Elle organise les rapports sociaux, mais elle participe également à la consolidation des équilibres institutionnels qui structurent le système politique camerounais. L'étude du travail parlementaire révèle ainsi que la production législative ne relève jamais exclusivement du droit. Elle s'inscrit au croisement des logiques juridiques, des stratégies politiques et des mécanismes de gouvernement qui façonnent concrètement l'action de l'État.

2- La loi comme instrument de contrôle social et de reproduction des rapports de pouvoir

Si la loi contribue à organiser la vie collective et à préserver la stabilité des institutions, elle ne saurait être appréhendée uniquement sous cet angle. Une lecture sociologique du travail législatif conduit également à voir dans la loi un instrument de contrôle social⁹³. En effet, toute norme juridique établit une distinction entre les comportements jugés conformes et ceux qui ne le sont pas. Elle fixe des obligations, interdit certaines pratiques et prévoit des mécanismes de

⁹¹ Ndongo ETEME *Op.cit.* L'honorable souligne la prépondérance des initiatives gouvernementales dans le processus législatif.

⁹² Joshua OSSI, *Op.cit.* Le député évoque les limites de l'autonomie parlementaire dans le système politique camerounais

⁹³ Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, p. 135-142.

sanction destinés à assurer le respect de l'ordre établi. Derrière sa dimension normative, la loi participe ainsi à l'encadrement des conduites individuelles et collectives. Cette réalité apparaît avec d'autant plus d'évidence que la production de la loi n'est jamais totalement neutre. Les textes adoptés par le Parlement résultent de choix politiques, d'arbitrages institutionnels et de rapports de force entre différents acteurs. Dès lors, légiférer revient aussi à déterminer quelles valeurs doivent être protégées, quels comportements doivent être encouragés et quelles pratiques doivent être limitées. La loi devient alors le reflet d'un certain ordre social et politique que les institutions cherchent à préserver.

Dans le contexte camerounais, cette dimension du travail législatif peut être observée à travers la place prépondérante occupée par l'exécutif dans l'élaboration des politiques publiques. Comme plusieurs députés rencontrés au cours de cette recherche l'ont souligné, les textes qui structurent les grandes orientations de l'État proviennent majoritairement du gouvernement⁹⁴. Le Parlement intervient dans leur examen et leur adoption, mais l'impulsion initiale demeure largement extérieure à lui. Cette situation influence inévitablement la nature des normes produites, puisque celles-ci traduisent avant tout les priorités définies par les autorités gouvernementales. Les entretiens réalisés permettent d'ailleurs de saisir concrètement cette réalité. Le député Joshua Osih estime que les marges de contestation demeurent relativement limitées lorsque les projets défendus par l'exécutif bénéficient déjà du soutien de la majorité parlementaire⁹⁵. Selon lui, les débats existent, les critiques sont formulées et des amendements peuvent être proposés, mais l'issue des discussions reste souvent prévisible en raison des rapports de force qui structurent l'institution. Cette observation ne signifie pas que le Parlement soit dépourvu de toute capacité d'action, mais elle met en lumière le poids des logiques politiques dans la fabrication de la norme juridique.

Les analyses de Michel Foucault permettent d'éclairer cette situation sous un autre angle. Pour cet auteur, le pouvoir moderne ne s'exerce pas uniquement à travers la contrainte visible ou la sanction directe. Il agit également par la production de normes qui orientent progressivement les comportements sociaux. Les individus finissent alors par intégrer eux-mêmes les règles qui leur sont imposées⁹⁶. Dans cette trajectoire, la loi apparaît comme l'un des instruments privilégiés de cette normalisation sociale. Elle définit ce qui est acceptable, ce qui ne l'est pas et les conséquences attachées à chaque comportement. La loi apparaît alors comme un instrument de

⁹⁴ Pierre BOURDIEU, *La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique*, Actes de la recherche en sciences sociales, n°64, 1986, p.19.

⁹⁵ Joshua Osih, *Op.cit.*

⁹⁶ Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, *op.cit.* L'auteur développe la notion de pouvoir disciplinaire et montre comment les institutions modernes normalisent les comportements sociaux.

régulation diffuse des conduites sociales. Dans le cas camerounais, cette logique est perceptible dans la prépondérance des projets de loi d'origine gouvernementale ainsi que dans la forte discipline partisane qui structure les comportements de vote au sein de l'Assemblée nationale. Joshua Osih souligne que cette configuration institutionnelle réduit les marges de contestation effective au sein du processus législatif⁹⁷.

Page | 597

Enfin, cette dynamique s'inscrit dans une logique plus large de reproduction des rapports de pouvoir, telle qu'analysée par Pierre Bourdieu, pour qui les institutions contribuent à naturaliser et à légitimer les hiérarchies sociales et politiques en les inscrivant dans des structures juridiques et symboliques durables⁹⁸. De cette manière, la loi apparaît non seulement comme un instrument de contrôle social, mais également comme un mécanisme de reproduction des rapports de domination au sein du champ politique camerounais.

En définitive, cet article avait pour ambition d'analyser le travail parlementaire au Cameroun sous le prisme du conflit. Alors, il en ressort que le conflit n'est pas une pathologie dans le cadre des activités parlementaires, bien au contraire, c'est un mécanisme stratégique de fonctionnement inhérent au parlement. Il est institué au sein de l'Assemblée Nationale naturellement à travers des vecteurs qui sont à la fois politiques et stratégiques. Ce mécanisme de production législative structure les interactions entre acteurs et influence par conséquent le processus législatif au Cameroun, car les parlementaires à travers ces interactions négocient et font des compromis pour défendre leurs intérêts et défendre leurs positions institutionnelles au sein de l'hémicycle, chose qui rend le conflit essentiel à l'activité parlementaire. Toutefois, cette recherche présente certaines limites. En se consacrant aux dynamiques institutionnelles et formelles qui fondent le conflit en milieu parlementaire, elle n'a pas pris en compte la capacité des acteurs externes ou des acteurs parlementaires eux-mêmes à façonner le travail parlementaire. En effet, si la structure façonne la production du travail, le député peut également impacter sur les mécanismes de production de ce travail. Cette limite ouvre ainsi plusieurs autres perspectives de recherche notamment sur parlementaires comme acteurs pertinents de la production législative au Cameroun. Car dans une approche comparative avec d'autres parlements en Afrique, nous pouvons apprécier l'influence des acteurs politiques dans la production législative et pouvoir en faire des pistes nouvelles et fécondes d'analyse sur le conflit en milieu parlementaire.

⁹⁷ Joshua OSIH, *Op.cit.* Il souligne la réduction des marges de contestation dans le processus législatif camerounais.

⁹⁸ Pierre BOURDIEU, *op.cit.* p.243. L'auteur montre que le droit participe à la reproduction et à la légitimation des rapports de domination.

R.I.D.S.P

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie

