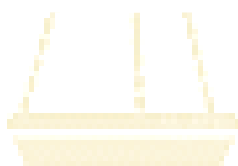


R I D S P



REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

International Journal of Law and Political Science

ISSN : 2790 - 4830

R.I.D.S.P, Numéro spécial – 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. Waräi Michael TAOYANG

Membres :

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

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

La faute à la présidentielle.....1
Jean-Louis Clergerie

La problématique de la gratuite de l'éducation au Cameroun.....7
Athanase Roland NDZANA NTIGA

Le droit international privé économique congolais à l'épreuve de la mondialisation : état des lieux et perspectives de codification.....43
Adonis LANDU MAKINDU & Peniel KATOMBE MWANAVITA

La protection de la santé des citoyens communautaires par le droit douanier de la CEMAC. Étude à la lumière du droit camerounais.....57
ONGUENE NGUISSIMBI Marie Claudine

Le numérique et la crise des catégories classiques du droit fiscal international : vers une redéfinition de la souveraineté fiscale des États de la CEMAC.....80
BADAWE NGAYA TIMNA

Réflexion sur le droit dérivé des organisations régionales africaines. Cas de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale.....102
Bertil MVUANDA MBAKI

Pre-Contractual Disputes and the Limits of Judicial Intervention in Public Contract Execution in Cameroon: Lessons from the Recent Jurisprudence of the Administrative Courts of Bamenda and Littoral.....124
FIDELIS NFONGWAH & IHIMBRU BANABAS & LUKONG KENNETH

Le renforcement de la coopération régionale dans l'espace CEMAC-CEEAC à l'épreuve de la ZLECAf.....145
MBOUKENG ZABDO HERMAN ZAKARI

❖ Droit Privé

La codification des coutumes en droit patrimonial de la famille au Cameroun : entre préservation de l'identité culturelle et exigence de sécurité juridique.....179
KA-MAISSAI Mariette

Le monopole des poursuites du Ministère Public dans le cadre de la protection du consommateur bancaire au Cameroun.....209
Ladifatou PEKA PEFOURA

L'obligation de sécurité dans la vente.....222
Edouard GUESSENGUE

❖ English Law

Constitutional Enforceability of Fundamental Rights and Freedoms Related to Democratic Society: An Appraisal of the preamble of the Cameroon Constitution.....	233
<i>PEFELA Gildas NYUGHA & NJOMBU HELENE BONGSIYSI & NENENG GENEVIEVE MBASI</i>	

❖ Science Politique

L'appropriation par les acteurs des politiques publiques de lutte contre le changement climatique. Cas des mangroves de douala.....	255
<i>Jeffried Lacy Kouamen</i>	

Qui veut la sécession ? La dynamique sécessionniste camerounaise à l'épreuve de l'adhésion populaire.....	273
<i>Théodore BENGANGUE</i>	

Migration irrégulière et insécurité transfrontalière en Afrique centrale.....	299
<i>GOUEND BANOKI JEAN YVES</i>	

Les mystères du traite germano-douala.....	320
<i>SOSTHENE NGA EFOUBA</i>	



La faute à la présidentielle*Par :***Jean-Louis Clergerie**

Professeur émérite des Universités en Droit public

Chaire Jean Monnet à la FDSE de Limoges

Page | 1

Sans doute serait-il temps de nous pencher sur l'une des causes de la crise politique sans précédent que nous vivons depuis déjà quelque temps et dont l'origine doit bien sûr, d'abord et avant tout, être recherchée dans la dissolution « suicide », décidée contre toute attente par le Président Macron le 9 juin 2024 et dont on n'a malheureusement toujours pas fini de subir les conséquences négatives.

Mais quelles que puissent être ses erreurs, le Chef de l'Etat n'est pourtant pas le seul responsable de cette situation.

Il convient en effet de mettre en cause le comportement de la classe politique dans son ensemble, y compris d'ailleurs de certains de ses (anciens) « amis », qui ne pensent qu'à faire passer leur intérêt personnel avant ceux de la Nation, particulièrement ceux qui réclamaient la « dissolution de l'Assemblée Nationale », la « démission du président »¹, quand ce n'est pas sa « destitution » et qui n'ont, en règle générale, pas grand-chose à faire des répercussions politiques, économiques et sociales de cette crise. Pourquoi ?

Parce que la plupart des leaders de partis n'ont en réalité qu'un seul et unique objectif : tout mettre en œuvre pour parvenir à se porter candidat à la présidentielle, en s'imaginant bien sûr en être l'heureux vainqueur... Ils n'ont donc d'autre souci que leur ambition personnelle, se moquant pas mal de ceux dont ils entendent pourtant bien briguer les suffrages et à qui ils ne se privent pas de promettre monts et merveilles...

Ainsi en juillet 2026, à moins d'un an de la présidentielle des 18 avril et 2 mai 2027, plus de 35 personnalités politiques avaient déjà plus ou moins officiellement annoncé leur candidature ou leur intention de se présenter, souvent sous réserve de processus internes (primaires) ou de l'obtention des 500 parrainages requis !

Il nous a donc semblé intéressant d'oser jeter, une fois n'est pas coutume, un regard critique sur le mode d'élection du Président de la République au suffrage universel direct, tout

¹ Edouard Philippe, ancien Premier ministre d'Emmanuel Macron, trop impatient pour attendre 2027, avait même appelé le Président à démissionner deux ans avant l'échéance !

particulièrement depuis que la durée de son mandat est passée de sept à cinq ans. Ce système, dans lequel le Chef d'État français cumule l'essentiel des pouvoirs, n'a pas d'équivalent en Europe, à l'exception notable de la Russie, où le président de la Fédération est également élu par l'ensemble des citoyens, depuis le 12 juin 1991² !

Dans tous les treize autres pays de l'UE où il est également issu du suffrage universel (*Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Finlande, Irlande, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et République tchèque*³, comme dans ceux qui n'en sont pas membres (*Serbie, Montenegro, Islande*), le président n'a en effet qu'un rôle purement symbolique, honorifique ou protocolaire.

La France, où il dispose d'attributions sans commune mesure par rapport à celles de ses homologues européens, apparaît donc comme une exception (I), dont les inconvénients l'emportent sur les avantages (II).

I - Ce mode de scrutin, qui selon le Général de Gaulle visait à renforcer « *l'équation personnelle* » de ses successeurs et à leur permettre d'échapper à l'emprise des partis (conférence de presse du 11 avril 1961), avait, il est vrai, été très largement plébiscité lors du référendum du 25 oct. 1962 (82% de oui), certes dans des conditions tout à fait exceptionnelles (fin de la « guerre » d'Algérie⁴, attentat du Petit-Clamart...) et au prix d'un détournement de procédure constitutionnelle⁵. Il a d'ailleurs depuis toujours conservé les faveurs d'une très large partie de l'opinion publique et de la classe politique dans son ensemble⁶.

Il est clair que leur attachement à cette réforme essentielle est profond et structurel, qui depuis maintenant plus de soixante ans qu'elle est en vigueur est en effet perçue comme totalement indissociable de la démocratie. Elle crée en effet un lien direct et personnel, pour ne pas dire « affectif » entre chaque citoyen, quel qu'il soit riche ou pauvre, jeune ou vieux, diplômé ou non, qu'il vive en ville ou à la campagne, et le chef de l'État, lui conférant ainsi une légitimité bien

² « *Le Président de la Fédération de Russie est élu pour quatre ans par les citoyens de la Fédération de Russie sur la base du suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret* » (art.81§1 de la Constitution du 12 déc.1993, modifié lors de la révision du 30 déc. 2008).

³ Loi constitutionnelle n° 71/2012 du 8 février 2012.

⁴ Instaurer le suffrage universel direct, dès 1958, en pleine guerre d'Algérie, aurait impliqué le vote des quelques 4,7 millions de Français d'Algérie, qui représentaient 10% de l'ensemble du corps électoral (47,249 millions).

⁵ De Gaulle au lieu d'utiliser l'art.89 (procédure normale de révision constitutionnelle), qui suppose un accord préalable entre l'Assemblée nationale et le Sénat, suivi d'un référendum ou d'un vote à la majorité des 3/5èmes du Congrès, avait préféré avoir recours à l'art.11 (organisation des pouvoirs publics, politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ratification d'un traité international), afin de contourner l'opposition du Parlement.

⁶ Sur tous ces points cf. J-L Clergerie, *Chroniques d'hier et de demain*, L'Harmattan, 2017, p.41 à 51.

supérieure à celle du Parlement ou des autres institutions. Il semble donc très difficile, pour ne pas dire impossible de prendre le risque de le remettre en question.

Les Français considèrent comme un acquis fondamental la possibilité de « choisir », eux-mêmes, sans intermédiaire celui qui sera pour cinq le Premier d'entre eux (« Primus inter pares »), ce qui tend à « sacraliser » ce rendez-vous électoral, de très loin, le plus important de tous les autres trop souvent relégués au titre de « scrutins intermédiaires », à l'exception peut-être des municipales, ou purement techniques. Le taux de participation se situe en moyenne autour de 75 %, alors qu'il n'atteint la plupart du temps qu'un peu moins de 50 % lors des élections législatives.

Page | 3

Il s'agit d'un scrutin majoritaire à deux tours, qui fonctionne toujours beaucoup mieux en présence de deux camps capables de s'unir (droite et gauche), comme ce fut longtemps le cas en France, mais dès que les électeurs se tournent vers trois (ou plus) forces politiques distinctes qui n'accepteront jamais de s'allier, le système devient quasiment impossible à gérer...

Il n'en est pas moins pourtant déplorable qu'en France l'ensemble de la vie politique soit en permanence dominée par la perspective du prochain scrutin présidentiel, qui constitue de plus en plus, compte tenu de l'effacement d'offres politiques sérieuses, la principale, pour ne pas dire la seule raison d'être des partis politiques ou de ce qu'il en reste. Dès qu'un nouveau Chef de l'État est entré en fonction, tous ses opposants, quand ce ne sont pas ses partisans, se mettent à penser à la prochaine échéance. Il n'est donc pas exagéré de dire que les Français vivent en permanence en campagne électorale, rendant de plus en plus difficile l'adoption de réformes pourtant indispensables !

II - Contrairement aux apparences et à ce que croient une majorité de Français, ce mode de scrutin n'est en réalité démocratique qu'en apparence.

Il aboutit en effet tout d'abord à accentuer la concentration de presque tous les pouvoirs entre les mains d'un seul homme (ou d'une seule femme)⁷, reléguant ainsi au second plan le Premier ministre et l'ensemble de son gouvernement, ainsi que le Parlement, sauf en l'absence de majorité parlementaire pour le soutenir, comme c'est le cas depuis les législatives de juin 2022 et plus encore depuis celles de juillet 2025. Le constitutionnaliste Jacques Georgel avait donc parfaitement raison de qualifier la Vème République de « démonarchie »⁸, quand d'autres préfèrent parler de « monarchie présidentielle » ou d'un « hyper-présidentialisme ».

Il convient ensuite de se demander pour qui nous votons :

⁷ L'élection de Louis-Napoléon Bonaparte au suffrage universel (10 et 11 déc.1848) avait abouti, trois ans plus tard, au coup d'État du 2 déc. 1851 et au rétablissement de l'Empire.

⁸ V. La Cinquième République : une démonarchie, LGDJ, Paris 1990.

Est-ce pour le représentant d'une formation ou d'un courant politique, dont nous pouvons nous sentir plus ou moins proche, mais qui, pour pouvoir espérer être élu, devra forcément s'en émanciper afin de rassembler le plus grand nombre d'électeurs, ou est-ce pour son programme, si tenté qu'il en ait un, dont chacun sait qu'il ne pourra que trop rarement et trop partiellement être respecté par le candidat devenu président ? Il est vrai que comme le disait Talleyrand « *La politique est l'art d'agiter le peuple avant de s'en servir* » ...

Il est ensuite regrettable que ce choix se fasse en grande partie, non en fonction de motifs rationnels, mais bien pour des raisons purement subjectives, voire affectives, pour lesquelles la personnalité, voire la vie privée des candidats⁹ d'ailleurs souvent habilement mise en scène par leur entourage, avec la complicité plus ou moins active de certains médias ou des réseaux sociaux, ont tendance à prendre de plus en plus de place. Ce mode de scrutin nous prive en effet de la distance indispensable que nous devrions être en mesure d'observer face à celles et à ceux qui entendent solliciter nos suffrages.

Il ne faut donc pas s'étonner que la bienveillance qui accompagne le plus souvent les premiers de tout nouveau Président en vienne, plus ou moins rapidement, à céder la place au désamour, puis à l'hostilité quand ce n'est pas à la haine, comme dans le cas d'Emmanuel Macron, qui avait pourtant été le seul président de la Vème république à être réélu hors période de cohabitation.

Il n'est surtout pas admissible de ne pas exiger d'un candidat à la fonction suprême de l'Etat un minimum de garanties de moralité ou de probité¹⁰, en lui demandant au minimum de ne pas avoir de casier judiciaire. Comment par exemple accepter qu'une personne *condamnée* à plusieurs reprises par la justice pour des faits particulièrement graves (détournement de fonds publics)¹¹, puisse se voir interdire à juste titre d'exercer la plupart des professions (publiques ou privées)¹², mais puisse, apparemment sans difficultés, se présenter à la présidentielle ? Ceci est

⁹ Comme Lionel Jospin chantant Les Feuilles mortes d'Yves Montand en 1984, dans l'émission de Patrick Sébastien, « Carnaval », Nicolas Sarkozy entonnant quelques paroles de la chanson Gabrielle de Johnny Hallyday, son chanteur préféré (Antenne2 en 2001), Marine Le Pen chantonnant du Dalida (I-Télé en 2012) ou évoquant à plusieurs reprises ses chats, Valérie Pécresse fredonnant Chanson populaire de Claude François (France2, 2013) ou d'Emmanuel Macron chantant l'été indien de Joe Dassin (Canal Plus, 2015) ...

¹⁰ Il faut seulement être français(e) d'au moins 18 ans, inscrit sur une liste électorale, ne pas être privé de ses droits civiques et politiques par une décision de justice et ne pas être placé sous tutelle ou sous curatelle.

¹¹ François Fillon, mis en examen (mais pas condamné), le 14 mars 2017 pour « détournement de fonds publics », « abus de biens sociaux » et « recel », après avoir déclaré que seule une mise en examen le ferait renoncer, avait pourtant maintenu sa candidature jusqu'au premier tour de l'élection, qu'il n'a pas atteint, terminant à la troisième place avec environ 20 % des voix.

¹² Militaires, gendarmes, policiers, magistrats ; avocats, notaires, commissaires de justice ; médecins, pharmaciens, infirmiers, dentistes, psychologues, sage-femme ; experts-comptables, commissaires aux comptes, banquiers ; agents immobiliers ; agents de sécurité, convoyeurs de fonds, gardes du corps, agents de sûreté aéroportuaire ; chauffeurs

d'autant plus grave qu'une fois élu le Président est censé être le « *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* » (art.64 de la Constitution).

Cette absence de contrainte a également permis, dès la première élection en 1965, l'apparition de candidats fantaisistes ou médiatiques, qui entendent souvent profiter de leur notoriété pour faire encore un peu plus parler d'eux¹³...

Page | 5

Enfin, dans la mesure où, si aucun candidat n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés à l'issue du premier scrutin, un second tour a lieu, où seuls les deux seuls candidats arrivés en tête sont autorisés à se maintenir (loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962), ne nous laissant souvent d'autre choix que d'éliminer celui (ou celle) qu'on ne veut absolument pas voir élu et de se reporter sur celui (ou celle), censé représenter un moindre danger (vote « utile » et donc « par défaut ») ...

L'exemple le plus frappant restera celui de Jacques Chirac, qui avait rassemblé au second tour de la présidentielle le 5 mai 2002, 82% des voix, alors qu'il n'avait recueilli, le 21 avril face à Jean-Marie Le Pen, que 13,75% des inscrits ! Ce n'est que très partiellement vrai pour Emmanuel Macron, qui a bénéficié du report des voix de certains électeurs hostiles à Marine Le Pen, qui lui ont permis d'atteindre 58,54% des suffrages le 24 avril 2022, contre 27,85% le 10 avril.

Le Chef de l'Etat, qui la plupart du temps ne parvient qu'à être élu que d'une courte majorité, ne dispose alors que de quelques mois pour tenter de faire passer une partie plus ou moins importante des réformes contenues dans son programme, le reste de son quinquennat étant presque exclusivement consacré à la préparation de sa réélection, sauf lorsque, comme Emmanuel Macron aujourd'hui, il ne peut envisager de solliciter un troisième mandat (art.6 de la Constitution) !

Il est même assez fréquent que, pour espérer rallier à lui des électeurs qui n'ont pas voté pour lui, il soit conduit à reprendre certaines propositions de son adversaire, quitte à mécontenter nombre de ses électeurs, sans d'ailleurs pour autant lui permettre de rallier beaucoup de ses opposants ! Rien d'étonnant donc à ce qu'il termine, presque toujours son mandat avec très peu d'opinions favorables, ce qui lui interdit d'engager toute réforme durant les dernières années de son mandat. Ainsi au premier semestre 2026 Emmanuel Macron n'obtenait-il qu'entre 15 % et 25

VTC, taxis, ambulanciers ; enseignants (primaire secondaire, supérieur), animation (BAFA), éducateur spécialisé et sportif, assistant social, personnels de crèche, professionnel ou bénévole intervenant dans le handicap ou la protection de l'enfance...

¹³ Comme Marcel Barbu (1965), Louis Ducatel (1969) Aguioui Mouna (1974 et 1981) ou Jacques Cheminade (1995, 2012, 2017), sans oublier des humoristes comme Coluche (1981) et peut-être Patrick Sébastien (2027 ?).

% d'opinions favorables selon les instituts de sondage, soit un peu moins que François Hollande, qui en recueillait 20 %, durant la dernière année de son mandat en 2017¹⁴.

Faudrait-il alors pour autant revenir au système initial des « grands électeurs »¹⁵ ou préférer, comme en Allemagne, en Grèce ou en Italie, laisser ce choix au Parlement plus ou moins élargi aux représentants des régions ? Une telle réforme, qui nous paraîtrait pourtant nécessaire, nous semble malheureusement bien difficile à envisager, tant l'élection du Chef de l'État au suffrage universel direct est désormais entrée dans les mœurs.

Sans doute serait-il plus facile de revenir au septennat, qui contrairement au quinquennat¹⁶ donnerait au Président un plus de temps pour engager des réformes et pourrait contribuer à renforcer le Parlement, dont le renouvellement ne serait plus dépendant de la présidentielle.

Il est certain que si le président français devait à l'avenir ne plus être élu par l'ensemble des Français et de surcroît pour un mandat de sept au lieu des cinq ans actuels, tout le paysage politique en serait profondément modifié, d'autant qu'il serait possible et même souhaitable d'en profiter pour instaurer également la proportionnelle pour élire les députés, pourtant plus facile à mettre en place.

¹⁴ Cf. J-L Clergerie, Les leçons de la présidentielle, *Le Monde du Droit*, 27 avril 2022.

¹⁵ Ainsi, 81 764 « grands électeurs » (membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des TOM, représentants élus des conseils municipaux) avaient-ils été appelés à élire (21 déc. 1958) le premier président de la Vème République, le général de Gaulle.

¹⁶ La réduction de la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans, après avoir été largement approuvée lors du référendum du 24 sept. 2000 (73,21 % de « oui »), a donné lieu à la loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 oct. 2000, dont Jacques Chirac, réélu le 5 mai 2002, aura été le premier à profiter.

La problématique de la gratuite de l'éducation au Cameroun

The issue of free education in Cameroon

Par :

Athanase Roland NDZANA NTIGA

Docteur/PhD en Droit Public

Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université d'Ebolowa

Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches Constitutionnelles, Administratives et

Financières (CERCAF) de l'Université de Yaoundé II

Page | 7

Résumé :

La problématique de la gratuité de l'éducation au Cameroun est envisagée sous l'angle juridique et socio-institutionnel. Cet article analyse les fondements normatifs du droit à l'éducation ainsi que les mécanismes de sa mise en œuvre dans un contexte marqué par des inégalités sociales, économiques et territoriales persistantes. Au Cameroun, bien que la gratuité de l'enseignement primaire public soit consacrée par les textes nationaux et internationaux, son effectivité demeure limitée par de nombreux obstacles structurels et sociopolitiques. La problématique centrale de l'étude est celle de l'écart entre la consécration juridique de la gratuité de l'éducation et sa matérialisation réelle dans le système éducatif camerounais. L'objectif est d'évaluer dans quelle mesure le droit à l'éducation, garanti en principe à tous, est effectivement mis en œuvre dans la pratique. Sur le plan méthodologique, l'étude repose sur une approche juridique et analytique, fondée sur l'exploitation des textes normatifs nationaux et internationaux, ainsi que sur la littérature doctrinale et institutionnelle relative au droit à l'éducation et aux politiques éducatives. Les résultats attendus mettent en évidence une gratuité scolaire partielle, freinée par les coûts indirects de scolarisation, les insuffisances infrastructurelles, les contraintes financières de l'État et les inégalités sociales. L'étude souligne également la nécessité d'un renforcement des politiques publiques afin de garantir une éducation réellement inclusive et accessible.

Mots clés : Problématique; gratuité de l'éducation; droit à l'éducation

Abstract:

The issue of free education in Cameroon is examined from a legal and socio-institutional perspective. This article analyzes the normative foundations of the right to education and the mechanisms of its implementation in a context marked by persistent social, economic, and territorial inequalities. In Cameroon, although free public primary education is enshrined in national and international law, its effectiveness remains limited by numerous structural and socio-political obstacles. The central issue of this study is the gap between the legal recognition of free education and its actual implementation in the Cameroonian education system. The objective is to assess the extent to which the right to education, guaranteed in principle to all, is effectively implemented in practice. Methodologically, the study relies on a legal and analytical approach, based on the analysis of national and international normative texts, as well as the doctrinal and institutional literature on the right to education and education policies. The expected results highlight the partial free provision of schooling, hampered by indirect schooling costs, infrastructural shortcomings, state financial constraints, and social inequalities. The study also underscores the need to strengthen public policies to guarantee truly inclusive and accessible education.

Page | 8

Keywords: Issues; free education; right to education

Introduction

L'éducation occupe une place centrale dans la construction de l'État moderne et dans la promotion du développement économique, social et culturel des nations. Considérée comme un droit fondamental de la personne humaine, elle constitue à la fois un instrument d'émancipation individuelle et un levier de transformation collective. Dans les États en développement, notamment en Afrique subsaharienne, l'éducation apparaît comme un facteur essentiel de lutte contre la pauvreté, l'analphabétisme et les inégalités sociales. Selon UNESCO, l'accès à une éducation de qualité favorise non seulement l'amélioration des conditions de vie des populations, mais contribue également à la stabilité politique, à la croissance économique et à la consolidation de la citoyenneté¹. Au Cameroun, cette importance de l'éducation est consacrée par le préambule de la Constitution du 18 janvier 1996, lequel affirme que « l'État garantit à l'enfant le droit à l'instruction ». Cette reconnaissance constitutionnelle traduit la volonté des pouvoirs publics de faire de l'éducation un service public fondamental et un outil stratégique de développement national. La loi n°98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l'éducation au Cameroun vient renforcer cette consécration en précisant que l'éducation a pour mission générale « la formation de citoyens enracinés dans leur culture, mais ouverts au monde moderne »². La question de la gratuité scolaire s'inscrit dans cette logique de démocratisation de l'accès à l'éducation. Historiquement, le principe de gratuité de l'enseignement trouve son fondement dans la reconnaissance universelle du droit à l'éducation comme droit fondamental. L'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « toute personne a droit à l'éducation » et que « l'enseignement élémentaire doit être gratuit et obligatoire »³. Cette exigence est reprise par plusieurs instruments juridiques internationaux ratifiés par le Cameroun, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, dont l'article 13 impose aux États parties de rendre l'enseignement primaire obligatoire et accessible gratuitement à tous. De même, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 engage les États à assurer progressivement la gratuité de l'enseignement fondamental. À l'échelle africaine, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant réaffirme cette obligation en imposant aux États africains de garantir un accès effectif et équitable à l'éducation de base. Sous l'influence de ces engagements internationaux et des politiques éducatives promues par UNESCO et UNICEF, plusieurs États africains ont adopté des politiques de suppression des frais de scolarité dans

¹ UNESCO, *Éducation 2030 : Déclaration d'Incheon et Cadre d'action*, Paris, 2015, p. 7-8.

² Article 5 Loi n°98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l'éducation au Cameroun.

³ Article 26 Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

l'enseignement primaire afin de favoriser l'éducation pour tous⁴. Au Cameroun, la gratuité de l'enseignement primaire public a été officiellement renforcée au début des années 2000 dans le cadre des politiques nationales de réduction de la pauvreté et des engagements internationaux relatifs aux Objectifs du Millénaire pour le développement, puis aux Objectifs de développement durable. Cette politique visait principalement à améliorer les taux de scolarisation, à réduire les abandons scolaires et à promouvoir l'égalité des chances entre les enfants. Les statistiques publiées par la Banque mondiale montrent d'ailleurs que l'instauration de la gratuité scolaire dans plusieurs pays africains a contribué à une augmentation significative des effectifs dans l'enseignement primaire⁵. Au Cameroun, cette mesure a permis une progression notable du taux brut de scolarisation, particulièrement dans certaines zones défavorisées. Toutefois, cette avancée quantitative masque des difficultés structurelles importantes qui compromettent l'effectivité réelle de la gratuité de l'éducation.

En effet, les réalités socio-économiques du Cameroun révèlent les limites pratiques de cette gratuité proclamée. Malgré la suppression officielle des frais de scolarité dans les écoles primaires publiques, les familles continuent de supporter des coûts indirects considérables liés à la scolarisation des enfants. Il s'agit notamment des dépenses relatives aux fournitures scolaires, aux uniformes, aux manuels, aux contributions des associations de parents d'élèves (APEE) et parfois à certains paiements informels exigés dans les établissements scolaires. Ainsi, « Plusieurs travaux montrent que la gratuité scolaire en Afrique subsaharienne reste souvent théorique en raison des coûts indirects supportés par les ménages »⁶. Cette situation affecte particulièrement les familles vivant en milieu rural ou en situation de précarité économique. Selon les données d'UNICEF, une proportion importante d'enfants camerounais reste exposée au risque de déscolarisation en raison de la pauvreté des ménages et des difficultés d'accès aux infrastructures éducatives⁷. Par ailleurs, le système éducatif camerounais demeure confronté à des insuffisances structurelles majeures. L'insuffisance des infrastructures scolaires, la surcharge des salles de classe, le déficit d'enseignants qualifiés et les disparités entre les zones urbaines et rurales constituent autant d'obstacles à l'effectivité du droit à l'éducation. À cela s'ajoutent les conséquences des crises sécuritaires dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, où de nombreux établissements

⁴ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2015*, Paris, UNESCO, 2015, p. 2-3 ; Michael FLESHMAN, « Suppression des frais de scolarité », *Afrique Renouveau*, vol. 23, n°4, 2010, p. 16-19.

⁵ Banque mondiale, *L'Afrique en développement*, Washington DC, 2018, p. 213.

⁶ UNICEF, *Global Initiative on Out-of-School Children: West and Central Africa Regional Report*, Dakar, UNICEF, 2014, p. 43-44.

⁷ UNICEF, *Situation des enfants au Cameroun – Juin 2025*, p. 12.

scolaires ont été fermés ou détruits, privant ainsi des milliers d'enfants de leur droit fondamental à l'instruction. Alors, « la gratuité scolaire ne peut produire ses effets que si elle s'accompagne d'une politique globale d'amélioration des conditions d'enseignement »⁸. Dès lors, la problématique de la gratuité de l'éducation au Cameroun soulève la question essentielle de l'écart entre la consécration juridique du droit à l'éducation et son effectivité concrète dans un contexte marqué par des contraintes économiques, institutionnelles et sociopolitiques persistantes.

L'étude de la problématique de la gratuité de l'éducation au Cameroun présente donc un intérêt scientifique et juridique majeur en raison des enjeux doctrinaux, pratiques et fondamentaux qu'elle soulève dans le contexte contemporain de protection des droits sociaux. Tout d'abord, cette thématique permet d'alimenter la réflexion juridique relative à la portée normative du droit à l'éducation et à l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels dans les États africains en développement. En effet, si la gratuité de l'enseignement est largement consacrée par les instruments juridiques nationaux et internationaux, son application concrète demeure souvent confrontée à des contraintes économiques et institutionnelles importantes. Cette situation nourrit un débat doctrinal sur la nature des obligations qui incombent à l'État en matière de réalisation du droit à l'éducation. Certains auteurs considèrent que les droits sociaux, notamment le droit à l'éducation, sont des droits-programmes dont la mise en œuvre dépend essentiellement des capacités économiques de l'État, tandis que d'autres soutiennent qu'ils constituent de véritables droits fondamentaux immédiatement opposables aux pouvoirs publics. À cet égard, « l'effectivité du droit à l'éducation en Afrique dépend moins de sa reconnaissance textuelle que de la capacité des États à garantir des mécanismes concrets d'accès et de protection »⁹. Dès lors, l'analyse de la gratuité scolaire au Cameroun permet d'interroger la portée juridique réelle des engagements étatiques en matière éducative et d'apprécier les limites de la normativité des droits sociaux dans les systèmes juridiques africains. L'intérêt doctrinal de cette étude réside également dans l'examen des interactions entre le droit interne camerounais et les normes internationales relatives au droit à l'éducation. Le Cameroun a ratifié plusieurs instruments juridiques internationaux consacrant l'obligation de gratuité de l'enseignement primaire, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 ainsi que la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989. L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose aux États parties de

⁸ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2013/2014*, Paris, UNESCO, p. 191-194.

⁹ Serges Alain DJOYOU KAMGA ; « Realising the Right to Primary Education in Cameroon », *African Human Rights Law Journal*, vol. 11, no 1, 2011, pp. 186-190.

reconnaître le droit de toute personne à l'éducation et de rendre l'enseignement primaire « obligatoire et accessible gratuitement à tous ». Cette exigence est reprise par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de 1990. En droit interne, le préambule de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 garantit le droit à l'instruction et affirme le rôle de l'État dans l'organisation de l'enseignement. Toutefois, « la réception des normes internationales dans les systèmes juridiques africains ne garantit pas automatiquement leur effectivité sociale »¹⁰. Ainsi, l'étude de la gratuité de l'éducation au Cameroun permet d'apprécier l'articulation entre les engagements internationaux de l'État et leur mise en œuvre concrète au niveau national. Sur le plan pratique, cette réflexion présente un intérêt considérable dans la mesure où elle met en évidence les difficultés réelles rencontrées par les populations dans l'accès à l'éducation. En théorie, la gratuité de l'enseignement primaire public vise à favoriser l'égalité des chances et à réduire les obstacles financiers à la scolarisation des enfants. Cependant, dans la pratique, les ménages camerounais continuent de supporter de nombreuses charges liées à la scolarité, notamment les frais de fournitures scolaires, les uniformes, les contributions des associations de parents d'élèves et certains paiements informels exigés dans les établissements scolaires. Selon UNICEF, ces coûts indirects constituent l'une des principales causes de déscolarisation des enfants issus des familles défavorisées en Afrique subsaharienne¹¹. Au Cameroun, cette situation affecte particulièrement les populations rurales et les couches sociales les plus vulnérables. L'intérêt pratique de cette étude réside donc dans l'identification des obstacles qui compromettent l'effectivité de la gratuité scolaire et dans la recherche de solutions susceptibles d'améliorer l'accès universel à l'éducation. Ensuite, l'analyse de la gratuité de l'éducation présente un intérêt important en matière de politiques publiques et de gouvernance éducative. Les difficultés structurelles du système éducatif camerounais (insuffisance des infrastructures scolaires, pénurie d'enseignants qualifiés, surcharge des salles de classe et disparités territoriales) limitent considérablement la qualité de l'enseignement offert aux élèves. Comme le souligne UNESCO, l'accès à l'éducation ne peut être dissocié de la qualité de l'enseignement et des conditions d'apprentissage¹². L'étude de la gratuité scolaire permet ainsi d'évaluer l'efficacité des politiques éducatives camerounaises et de formuler des recommandations en vue du renforcement du

¹⁰ Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, p.214.

¹¹ UNICEF & UNESCO Institute for Statistics, *Global Initiative on Out-of-School Children: West and Central Africa Regional Report*, Dakar, 2014, p. 43.

¹² UNESCO, *Éducation 2030 : Déclaration d'Incheon et Cadre d'action pour la mise en œuvre de l'ODD 4*, Paris, UNESCO, 2015, p. 9.

financement public de l'éducation, de l'amélioration des infrastructures scolaires et de la promotion d'une gouvernance éducative plus transparente et inclusive. Enfin, cette réflexion présente un intérêt fondamental en matière de protection des droits de l'homme. Le droit à l'éducation est aujourd'hui reconnu comme un droit fondamental indispensable à la réalisation des autres droits humains. Selon l'Organisation des Nations Unies, l'éducation constitue « un droit multiplicateur » permettant aux individus d'exercer pleinement leurs libertés civiles, politiques, économiques et sociales¹³. Dans cette perspective, la gratuité de l'éducation apparaît comme un mécanisme essentiel de promotion de l'égalité, de la dignité humaine et de l'inclusion sociale. Au Cameroun, les difficultés d'accès à l'éducation touchent particulièrement les enfants issus des milieux défavorisés, les jeunes filles et les populations affectées par les crises sécuritaires dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Dès lors, l'étude de cette problématique permet de mettre en lumière les enjeux de justice sociale liés à l'effectivité du droit à l'éducation et d'apprécier le degré de conformité des politiques éducatives camerounaises aux standards internationaux de protection des droits fondamentaux.

La problématique de la gratuité de l'éducation au Cameroun s'inscrit dans une réflexion plus large relative à l'effectivité du droit à l'éducation dans les États africains contemporains. En effet, bien que le droit à l'instruction soit consacré par les textes juridiques nationaux et internationaux, son application concrète demeure confrontée à de nombreux obstacles qui limitent l'accès réel des populations à une éducation gratuite et de qualité. La question centrale qui se pose est donc celle de savoir si la gratuité de l'éducation au Cameroun constitue véritablement une garantie effective du droit à l'éducation ou si elle demeure une simple consécration normative confrontée à de multiples contraintes pratiques, d'où jaillit le questionnement suivant : la gratuité de l'éducation au Cameroun constitue-t-elle une garantie effective du droit à l'éducation?

Cette interrogation se justifie par le contraste observable entre les engagements juridiques pris par l'État camerounais et les réalités socio-économiques vécues par les populations. En théorie, la gratuité scolaire vise à supprimer les barrières financières susceptibles d'empêcher les enfants d'accéder à l'école. Toutefois, dans la pratique, plusieurs facteurs compromettent encore l'effectivité de cette politique éducative, notamment les coûts indirects de scolarisation, les insuffisances structurelles du système éducatif, les disparités territoriales et les crises sécuritaires qui affectent certaines régions du pays.

¹³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n°13 : Le droit à l'éducation*, E/C.12/1999/10, 1999, p. 1, §1.

L'hypothèse principale qui se dégage de cette réflexion est que la gratuité de l'éducation au Cameroun, bien qu'étant juridiquement consacrée, demeure partiellement effective en raison des contraintes économiques, institutionnelles et sociales qui affectent le système éducatif. Cette hypothèse repose sur plusieurs constats empiriques et doctrinaux. D'une part, les familles camerounaises continuent de supporter des charges financières importantes malgré la suppression officielle des frais de scolarité dans l'enseignement primaire public. Il s'agit notamment des dépenses liées aux fournitures scolaires, aux uniformes, aux manuels, aux contributions des associations de parents d'élèves ainsi qu'à certains paiements informels. Ainsi, la gratuité officielle n'est pas une gratuité réelle dès lors que subsistent des coûts supportés par les familles¹⁴. D'autre part, les insuffisances structurelles du système éducatif camerounais, notamment le manque d'infrastructures, la pénurie d'enseignants qualifiés et la surcharge des salles de classe, réduisent considérablement la qualité de l'enseignement et limitent l'accès effectif à l'éducation dans certaines localités. Les crises sécuritaires dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest aggravent davantage cette situation en privant de nombreux enfants de leur droit fondamental à l'instruction. Selon UNICEF, plusieurs milliers d'enfants demeurent hors du système scolaire dans les zones affectées par les conflits armés au Cameroun¹⁵.

L'analyse de cette problématique nécessite le recours à une méthodologie essentiellement juridique, analytique et critique. L'approche juridique consiste à examiner les différents textes nationaux et internationaux consacrant le droit à l'éducation et le principe de gratuité scolaire afin d'apprécier les obligations qui incombent à l'État camerounais. Cette démarche implique l'étude de la Constitution camerounaise, de la loi d'orientation de l'éducation, ainsi que des conventions internationales ratifiées par le Cameroun. L'approche analytique permet quant à elle d'évaluer les mécanismes concrets de mise en œuvre de la gratuité scolaire et d'identifier les obstacles qui en limitent l'effectivité. Cette analyse s'appuie sur les données produites par les organisations internationales telles qu'UNESCO, UNICEF et la Banque mondiale, ainsi que sur les travaux doctrinaux relatifs aux politiques éducatives en Afrique. Enfin, la méthode critique permet d'apprécier les insuffisances des politiques publiques éducatives camerounaises et de proposer des pistes de réforme susceptibles de renforcer l'effectivité du droit à l'éducation. Ainsi, « La suppression des frais scolaires doit être accompagnée de politiques publiques garantissant un

¹⁴ UNICEF & UNESCO Institute for Statistics, *Global Initiative on Out-of-School Children: West and Central Africa Regional Report*, Dakar, 2014, p. 43.

¹⁵ UNICEF, communiqué officiel du 5 novembre 2019.

financement durable et une amélioration de la qualité de l'offre éducative »¹⁶. Dès lors, l'étude de la gratuité de l'éducation au Cameroun apparaît comme une réflexion essentielle sur les rapports entre droit, politiques publiques et justice sociale dans les États africains contemporains.

Au regard de l'importance du droit à l'éducation dans la protection des droits fondamentaux et dans la promotion du développement social, il convient d'analyser la problématique de la gratuité de l'éducation au Cameroun sous l'angle de sa consécration juridique et de son effectivité pratique. Ainsi, cette étude s'articulera autour de deux axes principaux. Dans une première partie, il sera question d'examiner les fondements juridiques et les justifications de la gratuité de l'éducation au Cameroun, à travers l'analyse des normes nationales et internationales qui consacrent ce principe ainsi que les objectifs sociaux et politiques qui lui sont assignés (I). Dans une seconde partie, l'étude mettra en évidence les limites et les défis liés à l'effectivité de cette gratuité, notamment les contraintes économiques, institutionnelles et sociopolitiques qui compromettent l'accès réel à une éducation gratuite et de qualité, avant d'envisager les perspectives susceptibles de renforcer l'effectivité du droit à l'éducation au Cameroun (II).

Page | 15

I- LA CONSÉCRATION JURIDIQUE DE LA GRATUITÉ DE L'ÉDUCATION AU CAMEROUN

La consécration juridique de la gratuité de l'éducation au Cameroun repose sur un ensemble de normes nationales et internationales qui reconnaissent l'éducation comme un droit fondamental devant être accessible à tous sans discrimination. Cette consécration traduit la volonté de l'État camerounais de se conformer aux exigences universelles relatives à la protection du droit à l'instruction et à la promotion de l'égalité des chances. Ainsi, l'analyse de cette consécration conduit, d'une part, à examiner les différents fondements normatifs du principe de gratuité tant au niveau international que national (A), et, d'autre part, à mettre en évidence les finalités juridiques et sociales poursuivies par cette gratuité dans la protection du droit à l'éducation et la promotion de la justice sociale (B).

A- les fondements normatifs du principe de gratuité

Les fondements normatifs du principe de gratuité de l'éducation au Cameroun s'inscrivent dans une dynamique juridique à la fois internationale et interne. En effet, la reconnaissance du droit à l'éducation comme droit fondamental par les instruments internationaux a fortement influencé l'ordre juridique camerounais, qui a progressivement intégré ces exigences dans son corpus normatif. Cette double source de légitimité permet de comprendre la portée et la valeur

¹⁶UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2009 : Surmonter l'inégalité : pourquoi la gouvernance est importante*. Paris : UNESCO, 2008, p. 169.

juridique du principe de gratuité. Il convient dès lors d'examiner, d'une part, la reconnaissance extranationale de ce principe (1), et d'autre part, sa consécration au niveau national (2).

1- La reconnaissance extranationale

Les engagements internationaux du Cameroun en matière de droit à l'éducation constituent le socle juridique fondamental de la politique de gratuité scolaire mise en œuvre par l'État. En adhérant à plusieurs instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme, le Cameroun a accepté de garantir l'accès universel à l'éducation et de promouvoir progressivement la gratuité de l'enseignement de base. Ces engagements traduisent l'intégration du droit à l'éducation dans l'ordre juridique international comme un droit fondamental indispensable à la réalisation de la dignité humaine et du développement des peuples. Comme le souligne l'Organisation des Nations Unies, le droit à l'éducation constitue un droit essentiel permettant l'exercice effectif des autres droits fondamentaux¹⁷. Dès lors, l'analyse des engagements internationaux du Cameroun permet de comprendre les obligations juridiques qui pèsent sur l'État en matière de gratuité de l'éducation et d'apprécier leur influence sur les politiques éducatives nationales.

Le premier instrument international majeur consacrant le droit à l'éducation est la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948. Son article 26 dispose que « toute personne a droit à l'éducation » et précise que « l'enseignement élémentaire doit être gratuit et obligatoire ». Cette disposition érige la gratuité de l'enseignement primaire en principe universel destiné à garantir l'égalité des chances et l'accès de tous à l'instruction. Bien que la Déclaration universelle des droits de l'homme ne soit pas juridiquement contraignante au sens strict, elle constitue une référence normative fondamentale dans le système international de protection des droits de l'homme et a largement inspiré les Constitutions et législations nationales des États africains, y compris celle du Cameroun. Selon René CASSIN, principal rédacteur de la Déclaration, le droit à l'éducation vise à « assurer le plein épanouissement de la personnalité humaine et le renforcement du respect des droits et libertés fondamentales »¹⁸. À travers son adhésion aux principes de la Déclaration universelle, le Cameroun reconnaît donc la nécessité de garantir un accès équitable à l'éducation pour tous les enfants sans discrimination.

¹⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°13, 1999.

¹⁸ René CASSIN, « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 79, 1951-II, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1951, p. 318.

Cette reconnaissance du droit à l'éducation a été renforcée par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté le 16 décembre 1966 et ratifié par le Cameroun le 27 juin 1984. L'article 13 de ce Pacte constitue l'une des dispositions internationales les plus complètes en matière de droit à l'éducation. Il impose aux États parties de reconnaître le droit de toute personne à l'éducation et de rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous. Le Pacte prévoit également que l'enseignement secondaire et supérieur doivent être rendus accessibles progressivement, notamment par l'instauration graduelle de la gratuité. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « l'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et un moyen indispensable de réaliser les autres droits de l'homme »¹⁹. Le Pacte met ainsi à la charge des États des obligations positives impliquant l'adoption de mesures législatives, administratives et budgétaires destinées à assurer l'effectivité du droit à l'éducation. Comme l'observe Frédéric SUDRE, les droits économiques et sociaux imposent aux États « une obligation de réalisation progressive fondée sur le maximum des ressources disponibles »²⁰. Dans le contexte camerounais, cette exigence implique la mise en place de politiques publiques capables de garantir non seulement l'accès à l'école, mais également la qualité et l'accessibilité financière de l'enseignement.

La Convention relative aux droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1989 constitue également un instrument fondamental dans la protection du droit à l'éducation. Ratifiée par le Cameroun le 11 janvier 1993, cette Convention reconnaît à l'enfant un droit spécifique à l'éducation et impose aux États parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'accès effectif à l'enseignement primaire gratuit et obligatoire. L'article 28 de la Convention prévoit notamment que les États doivent « encourager l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire » et « prendre des mesures pour favoriser la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire ». Cette approche dépasse la simple reconnaissance formelle du droit à l'éducation pour mettre l'accent sur l'effectivité de l'accès à l'école et sur la protection des enfants contre les facteurs de déscolarisation. Selon Gérard CORNU, le droit de l'enfant à l'éducation constitue « une obligation de protection et de promotion qui incombe directement à l'État »²¹. Dès lors, la Convention relative aux droits de l'enfant impose au Cameroun non seulement de garantir l'accès gratuit à l'enseignement primaire, mais également

¹⁹ Observation générale n°13, 1999, §1.

²⁰ Frédéric SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 14e éd., Paris, PUF, coll. « Thémis », 2019, p. 221.

²¹ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2020, p. 356.

de lutter contre les obstacles économiques et sociaux susceptibles de compromettre la scolarisation des enfants.

À l'échelle régionale, les engagements du Cameroun en matière de droit à l'éducation se traduisent également par son adhésion aux instruments africains de protection des droits de l'homme et des droits de l'enfant. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 reconnaît dans son article 17 le droit de toute personne à l'éducation. Plus spécifiquement, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant adoptée en 1990 impose aux États africains de garantir un enseignement de base gratuit et obligatoire. Cette Charte tient compte des réalités sociales et économiques propres au continent africain et insiste sur la nécessité de promouvoir une éducation adaptée aux besoins des enfants africains. Selon KEBA MBAYE, les rédacteurs de la Charte africaine ont voulu faire une œuvre adaptée aux besoins de l'homme africain tout en s'inspirant des instruments universels des droits de l'homme²². Ainsi, les engagements africains du Cameroun renforcent les obligations internationales de l'État en matière de gratuité scolaire et de démocratisation de l'accès à l'éducation.

Toutefois, malgré cette importante consécration normative du droit à l'éducation dans les instruments internationaux et régionaux ratifiés par le Cameroun, l'effectivité de ces engagements demeure confrontée à de nombreuses difficultés pratiques. Notamment, la faiblesse des systèmes africains de protection des droits fondamentaux réside dans le décalage persistant entre la consécration normative des droits et leur effectivité sociale²³. En effet, les contraintes budgétaires, les insuffisances structurelles du système éducatif et les inégalités sociales limitent encore l'accès effectif à une éducation réellement gratuite et de qualité pour tous les enfants camerounais. Dès lors, l'analyse des engagements internationaux du Cameroun met en évidence l'existence d'un cadre juridique relativement protecteur du droit à l'éducation, mais dont la mise en œuvre concrète exige un renforcement des politiques publiques éducatives et des mécanismes de garantie des droits fondamentaux.

2- La reconnaissance nationale

Les sources internes de la gratuité scolaire au Cameroun reposent essentiellement sur la consécration constitutionnelle du droit à l'éducation, sur les dispositions législatives relatives à l'organisation du système éducatif ainsi que sur les politiques publiques mises en œuvre par l'État en faveur de l'accès universel à l'enseignement. Ces différentes sources traduisent la volonté des pouvoirs publics camerounais de faire de l'éducation un droit fondamental garanti à tous les

²² Mbaye KEBA, *Les droits de l'homme en Afrique*. Paris : Éditions A. Pedone, 1992, p.96.

²³ Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique*, op cit, p.13.

citoyens et un instrument privilégié du développement national. Toutefois, si le cadre juridique interne reconnaît clairement le principe de gratuité scolaire, son effectivité demeure confrontée à de nombreuses contraintes pratiques qui limitent encore l'accès réel des populations à une éducation véritablement gratuite.

Le fondement principal de la gratuité de l'éducation au Cameroun réside dans le préambule de la Constitution du 18 janvier 1996, lequel fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité. Ce texte affirme que « l'État garantit à l'enfant le droit à l'instruction » et prévoit l'organisation de l'enseignement primaire obligatoire. À travers cette disposition, le constituant camerounais consacre le droit à l'éducation comme un droit fondamental bénéficiant d'une protection constitutionnelle. Selon Joseph OWONA, « la constitutionnalisation des droits sociaux dans les États africains traduit une volonté de faire de l'État le garant du progrès social et de la justice sociale »²⁴. Ainsi, la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'instruction impose à l'État camerounais une obligation juridique de mise en œuvre de politiques éducatives permettant l'accès de tous à l'école, sans discrimination liée aux conditions économiques ou sociales.

Cette consécration constitutionnelle s'inscrit dans une dynamique internationale de protection du droit à l'éducation et reflète l'influence des instruments internationaux ratifiés par le Cameroun, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. En intégrant le droit à l'instruction dans le préambule de la Constitution, le Cameroun reconnaît que l'éducation constitue un droit fondamental indispensable à l'épanouissement de la personne humaine et à la participation des citoyens à la vie nationale. Toutefois, « la consécration constitutionnelle des droits fondamentaux n'a de véritable portée que si elle s'accompagne de mécanismes effectifs de garantie et de protection »²⁵. Dès lors, la question de la gratuité scolaire ne peut être réduite à une simple proclamation constitutionnelle ; elle suppose également l'adoption de mesures législatives et administratives concrètes destinées à assurer l'effectivité du droit à l'éducation. C'est dans cette perspective qu'intervient la loi n°98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l'éducation au Cameroun, qui constitue le principal texte législatif organisant le système éducatif national. Cette loi précise les objectifs, les principes et les missions de l'éducation au Cameroun. Son article 7 dispose notamment que « l'État garantit à tous l'égalité de chances d'accès à l'éducation sans discrimination de sexe, d'opinion politique, philosophique ou religieuse, d'origine sociale, culturelle, linguistique ou géographique ». Cette disposition traduit la volonté du législateur

²⁴ Joseph OWONA, *Droit constitutionnel et systèmes politiques africains*, Paris, Berger-Levrault, 1985, p. 112.

²⁵ Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique*, op cit, p. 11.

camerounais de promouvoir une éducation inclusive fondée sur le principe d'égalité et d'accessibilité universelle. La loi d'orientation de l'éducation érige également l'éducation en grande priorité nationale et fait de l'État le principal responsable de l'organisation et du contrôle du système éducatif. L'intervention de l'État dans le domaine éducatif répond donc à une exigence de service public destinée à garantir l'égalité des citoyens devant l'accès au savoir²⁶.

La loi de 1998 met ainsi en évidence le lien étroit entre le droit à l'éducation et le principe de gratuité scolaire. En garantissant l'égalité des chances et l'accès de tous à l'éducation, le législateur reconnaît implicitement que les obstacles financiers constituent un facteur majeur d'exclusion scolaire. Cette orientation juridique a conduit les pouvoirs publics camerounais à adopter progressivement des mesures visant à alléger les coûts de scolarisation, notamment par la suppression des frais exigibles dans l'enseignement primaire public. Toutefois, « la gratuité de l'enseignement ne se limite pas à l'absence de frais d'inscription ; elle implique également la réduction des charges indirectes supportées par les familles »²⁷. Or, au Cameroun, les dépenses relatives aux fournitures scolaires, aux uniformes, aux manuels et aux contributions des associations de parents d'élèves continuent de peser lourdement sur les ménages, particulièrement dans les zones rurales et les milieux défavorisés.

Au-delà des textes constitutionnels et législatifs, la gratuité scolaire au Cameroun trouve également son fondement dans les politiques éducatives nationales mises en œuvre par l'État depuis les années 2000. Sous l'influence des programmes internationaux d'« Éducation pour tous » initiés par UNESCO et des Objectifs du Millénaire pour le développement, le Cameroun a engagé plusieurs réformes destinées à améliorer l'accès à l'enseignement primaire. Ces politiques ont notamment conduit à la suppression officielle des frais de scolarité dans les écoles primaires publiques et à l'augmentation des investissements publics dans le secteur éducatif. Selon la Banque mondiale, ces réformes ont permis une hausse significative des taux de scolarisation au Cameroun, particulièrement dans les zones défavorisées²⁸. Les politiques éducatives nationales ont également cherché à promouvoir l'égalité de genre dans l'accès à l'école et à réduire les disparités territoriales entre les régions urbaines et rurales.

Cependant, malgré ces avancées, les politiques éducatives camerounaises demeurent confrontées à des difficultés structurelles importantes. L'insuffisance des infrastructures scolaires, la pénurie d'enseignants qualifiés, la surcharge des salles de classe et les disparités régionales

²⁶Paul-Gérard POUGOUE, *Introduction générale à la science juridique*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 1998, p. 74.

²⁷ Ibid, p. 74.

²⁸ Banque mondiale, *Cameroon Economic Update – Reexamining Sources of Growth: The Quality of Basic Education*, Volume 7, 2014, p. 21-24.

limitent considérablement l'effectivité de la gratuité scolaire. En outre, les crises sécuritaires dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest ont gravement perturbé le fonctionnement du système éducatif et compromis l'accès à l'éducation pour des milliers d'enfants. A l'observation, « les politiques éducatives africaines souffrent souvent d'un décalage entre les ambitions affichées par les textes et les moyens réellement mobilisés pour leur mise en œuvre »²⁹. Ainsi, bien que les sources internes de la gratuité scolaire au Cameroun consacrent juridiquement le droit à l'éducation et l'égalité d'accès à l'enseignement, leur effectivité dépend largement de la capacité de l'État à mettre en place des mécanismes concrets de financement, de gouvernance et de protection du système éducatif.

B- Les finalités juridiques et sociales de la gratuité

Les finalités de la gratuité de l'éducation au Cameroun s'inscrivent à la fois dans une logique juridique de protection des droits fondamentaux et dans une dynamique sociale de réduction des inégalités. En effet, au-delà de sa consécration normative, la gratuité scolaire poursuit des objectifs essentiels liés à la garantie effective du droit à l'éducation et à la promotion d'une société plus équitable. Elle apparaît ainsi comme un instrument central de réalisation des droits fondamentaux et de justice sociale. Il convient dès lors d'analyser, d'une part, la gratuité comme mécanisme de protection du droit fondamental à l'éducation (1), et d'autre part, comme outil de justice sociale visant à réduire les inégalités et favoriser l'égalité des chances (2).

1- La protection du droit fondamental à l'éducation

La gratuité de l'éducation poursuit avant tout une finalité juridique essentielle : la protection du droit fondamental à l'éducation à travers la garantie de l'égalité des chances et de l'universalité de l'accès à l'école. Dans les États contemporains, le droit à l'éducation est considéré comme un droit fondamental indispensable à l'épanouissement de la personne humaine et à l'exercice des autres droits et libertés. Il ne se limite pas à la simple possibilité d'accéder à un établissement scolaire, mais implique également l'obligation pour l'État de mettre en place des conditions matérielles, financières et institutionnelles permettant à tous les individus, sans discrimination, de bénéficier effectivement de l'instruction. Selon l'Organisation des Nations Unies, « l'éducation est à la fois un droit humain fondamental et un moyen indispensable de réaliser les autres droits de l'homme »³⁰. Ainsi, la gratuité scolaire apparaît comme un mécanisme juridique destiné à supprimer les barrières économiques susceptibles de priver certains enfants de l'accès à l'école. L'un des principaux objectifs de la gratuité de l'éducation est donc de garantir

²⁹ Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, Op Cit, p. 13.

³⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°13, 1999, §1.

l'égalité des chances entre les citoyens. Ce principe repose sur l'idée selon laquelle tous les enfants doivent pouvoir accéder à l'éducation indépendamment de leur origine sociale, de leur situation économique, de leur sexe ou de leur appartenance géographique. Dans les sociétés marquées par de fortes inégalités sociales, les coûts de scolarisation constituent souvent un facteur majeur d'exclusion scolaire pour les familles les plus pauvres. Dès lors, la gratuité de l'enseignement primaire vise à corriger les déséquilibres sociaux en assurant un accès équitable au savoir. Comme le souligne John RAWLS, « une société juste doit garantir à tous des chances équitables d'accès aux positions sociales et aux ressources fondamentales »³¹. Appliqué au domaine éducatif, ce principe implique que l'État doit empêcher que les inégalités économiques ne deviennent des obstacles à l'instruction des enfants.

Au Cameroun, cette exigence d'égalité des chances trouve son fondement dans la Constitution du 18 janvier 1996 ainsi que dans la loi n°98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l'éducation. L'article 7 de cette loi dispose que « l'État garantit à tous l'égalité de chances d'accès à l'éducation sans discrimination de sexe, d'opinion politique, philosophique ou religieuse, d'origine sociale, culturelle, linguistique ou géographique ». Cette disposition traduit la volonté du législateur camerounais de faire de l'éducation un instrument de justice sociale et d'intégration nationale. Selon Joseph OWONA, « le principe d'égalité devant le service public éducatif constitue l'une des manifestations essentielles de l'État social moderne »³². Ainsi, la gratuité scolaire apparaît comme une condition indispensable à la réalisation effective du principe d'égalité dans l'accès au service public de l'éducation.

Cependant, l'égalité des chances ne peut être effective que si l'accès à l'école est réellement universel. L'universalité de l'accès à l'éducation signifie que tous les enfants, sans distinction aucune, doivent pouvoir bénéficier d'un enseignement de base de qualité. Cette exigence est consacrée par plusieurs instruments internationaux ratifiés par le Cameroun. L'article 26 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme affirme que « toute personne a droit à l'éducation » et que « l'enseignement élémentaire doit être gratuit et obligatoire ». De même, l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose aux États de rendre l'enseignement primaire accessible à tous. Selon Katarina TOMAŠEVSKI, ancienne rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit à l'éducation, « l'universalité du droit à l'éducation suppose non seulement l'absence de discrimination, mais également l'accessibilité économique et

³¹ John RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, p. 104.

³² Joseph OWONA, *Droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, Op Cit, p. 247.

géographique des établissements scolaires »³³. Dès lors, la gratuité scolaire constitue un moyen essentiel de rendre l'éducation universellement accessible, particulièrement dans les pays en développement où la pauvreté constitue un frein majeur à la scolarisation.

Au Cameroun, la politique de gratuité de l'enseignement primaire public mise en œuvre depuis les années 2000 s'inscrit dans cette logique d'universalisation de l'accès à l'école. Sous l'influence des programmes d'« Éducation pour tous » promus par UNESCO et des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les pouvoirs publics ont cherché à accroître les taux de scolarisation et à réduire les disparités éducatives entre les régions et les groupes sociaux. Selon UNESCO, la suppression des frais de scolarité dans plusieurs pays africains a contribué à une augmentation significative des effectifs scolaires, notamment parmi les enfants issus des milieux défavorisés³⁴. Au Cameroun, cette politique a permis d'améliorer l'accès à l'enseignement primaire, particulièrement dans certaines zones rurales auparavant faiblement scolarisées.

Toutefois, malgré cette volonté d'universalisation de l'éducation, plusieurs obstacles limitent encore l'effectivité de l'accès égalitaire à l'école. Les coûts indirects de scolarisation (notamment les dépenses liées aux fournitures scolaires, aux uniformes et aux contributions des parents d'élèves) continuent d'exclure de nombreux enfants issus des familles pauvres. En outre, les disparités géographiques entre les zones urbaines et rurales, l'insuffisance des infrastructures scolaires et les crises sécuritaires dans certaines régions du pays compromettent l'accès universel à une éducation de qualité. La mise en œuvre des droits socio-économiques, à l'instar du droit à l'éducation, interroge directement le rôle de l'État dans la protection des libertés constitutionnelles. Dans ses analyses sur le constitutionnalisme au Cameroun, le professeur François MBOME met régulièrement en lumière l'obligation pour l'État de créer les conditions matérielles d'exercice des droits proclamés par les textes fondamentaux. Transposée au secteur éducatif, cette lecture doctrinale implique que la gratuité scolaire ne peut se limiter à une simple déclaration d'intention, elle exige des politiques publiques actives pour neutraliser les barrières financières qui discriminent les citoyens les plus fragiles³⁵. Ainsi, si la gratuité scolaire poursuit l'objectif fondamental de garantir l'égalité des chances et l'universalité de l'accès à l'école, sa pleine effectivité au Cameroun demeure conditionnée par le renforcement des politiques publiques éducatives et des mécanismes de protection sociale.

³³ Katarina TOMAŠEVSKI, *Human Rights Obligations in Education*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2006, p. 51.

³⁴ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2015*, Paris, UNESCO, p. 52-53.

³⁵ François Xavier MBOME, « Réflexions sur la réforme constitutionnelle du 29 juin 1979 au Cameroun », *Penant : revue de droit des pays d'Afrique*, 1981, vol. 91, n° 773, pp. 34-47.

2- La gratuité comme instrument de justice sociale

La gratuité de l'éducation constitue un instrument essentiel de justice sociale dans la mesure où elle vise à réduire les inégalités, à lutter contre l'exclusion et l'analphabétisme, ainsi qu'à favoriser le développement du capital humain nécessaire à la croissance économique et au progrès social. Dans les États contemporains, l'éducation est considérée comme un facteur déterminant de mobilité sociale et d'émancipation individuelle. Elle permet aux individus d'acquérir les connaissances, les compétences et les valeurs nécessaires à leur intégration dans la société et à leur participation au développement national. Dès lors, la gratuité scolaire apparaît comme un mécanisme de redistribution sociale destiné à garantir aux populations les plus défavorisées un accès équitable au savoir. L'école joue donc un rôle central dans la reproduction ou la réduction des inégalités sociales selon les conditions d'accès à l'éducation qu'elle offre aux différentes catégories de la population³⁶. Ainsi, lorsque l'accès à l'éducation est conditionné par les ressources économiques des familles, les inégalités sociales tendent à se perpétuer d'une génération à l'autre. À l'inverse, la gratuité de l'enseignement contribue à démocratiser l'accès à l'école et à promouvoir une plus grande égalité des chances.

Au Cameroun, la gratuité de l'enseignement primaire public s'inscrit dans cette logique de réduction des disparités sociales et territoriales en matière d'accès à l'éducation. Les coûts de scolarisation constituent en effet un obstacle majeur pour les familles vivant dans la précarité économique, particulièrement en milieu rural. En supprimant officiellement les frais de scolarité dans l'enseignement primaire public, l'État camerounais a cherché à favoriser l'accès des enfants issus des couches sociales défavorisées au système éducatif. Selon la Banque mondiale, les politiques de gratuité scolaire mises en œuvre dans plusieurs pays africains ont permis une augmentation significative des taux de scolarisation des enfants issus des ménages pauvres³⁷. Cette politique a contribué à réduire certaines disparités régionales et sociales en matière d'accès à l'école, notamment dans les zones rurales où les taux de scolarisation étaient historiquement faibles. Toutefois, la réduction des inégalités par la gratuité scolaire demeure limitée par la persistance de nombreux coûts indirects supportés par les familles. Malgré la suppression des frais officiels de scolarité, les parents continuent de financer les fournitures scolaires, les uniformes, les manuels et diverses contributions exigées dans les établissements scolaires. Cette situation affecte particulièrement les ménages pauvres et les familles nombreuses. Cependant, « la gratuité de

³⁶Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON, *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1964 p. 12.

³⁷ Banque mondiale & UNICEF, *Abolishing School Fees in Africa: Lessons from Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, and Mozambique*, Washington DC, World Bank, 2009, p. 2.

l'enseignement reste imparfaite dès lors que les charges périphériques de la scolarisation continuent d'exclure les populations les plus vulnérables »³⁸. Ainsi, l'effectivité de la justice sociale recherchée par la gratuité scolaire dépend largement de la capacité de l'État à réduire non seulement les frais directs, mais également les coûts indirects liés à l'éducation.

Page | 25

Par ailleurs, la gratuité de l'éducation constitue un instrument fondamental de lutte contre l'exclusion sociale et l'analphabétisme. Dans de nombreux pays en développement, les difficultés économiques empêchent encore une partie importante de la population d'accéder à l'instruction, ce qui favorise la marginalisation sociale et limite les possibilités d'insertion professionnelle. L'analphabétisme demeure ainsi l'une des principales causes de pauvreté et d'exclusion dans plusieurs sociétés africaines. Selon UNESCO, l'éducation de base constitue un moyen essentiel de lutte contre la pauvreté et d'autonomisation des populations³⁹. En facilitant l'accès des enfants à l'école, la gratuité scolaire permet de réduire progressivement le taux d'analphabétisme et de favoriser l'intégration sociale des groupes marginalisés.

Au Cameroun, les politiques de gratuité scolaire ont contribué à l'amélioration des taux de scolarisation dans l'enseignement primaire, notamment parmi les jeunes filles et les enfants issus des milieux défavorisés. Cette évolution participe à la réduction des inégalités éducatives et à la promotion de l'inclusion sociale. Toutefois, les disparités demeurent importantes entre les régions urbaines et rurales ainsi qu'entre les différentes catégories sociales. Les populations vivant dans les zones enclavées ou affectées par les crises sécuritaires rencontrent encore de nombreuses difficultés d'accès à l'école. Selon UNICEF, plusieurs milliers d'enfants camerounais restent hors du système scolaire en raison de la pauvreté, des déplacements forcés et de l'insécurité dans certaines régions du pays⁴⁰. Cette situation montre que la gratuité scolaire, bien qu'importante, ne suffit pas à elle seule à éliminer les facteurs d'exclusion éducative sans politiques complémentaires de protection sociale et de sécurisation des infrastructures scolaires.

Enfin, la gratuité de l'éducation participe directement au développement du capital humain, considéré aujourd'hui comme un facteur déterminant de croissance économique et de développement durable. Le concept de capital humain, développé notamment par Gary BECKER, désigne l'ensemble des connaissances, compétences et aptitudes acquises par les individus grâce

³⁸ Polycarpe KOUMBE, « Gratuité de l'enseignement fondamental au Cameroun : mirage ou réalité ? », *La Recherche en Éducation*, 2012, n° 7, pp. 63-75.

³⁹ UNESCO, *Recommendation on Adult Learning and Education*, Paris, 2015, p. 6, §5.

⁴⁰ UNICEF, *Cameroon Humanitarian Situation Report No. 4 (End of Year)*, Février 2026, p.2.

à l'éducation et à la formation⁴¹. Dans cette perspective, l'investissement dans l'éducation constitue un moyen d'accroître la productivité des individus, de renforcer leur employabilité et de favoriser le développement économique national. Les États qui garantissent un accès large et équitable à l'éducation disposent généralement d'une main-d'œuvre plus qualifiée et d'un potentiel d'innovation plus élevé. Selon la Banque mondiale, « l'investissement dans l'éducation de base constitue l'un des moyens les plus efficaces de réduire durablement la pauvreté et de soutenir la croissance économique »⁴².

Au Cameroun, la promotion de la gratuité scolaire répond également à cette logique de développement économique et social. En facilitant l'accès à l'éducation de base, l'État cherche à former des citoyens capables de participer activement à la vie économique, politique et culturelle du pays. La loi n°98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l'éducation précise d'ailleurs que l'éducation doit contribuer à « la formation de citoyens enracinés dans leur culture et ouverts au monde moderne ». Toutefois, les insuffisances structurelles du système éducatif camerounais (notamment le manque d'infrastructures, le déficit d'enseignants qualifiés et la faible qualité des enseignements) limitent encore les effets positifs attendus de la gratuité scolaire sur le développement du capital humain. Alors, l'accès massif à l'école ne produit des effets durables sur le développement que si l'éducation offerte est de qualité⁴³. Dès lors, la gratuité de l'éducation apparaît non seulement comme un instrument de justice sociale, mais également comme un enjeu stratégique de développement humain et économique pour le Cameroun.

II- LA MATÉRIALISATION BIAISÉE DE LA GRATUITÉ DE L'ÉDUCATION AU CAMEROUN

La gratuité de l'éducation au Cameroun, bien que consacrée en droit, se heurte dans sa mise en œuvre à de nombreuses contraintes qui en limitent fortement l'effectivité. En pratique, l'accès réel et équitable à l'éducation demeure entravé par des insuffisances structurelles, des difficultés financières et divers obstacles sociopolitiques qui traduisent un décalage entre les normes juridiques et la réalité du système éducatif. Dès lors, il convient d'analyser, d'une part, les pesanteurs qui compromettent la pleine réalisation de ce principe (A), et d'autre part, les

⁴¹ Gary S BECKER, *Human Capital*, New York: National Bureau of Economic Research / distributed by Columbia University Press, 1964, p.9.

⁴² Banque mondiale (World Bank), *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*, 2011, pp.5-6.

⁴³ BANQUE MONDIALE, *Réduire la crise de l'apprentissage en Afrique subsaharienne*, Washington DC, 2018, p. 46.

perspectives susceptibles d'en améliorer l'effectivité à travers un renforcement institutionnel et la promotion d'une éducation véritablement inclusive et accessible (B).

A- Les pesanteurs à la gratuité de l'éducation

La mise en œuvre de la gratuité de l'éducation au Cameroun se heurte à un ensemble de contraintes multiples qui en limitent sensiblement l'effectivité. Malgré les avancées normatives et les efforts des pouvoirs publics, le système éducatif demeure confronté à des difficultés structurelles, financières et sociopolitiques qui compromettent l'accès équitable et effectif à l'éducation. Ces pesanteurs traduisent l'écart persistant entre les principes juridiques consacrés et leur application concrète sur le terrain. Il convient dès lors d'examiner, d'une part, les insuffisances structurelles et financières du système éducatif (1), et d'autre part, les obstacles sociopolitiques qui entravent l'effectivité du droit à l'éducation (2).

Page | 27

1- Les insuffisances structurelles et financières du système éducatif

Les insuffisances structurelles et financières du système éducatif camerounais constituent l'un des principaux obstacles à l'effectivité de la gratuité de l'éducation. En effet, bien que l'État camerounais ait consacré juridiquement le principe de gratuité de l'enseignement primaire public, la mise en œuvre concrète de cette politique demeure fortement limitée par les contraintes budgétaires, le déficit d'infrastructures scolaires, le manque de personnel enseignant qualifié ainsi que la persistance des coûts indirects de scolarisation supportés par les familles. Cette situation révèle un décalage important entre la gratuité proclamée par les textes et la réalité socio-économique vécue par les populations, particulièrement dans les zones rurales et les milieux défavorisés. L'une des premières difficultés auxquelles se heurte la politique de gratuité scolaire au Cameroun réside dans la faiblesse du financement public de l'éducation. Bien que l'éducation soit présentée comme une priorité nationale par la loi n°98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l'éducation, les ressources budgétaires allouées au secteur éducatif demeurent insuffisantes au regard des besoins croissants liés à l'augmentation de la population scolaire. Selon UNESCO, les États africains devraient consacrer au moins 15 à 20 % de leurs dépenses publiques à l'éducation afin de garantir un système éducatif inclusif et de qualité⁴⁴. Or, au Cameroun, les contraintes économiques, l'endettement public et les priorités sécuritaires limitent considérablement les capacités d'investissement de l'État dans le secteur éducatif. Cette insuffisance budgétaire affecte directement la qualité de l'enseignement et compromet l'effectivité du principe de gratuité scolaire.

⁴⁴ UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2020 – Inclusion and Education: All Means All*, Paris, UNESCO, 2020, p.271.

Le faible financement public se traduit notamment par l'insuffisance des infrastructures scolaires dans plusieurs régions du pays. De nombreux établissements publics souffrent d'un manque criard de salles de classe, de tables-bancs, de bibliothèques, de laboratoires et d'équipements pédagogiques adaptés. Dans certaines localités rurales, les élèves sont encore contraints de suivre les cours dans des bâtiments précaires ou sous des abris provisoires. Cette situation contribue à la dégradation des conditions d'apprentissage et favorise les abandons scolaires. Selon UNICEF, l'insuffisance des infrastructures éducatives constitue l'un des principaux facteurs limitant l'accès équitable à une éducation de qualité en Afrique subsaharienne⁴⁵. Au Cameroun, les disparités territoriales restent particulièrement marquées entre les centres urbains relativement mieux équipés et les zones rurales où les infrastructures scolaires demeurent largement insuffisantes. L'effectivité du droit à l'éducation ne saurait se réduire à une simple logique de guichet ou à la multiplication quantitative des infrastructures scolaires. Pour que l'obligation constitutionnelle de scolarisation produise ses effets, les établissements doivent disposer de conditions matérielles d'accueil conformes à la dignité humaine et propices aux apprentissages. En cela, les carences en infrastructures de base (absence d'eau potable, de latrines séparées et de matériel pédagogique) transforment souvent les écoles publiques en simples structures d'accueil privées de réelle portée éducative. Cette précarité matérielle affecte en priorité les zones rurales et accentue les inégalités d'apprentissage⁴⁶.

À ces difficultés infrastructurelles s'ajoute le déficit en personnel enseignant qualifié. Le système éducatif camerounais est confronté depuis plusieurs années à une insuffisance d'enseignants, particulièrement dans l'enseignement primaire public et dans les zones rurales. Cette situation entraîne une surcharge importante des salles de classe et réduit considérablement la qualité de l'encadrement pédagogique. Dans certains établissements, un seul enseignant peut être amené à gérer plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines d'élèves, ce qui compromet l'efficacité du processus éducatif. Selon UNESCO, le manque d'enseignants qualifiés demeure l'un des principaux défis à relever pour assurer une éducation inclusive et de qualité dans les pays en développement⁴⁷. Au Cameroun, cette pénurie est aggravée par les difficultés de recrutement⁴⁸, les faibles conditions de rémunération et la mauvaise répartition géographique du personnel

⁴⁵ UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, *Improving Education in Africa: Insights from research across 33 countries*, 2024, p.18.

⁴⁶ RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN, *Rapport d'état du système éducatif national (RESEN)*, Yaoundé, 2014, p. 81.

⁴⁷ UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2020 – Inclusion and Education: All Means All*, Paris, UNESCO, 2020, p.263.

⁴⁸ Pierre FONKOUA, « Les mutations de la fonction enseignante au Cameroun face aux exigences de l'éducation pour tous », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 54, 2010, pp. 45-56.

enseignant. L'application de la gratuité scolaire au Cameroun met en exergue un défi structurel majeur lié à la gestion du personnel enseignant. L'exemption des frais de scolarité ne peut conduire à une éducation effective sans un corps professoral suffisant et rigoureusement formé. Ainsi, la pénurie d'enseignants de la fonction publique a favorisé le recrutement massif de personnels précaires, souvent pris en charge financièrement par les communautés locales à travers les frais d'APE. Cette situation crée une rupture d'égalité et démontre que la viabilité de la gratuité reste tributaire d'une politique ambitieuse de recrutement et de formation des ressources humaines⁴⁹.

Par ailleurs, l'effectivité de la gratuité scolaire est sérieusement compromise par la persistance des coûts indirects de scolarisation supportés par les familles. En théorie, la suppression des frais de scolarité dans l'enseignement primaire public devait permettre de lever les barrières financières empêchant les enfants issus des milieux pauvres d'accéder à l'école. Toutefois, dans la pratique, les ménages continuent d'assumer de nombreuses dépenses liées à la scolarisation. Il s'agit notamment des contributions exigées par les associations de parents d'élèves (APEE), des frais de motivation des enseignants vacataires, de l'achat des fournitures scolaires, des uniformes et des manuels pédagogiques. Ces charges représentent un coût considérable pour les familles les plus modestes. Selon la Banque mondiale, les coûts indirects de l'éducation constituent l'un des principaux facteurs de déscolarisation dans les pays africains à faibles revenus⁵⁰. Cette réalité met en évidence le caractère souvent relatif de la gratuité scolaire dans plusieurs États africains.

En outre, la persistance des frais informels dans certains établissements scolaires accentue les inégalités d'accès à l'éducation. Dans certaines écoles publiques, des contributions non prévues par les textes sont parfois exigées aux parents afin de pallier l'insuffisance des financements publics. Ces pratiques traduisent les difficultés structurelles du système éducatif et le transfert implicite d'une partie des charges de fonctionnement vers les ménages. L'application concrète des droits sociaux au Cameroun souffre d'un paradoxe structurel lié au financement public. Bien que la gratuité scolaire soit proclamée par les textes fondamentaux, le désengagement budgétaire partiel de l'État entraîne un transfert de charge vers les usagers. Les analyses confirment à cet égard que les défaillances dans l'allocation des ressources publiques contraignent les ménages à assumer une part prépondérante des coûts de fonctionnement des services de base. Cette forme de tarification indirecte fragilise l'idéal républicain d'égal accès au service public éducatif et transforme une prestation étatique théorique en une charge financière privée insupportable pour

⁴⁹ RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN, *Rapport d'état du système éducatif national (RESEN)*, Op Cit, p. 114.

⁵⁰ Banque mondiale, *Reaching the Poor: The Costs of Sending Children to School*, 2002, p.37.

les populations les plus vulnérables⁵¹. Cette situation affecte particulièrement les populations rurales et les familles vivant dans la précarité économique, pour lesquelles les dépenses éducatives constituent une charge difficilement supportable.

Ainsi, malgré la consécration juridique de la gratuité scolaire au Cameroun, il existe une contradiction manifeste entre la gratuité proclamée par les textes et la réalité sociale vécue par les populations. Si l'État a officiellement supprimé les frais de scolarité dans l'enseignement primaire public, les nombreuses charges indirectes liées à l'éducation continuent d'exclure une partie des enfants du système scolaire. Cette contradiction révèle les limites des politiques publiques éducatives lorsqu'elles ne s'accompagnent pas de mécanismes efficaces de financement, de gouvernance et de protection sociale. « Les inégalités d'accès au savoir traduisent souvent les inégalités économiques et sociales existant au sein de la société »⁵². Dès lors, l'effectivité réelle de la gratuité de l'éducation au Cameroun suppose non seulement un renforcement des investissements publics dans le secteur éducatif, mais également une réduction des coûts indirects supportés par les familles et une amélioration globale des conditions d'enseignement.

2- Les obstacles sociopolitiques à l'effectivité du droit à l'éducation

Les obstacles sociopolitiques constituent aujourd'hui l'un des principaux facteurs limitant l'effectivité du droit à l'éducation et de la gratuité scolaire au Cameroun. En dépit des engagements juridiques pris par l'État en faveur de l'accès universel à l'enseignement, de profondes inégalités sociales, territoriales et sécuritaires continuent d'entraver l'accès réel des populations à une éducation gratuite et de qualité. Ces difficultés révèlent que l'effectivité du droit à l'éducation ne dépend pas uniquement de sa consécration normative, mais également des conditions politiques, économiques et sociales dans lesquelles les politiques éducatives sont mises en œuvre. Comme le souligne UNESCO, « le droit à l'éducation ne peut être pleinement réalisé dans un contexte marqué par les inégalités, l'instabilité et la faiblesse de la gouvernance publique »⁵³.

L'un des premiers obstacles à l'effectivité du droit à l'éducation au Cameroun réside dans les disparités persistantes entre les zones urbaines et rurales. En effet, l'accès à l'école demeure profondément inégal selon les régions et les localités. Les centres urbains bénéficient généralement d'infrastructures scolaires relativement plus développées, d'un encadrement pédagogique plus

⁵¹MINEPAT, *Stratégie des Services sociaux et Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) au Cameroun*, Yaoundé, p. 53.

⁵²Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON, *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Op Cit, p. 35 ; INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (INS), *Cinquième Enquête Camerounaise auprès des Ménages (ECAM 5) : Rapport principal*, Yaoundé, 2023.

⁵³ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2008 – L'éducation pour tous en 2015 : allons-nous y parvenir ?*, Paris, UNESCO. p.30.

important et d'une meilleure répartition des ressources éducatives. À l'inverse, plusieurs zones rurales souffrent d'un déficit important d'établissements scolaires, de salles de classe, d'enseignants qualifiés et de matériels pédagogiques. Dans certaines localités enclavées, les enfants doivent parcourir de longues distances pour accéder à une école, ce qui favorise l'absentéisme et les abandons scolaires. Selon UNICEF, les enfants vivant dans les zones rurales d'Afrique subsaharienne sont davantage exposés aux risques de déscolarisation en raison de la pauvreté et du faible accès aux infrastructures éducatives⁵⁴. Au Cameroun, ces disparités territoriales traduisent une inégale répartition des investissements publics dans le secteur éducatif. La démocratisation de l'enseignement au Cameroun se heurte à une profonde asymétrie territoriale dans la répartition de l'offre scolaire. L'égal accès au service public éducatif, bien que garanti par les textes, demeure tributaire de variables géographiques discriminantes⁵⁵. Les données de la Cinquième Enquête Camerounaise auprès des Ménages (ECAM 5) mettent en lumière une fracture majeure entre les grands centres urbains et les zones rurales enclavées, notamment dans les régions septentrionales du pays. Cette disparité dans la carte scolaire caractérisée par l'absence d'infrastructures de proximité dans les villages et le déficit chronique de personnels enseignants dans les zones périphériques transforme la géographie en un facteur d'exclusion sociale qui limite la portée des politiques d'inclusion de l'État⁵⁶.

À ces disparités territoriales s'ajoutent les inégalités de genre qui affectent particulièrement la scolarisation des jeunes filles. Bien que des progrès importants aient été réalisés en matière de parité scolaire, plusieurs obstacles socioculturels continuent de limiter l'accès des filles à l'éducation, notamment dans certaines régions rurales et septentrionales du Cameroun. Les mariages précoces, les grossesses en milieu scolaire, les charges domestiques et certaines représentations culturelles défavorables à la scolarisation des filles contribuent encore aux abandons scolaires féminins. Selon UNESCO, les inégalités de genre dans l'éducation demeurent un problème majeur dans plusieurs pays africains où les jeunes filles sont plus exposées au risque d'exclusion scolaire⁵⁷. Au Cameroun, cette situation compromet la réalisation du principe d'égalité

⁵⁴ UNICEF / Union Africaine, *Transforming Education in Africa: An overview of ills and triumphs with recommendations*, New York / Addis-Abeba, 2021, p.22.

⁵⁵ Jacques YOMB et Barbara FONTAR, « Inégalités éducatives socio-scolaires dans les territoires ruraux camerounais. Le cas de l'arrondissement de Bot-Makak ». Dans Isabelle DANIC, Patricia LONCLE et Jean Manuel De QUEIROZ (Dir.), *Les espaces de construction des inégalités éducatives*, Presses universitaires de Rennes, 2019, pp. 49-66.

⁵⁶ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (INS), *Cinquième Enquête Camerounaise auprès des Ménages (ECAM 5)*, Yaoundé, 2023.

⁵⁷ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2020 – Inclusion et éducation : Tous sans exception*, Paris, UNESCO, 2020, p.8.

consacré par la Constitution et par la loi n°98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l'éducation. Au-delà des barrières économiques, l'universalité de la gratuité scolaire au Cameroun se heurte à des pesanteurs socioculturelles qui pénalisent l'accès et le maintien des filles dans le système éducatif. Dans de nombreuses régions, l'arbitrage familial en faveur de la scolarisation des garçons révèle la persistance de représentations traditionnelles du rôle des sexes⁵⁸. Sur le plan anthropologique, ses travaux sur la *valence différentielle des sexes* éclairent ces dynamiques et démontrent que l'accès inégal aux savoirs institutionnels n'est pas un fait du hasard, mais le reflet de rapports de domination inscrits dans les structures culturelles. L'école gratuite ne peut donc s'émanciper de ces inégalités sans une déconstruction active des stéréotypes de genre qui confinent encore la jeune fille aux tâches domestiques et au mariage précoce⁵⁹. Dès lors, la gratuité scolaire ne peut produire pleinement ses effets sans des politiques spécifiques de promotion de l'éducation des filles et de lutte contre les discriminations fondées sur le genre.

Par ailleurs, la situation des enfants vulnérables constitue un autre obstacle majeur à l'effectivité du droit à l'éducation au Cameroun. Les enfants issus des familles pauvres, les enfants handicapés, les orphelins, les enfants déplacés internes ainsi que ceux vivant dans les zones affectées par les conflits armés rencontrent de nombreuses difficultés d'accès à l'école. La vulnérabilité économique et sociale de ces groupes limite fortement leur capacité à bénéficier de la gratuité scolaire, notamment en raison des coûts indirects liés à la scolarisation. Selon UNICEF, les enfants en situation de vulnérabilité sont les plus exposés au risque d'exclusion éducative dans les pays en crise⁶⁰. Au Cameroun, cette situation est aggravée par l'insuffisance des mécanismes de protection sociale et des infrastructures adaptées aux besoins des enfants handicapés ou déplacés. L'effectivité du droit à l'éducation au Cameroun se mesure à l'aune de la protection accordée aux franges les plus fragiles de la population scolaire. Une politique de gratuité aveugle, qui ne prend pas en compte les disparités de départ, tend à accentuer l'exclusion des élèves marginalisés par le handicap⁶¹, la pauvreté extrême ou les crises humanitaires. Les orientations du Ministère des Enseignements Secondaires (MINESEC) en matière d'éducation inclusive rappellent à cet égard que l'équité républicaine exige des mesures compensatoires ciblées. Sans une prise en charge spécifique des barrières matérielles et pédagogiques qui affectent les groupes sociaux

⁵⁸ Françoise HÉRITIER, *Masculin / Féminin I : La pensée de la différence*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1996, pp. 23-27.

⁵⁹ Françoise HÉRITIER, *Masculin / Féminin II : Dissoudre la hiérarchie*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2002, pp. 89-93.

⁶⁰ UNICEF, *L'éducation en péril en Afrique de l'Ouest et du Centre*, SOS Enfants, 2019, p.4.

⁶¹ Article 29 de la Loi n° 2010/002 du 13 avril 2010 portant protection et promotion des personnes handicapées au Cameroun.

vulnérables, l'affirmation textuelle du droit à l'instruction demeure une promesse théorique inaccessible pour les enfants les plus démunis⁶².

Outre les inégalités sociales et territoriales, les crises sécuritaires constituent aujourd'hui l'un des plus grands défis à l'effectivité du droit à l'éducation au Cameroun. Depuis 2016, les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest sont confrontées à une grave crise sociopolitique qui a profondément perturbé le fonctionnement du système éducatif. De nombreux établissements scolaires ont été fermés, détruits ou occupés par des groupes armés, tandis que des milliers d'élèves et d'enseignants ont été contraints de fuir les zones de conflit. Selon UNICEF, plusieurs centaines de milliers d'enfants dans les régions anglophones ont vu leur scolarité interrompue en raison de l'insécurité et des violences armées⁶³. Cette situation constitue une violation grave du droit à l'éducation garanti par les instruments internationaux ratifiés par le Cameroun. Comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, les États ont l'obligation de protéger les établissements scolaires contre les attaques et d'assurer la continuité de l'éducation même en période de conflit⁶⁴. La crise anglophone révèle ainsi la fragilité des politiques éducatives face aux situations d'instabilité politique et sécuritaire.

La corruption et la mauvaise gouvernance du système éducatif constituent également des obstacles importants à l'effectivité de la gratuité scolaire au Cameroun. L'insuffisance des mécanismes de contrôle et de transparence favorise parfois les détournements de fonds destinés au secteur éducatif ainsi que l'apparition de pratiques illégales dans certains établissements scolaires. Des contributions financières non prévues par les textes sont parfois imposées aux parents d'élèves afin de compenser le manque de ressources publiques. Selon la Banque mondiale, la mauvaise gouvernance réduit considérablement l'efficacité des investissements publics dans l'éducation et accentue les inégalités sociales⁶⁵. L'effectivité de la gratuité éducative au Cameroun est donc profondément altérée par des dysfonctionnements d'ordre éthique et managérial au sein de l'appareil scolaire. L'émergence de pratiques de corruption et de monnayage informel des inscriptions vient contredire le principe d'égalité devant le service public. Les rapports de la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC) mettent régulièrement en lumière ces dérives, caractérisées par l'exigence de frais occultes lors des rentrées scolaires ou la commercialisation

⁶² MINESEC, *Cadre opérationnel pour l'éducation en situation d'urgence et l'inclusion scolaire au Cameroun*, Yaoundé, p. 14.

⁶³ UNICEF, *Communiqué : Plus de 855 000 enfants restent hors de l'école dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun*, 2019.

⁶⁴ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°1, 2001.

⁶⁵ Banque mondiale, *La qualité de la croissance*, Washington DC, 2000 (édition française), p.102.

abusive de prestations théoriquement couvertes par les dotations de l'État. Ce phénomène de tarification clandestine aliène la nature juridique du droit à l'éducation, il le dépouille de sa dimension de service universel pour le transformer en un privilège conditionné par le capital financier des familles, excluant de fait les usagers les plus vulnérables⁶⁶. Ainsi, la faiblesse de la gouvernance éducative limite la capacité de l'État à assurer une gratuité scolaire réellement effective et équitable.

Enfin, l'ensemble de ces difficultés contribue à la dégradation progressive de la qualité de l'enseignement au Cameroun. L'insuffisance des infrastructures, la surcharge des salles de classe, le manque d'enseignants qualifiés et les perturbations liées aux crises sécuritaires compromettent gravement les conditions d'apprentissage des élèves. Or, comme le rappelle UNESCO, le droit à l'éducation ne se limite pas à l'accès à l'école ; il implique également le droit à une éducation de qualité adaptée aux besoins des apprenants⁶⁷. Dès lors, la gratuité scolaire perd une grande partie de sa portée lorsque les élèves ne bénéficient pas d'un enseignement capable de garantir leur réussite scolaire et leur insertion sociale. Alors, « une école accessible mais incapable d'assurer l'égalité réelle des conditions d'apprentissage reproduit les inégalités sociales qu'elle prétend combattre »⁶⁸. Ainsi, les obstacles sociopolitiques à l'effectivité du droit à l'éducation au Cameroun mettent en évidence la nécessité d'une réforme globale des politiques éducatives fondée sur la justice sociale, la bonne gouvernance et la sécurisation durable du système scolaire.

B- Les perspectives de l'effectivité de la gratuité de l'éducation

Les limites observées dans la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation au Cameroun appellent à une réflexion prospective visant à en améliorer l'effectivité. En effet, la consolidation du droit à l'éducation suppose non seulement un renforcement des mécanismes juridiques et institutionnels encadrant le système éducatif, mais également l'adoption de politiques publiques orientées vers une éducation plus inclusive et accessible à tous. Dans cette optique, il convient d'analyser, d'une part, le renforcement du cadre juridique et institutionnel (1), et d'autre part, la promotion d'une éducation inclusive et accessible (2).

⁶⁶ COMMISSION NATIONALE ANTI-CORRUPTION (CONAC), *Rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun*, Yaoundé.

⁶⁷ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2020 – Inclusion et éducation : Tous sans exception*, Paris, UNESCO, p.10.

⁶⁸ Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON, *La Reproduction : Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1970 p. 95.

1- Le renforcement du cadre juridique et institutionnel

Le renforcement du cadre juridique et institutionnel apparaît comme une condition essentielle à l'effectivité de la gratuité de l'éducation au Cameroun. En effet, les difficultés qui affectent aujourd'hui le système éducatif camerounais (insuffisance des financements publics, faiblesse des infrastructures, corruption, mauvaise gouvernance et persistance des coûts indirects de scolarisation) démontrent que la consécration normative du droit à l'éducation ne suffit pas à garantir son application concrète. Dès lors, l'amélioration du financement de l'éducation ainsi que le renforcement des mécanismes de contrôle et de gouvernance constituent des exigences fondamentales pour assurer une mise en œuvre effective de la gratuité scolaire. Comme le souligne UNESCO, la réalisation du droit à l'éducation dépend étroitement de la capacité des États à mobiliser des ressources suffisantes et à assurer une gestion transparente et efficace du système éducatif⁶⁹.

L'amélioration du financement de l'éducation constitue ainsi l'un des principaux leviers de renforcement de la gratuité scolaire au Cameroun. En théorie, l'État est tenu, en vertu de la Constitution du 18 janvier 1996 et de la loi n°98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l'éducation, de garantir l'accès de tous à l'éducation sans discrimination. Toutefois, cette obligation juridique implique nécessairement la mobilisation de ressources financières suffisantes pour assurer le fonctionnement adéquat du système éducatif. Or, le sous-financement chronique du secteur de l'éducation limite considérablement la capacité de l'État à garantir une éducation réellement gratuite et de qualité. Selon la Banque mondiale, les pays en développement doivent accroître significativement leurs investissements publics dans l'éducation afin de répondre à la croissance démographique et aux besoins croissants en infrastructures et en personnel enseignant⁷⁰. Au Cameroun, les ressources allouées au secteur éducatif demeurent insuffisantes au regard des défis auxquels le système scolaire est confronté, notamment l'augmentation rapide des effectifs scolaires, les disparités territoriales et les conséquences des crises sécuritaires.

L'augmentation des investissements publics dans l'éducation apparaît donc indispensable pour renforcer l'effectivité de la gratuité scolaire. Cette augmentation devrait permettre la construction de nouvelles infrastructures scolaires, le recrutement et la formation d'enseignants qualifiés, l'acquisition de matériels pédagogiques ainsi que l'amélioration des conditions générales d'apprentissage. Selon Amartya SEN, « l'investissement dans l'éducation constitue un

⁶⁹ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2020 – Inclusion et éducation : Tous sans exception*, Paris, UNESCO, p.12.

⁷⁰ Banque mondiale, *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*, 2011, pp.5-6.

investissement dans les capacités humaines et dans la liberté réelle des individus »⁷¹. Dans cette perspective, le financement de l'éducation ne doit pas être perçu comme une simple dépense publique, mais comme un investissement stratégique pour le développement économique et social du pays. Une éducation accessible et de qualité favorise en effet la formation du capital humain, l'amélioration de la productivité et la réduction durable de la pauvreté.

Par ailleurs, le renforcement du financement public de l'éducation doit s'accompagner d'une plus grande transparence dans la gestion des ressources allouées au secteur éducatif. La faiblesse des mécanismes de contrôle budgétaire et administratif favorise parfois les détournements de fonds, les irrégularités dans l'exécution des dépenses publiques ainsi que la mauvaise répartition des ressources éducatives. Selon la Banque mondiale, la mauvaise gouvernance constitue l'un des principaux facteurs limitant l'efficacité des politiques éducatives dans les pays en développement⁷². Au Cameroun, plusieurs rapports administratifs et institutionnels ont mis en évidence des insuffisances dans la gestion des financements destinés au secteur éducatif, notamment en matière de construction des infrastructures scolaires et de recrutement des personnels enseignants. L'effectivité d'une politique de gratuité scolaire reste fondamentalement tributaire des mécanismes de gouvernance financière qui en encadrent l'exécution. En matière de services sociaux fondamentaux, la proclamation textuelle d'un droit demeure stérile sans une allocation transparente et une gestion rigoureuse des deniers publics. Au Cameroun, le cadre juridique fixé par le Code de transparence et de bonne gouvernance de 2018 rappelle cette obligation d'intégrité budgétaire⁷³. Toutefois, comme le relève le Rapport d'état du système éducatif national (RESEN), les dysfonctionnements dans l'acheminement des subventions étatiques vers les structures scolaires de base favorisent des formes de gestion opaques à l'échelle locale, reportant inexorablement la charge du financement sur les ménages⁷⁴. Ainsi, la transparence financière apparaît comme une condition indispensable à l'effectivité du droit à l'éducation et à la crédibilité des politiques de gratuité scolaire.

Au-delà du financement, le renforcement du contrôle et de la gouvernance du système éducatif constitue également un enjeu majeur pour l'amélioration de la gratuité de l'éducation au Cameroun. En effet, la persistance de certaines pratiques illégales dans les établissements scolaires

⁷¹ Amartya SEN ; *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 292-297.

⁷² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2017 : La gouvernance et la loi*, Washington DC, 2017, p.3.

⁷³ Article 3 de la Loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

⁷⁴ RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN, *Rapport d'état du système éducatif national (RESEN)*, Yaoundé, 2014, p. 68.

compromet sérieusement l'accès équitable à l'éducation. Malgré la suppression officielle des frais de scolarité dans l'enseignement primaire public, plusieurs établissements continuent d'exiger des contributions financières non prévues par les textes, notamment sous forme de frais de motivation, de cotisations diverses ou de paiements informels. Ces pratiques accentuent les inégalités sociales et constituent une violation du principe de gratuité scolaire. Ainsi, les pratiques illégales dans le secteur éducatif traduisent souvent l'incapacité de l'État à assurer un financement suffisant et un contrôle efficace du système scolaire⁷⁵. Dès lors, la lutte contre ces pratiques nécessite le renforcement des mécanismes de contrôle administratif, financier et disciplinaire au sein des établissements scolaires.

Cette exigence de contrôle implique notamment une meilleure supervision des établissements publics par les autorités administratives compétentes ainsi que la mise en place de mécanismes de sanction efficaces contre les abus et les détournements. L'État doit veiller à l'application stricte des textes relatifs à la gratuité scolaire et garantir que les ressources publiques destinées à l'éducation soient utilisées conformément à leur finalité. Selon l'Organisation des Nations unies, la bonne gouvernance des services publics repose sur les principes de transparence, de responsabilité et de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques⁷⁶. Appliqués au secteur éducatif, ces principes impliquent une gestion plus participative et plus responsable des établissements scolaires, associant les autorités administratives, les enseignants, les parents d'élèves et les collectivités territoriales.

Enfin, le renforcement de la gouvernance éducative passe nécessairement par la responsabilisation des différents acteurs du système éducatif. Les autorités publiques, les chefs d'établissement, les enseignants, les associations de parents d'élèves ainsi que les collectivités locales doivent être impliqués dans la promotion d'une gestion plus efficace et plus équitable de l'éducation. Cette responsabilisation suppose notamment le respect des obligations professionnelles, la promotion de l'éthique dans la gestion des établissements scolaires et le renforcement des mécanismes de reddition des comptes. Comme le souligne Pierre ROSANVALLON, « la qualité de la gouvernance publique dépend de la capacité des institutions à instaurer des mécanismes durables de responsabilité et de confiance »⁷⁷. Dans le contexte camerounais, la responsabilisation des acteurs éducatifs apparaît essentielle pour lutter contre les

⁷⁵ MINEPAT, *Stratégie des Services sociaux et Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) au Cameroun*, Yaoundé, p. 53.

⁷⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *À propos de la bonne gouvernance*, Genève/New York, p.1.

⁷⁷ Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008, p. 97.

dérives administratives, améliorer la qualité des services éducatifs et garantir l'effectivité de la gratuité scolaire.

Ainsi, le renforcement du cadre juridique et institutionnel de l'éducation au Cameroun suppose une réforme globale fondée sur l'augmentation des investissements publics, la transparence dans la gestion des ressources, la lutte contre les pratiques illégales et la promotion d'une gouvernance éducative responsable et participative. Ces différentes mesures apparaissent indispensables pour réduire l'écart entre la consécration juridique de la gratuité scolaire et sa mise en œuvre effective dans la réalité sociale camerounaise.

2- La promotion d'une éducation inclusive et accessible

La promotion d'une éducation inclusive et accessible constitue aujourd'hui l'un des principaux défis des politiques éducatives au Cameroun. En effet, la consécration juridique de la gratuité scolaire ne peut produire pleinement ses effets que si elle s'accompagne de mécanismes sociaux, pédagogiques et structurels capables de garantir un accès effectif et équitable à une éducation de qualité pour tous les enfants. Dans un contexte marqué par les inégalités économiques, les disparités territoriales et les difficultés structurelles du système éducatif, la réalisation du droit à l'éducation exige non seulement la suppression des frais directs de scolarité, mais également la mise en œuvre de politiques publiques destinées à réduire les obstacles sociaux et matériels qui empêchent encore de nombreux enfants camerounais d'accéder durablement à l'école. Comme le souligne UNESCO, « une éducation véritablement inclusive suppose la mise en place de mécanismes permettant à tous les apprenants, quelles que soient leurs conditions sociales ou géographiques, d'accéder à des opportunités éducatives équitables »⁷⁸.

L'un des premiers mécanismes d'accompagnement social susceptibles de renforcer l'effectivité de la gratuité scolaire au Cameroun réside dans la prise en charge réelle des fournitures essentielles à la scolarisation. En pratique, malgré la suppression officielle des frais de scolarité dans l'enseignement primaire public, les familles continuent de supporter des dépenses importantes liées à l'achat des cahiers, manuels scolaires, uniformes et autres matériels pédagogiques. Ces coûts indirects représentent une charge particulièrement lourde pour les ménages vivant dans la précarité économique et constituent souvent une cause d'abandon scolaire ou de non-scolarisation. Selon UNICEF, les dépenses liées aux fournitures scolaires demeurent l'un des principaux obstacles à l'accès à l'éducation dans plusieurs pays africains à faibles revenus⁷⁹. Dès lors, la mise en place de programmes publics de distribution gratuite de manuels,

⁷⁸ UNESCO, *Guide pour assurer l'inclusion et l'équité dans l'éducation*, Paris, 2017, p.12.

⁷⁹ UNICEF, *Transformer l'éducation au moyen d'un financement équitable*, New York, 2023, p.11.

de kits scolaires et d'uniformes apparaît comme une mesure essentielle pour alléger les charges supportées par les familles et garantir une véritable égalité des chances dans l'accès à l'école.

Au Cameroun, certaines initiatives de distribution de fournitures scolaires ont déjà été mises en œuvre dans les zones rurales et dans les régions affectées par les crises sécuritaires. Toutefois, ces actions demeurent souvent ponctuelles et insuffisantes au regard des besoins réels des populations. Alors, « la gratuité effective de l'enseignement implique non seulement l'absence de frais d'inscription, mais également la réduction des charges périphériques qui compromettent l'accès des enfants à l'école »⁸⁰. Ainsi, le renforcement des politiques de soutien matériel aux élèves apparaît indispensable pour rendre la gratuité scolaire réellement accessible aux populations les plus vulnérables.

Par ailleurs, le développement des cantines scolaires constitue un autre mécanisme fondamental d'accompagnement social. Dans plusieurs régions du Cameroun, la pauvreté alimentaire et la malnutrition affectent gravement les capacités d'apprentissage des enfants et contribuent à l'absentéisme scolaire. Les cantines scolaires permettent non seulement d'améliorer la nutrition des élèves, mais également d'encourager la fréquentation régulière des établissements scolaires, particulièrement dans les zones rurales défavorisées. Selon Programme alimentaire mondial, les programmes de repas scolaires contribuent significativement à la réduction des abandons scolaires et à l'amélioration des performances académiques des élèves dans les pays en développement⁸¹. En offrant aux enfants au moins un repas équilibré par jour, les cantines scolaires jouent ainsi un rôle essentiel dans la lutte contre les inégalités sociales et dans la promotion de l'accès durable à l'éducation.

Au Cameroun, plusieurs programmes de cantines scolaires ont été développés avec l'appui de partenaires internationaux afin de soutenir la scolarisation dans les zones vulnérables. Toutefois, ces programmes restent limités en raison des contraintes budgétaires et logistiques auxquelles l'État est confronté. Comme l'affirme Amartya SEN, « la pauvreté ne se réduit pas uniquement à l'insuffisance de revenus ; elle correspond également à l'absence de capacités fondamentales, parmi lesquelles figure l'accès à l'éducation »⁸². Dès lors, la promotion des cantines scolaires doit être envisagée comme une politique de protection sociale participant à la réalisation effective du droit à l'éducation.

⁸⁰ Polycarpe KOUMBE, « Gratuité de l'enseignement fondamental au Cameroun : mirage ou réalité ? Op Cit, pp. 63-75.

⁸¹ PAM, *Situation de l'alimentation scolaire dans le monde 2024*, Rome, 2024, p.42.

⁸² Amartya SEN, *Development as Freedom*, Op Cit, p. 87.

Le soutien aux familles défavorisées constitue également une dimension essentielle de l'éducation inclusive. Les ménages les plus pauvres rencontrent souvent des difficultés à maintenir durablement leurs enfants à l'école en raison des contraintes économiques. Cette situation favorise le travail des enfants, les abandons scolaires précoces et les inégalités éducatives. Afin de remédier à ces difficultés, plusieurs États ont développé des mécanismes d'aide sociale tels que les bourses scolaires, les transferts monétaires conditionnels ou les subventions destinées aux familles vulnérables. Selon Banque mondiale, les programmes de soutien financier aux ménages pauvres contribuent significativement à l'augmentation des taux de scolarisation et à la réduction des inégalités éducatives⁸³. Au Cameroun, le renforcement des politiques de soutien aux familles défavorisées apparaît indispensable pour garantir la continuité scolaire des enfants issus des milieux précaires et pour limiter les effets de la pauvreté sur l'accès à l'éducation.

Au-delà des mécanismes sociaux, la promotion d'une éducation inclusive et accessible nécessite également des réformes pédagogiques et structurelles profondes. L'un des principaux défis du système éducatif camerounais demeure le déficit en personnel enseignant qualifié. Dans plusieurs établissements publics, particulièrement en milieu rural, les effectifs insuffisants d'enseignants entraînent une surcharge des salles de classe et une baisse de la qualité des apprentissages. Selon UNESCO, la qualité de l'éducation dépend largement de la qualification et de la motivation des enseignants⁸⁴. Dès lors, le recrutement massif d'enseignants ainsi que le renforcement de leur formation initiale et continue apparaissent indispensables pour améliorer les performances du système éducatif camerounais. Cette réforme pédagogique implique également une amélioration des conditions de travail des enseignants afin de renforcer leur motivation et leur stabilité professionnelle. Comme le souligne Philippe MEIRIEU, « aucune réforme éducative ne peut réussir sans l'adhésion et la valorisation des enseignants »⁸⁵. Dans le contexte camerounais, la revalorisation du statut des enseignants constitue ainsi une condition essentielle pour garantir une éducation de qualité accessible à tous.

Par ailleurs, la modernisation des infrastructures scolaires apparaît comme une exigence incontournable pour renforcer l'inclusion éducative. De nombreux établissements camerounais souffrent encore d'un manque d'équipements de base, de salles de classe adaptées, de bibliothèques, de laboratoires et d'installations sanitaires convenables. Cette situation affecte

⁸³ Banque mondiale, *Réduire la pauvreté et investir dans le capital humain : le nouveau rôle des filets sociaux en Afrique*, Washington D.C., 2014, p.22.

⁸⁴ Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) / UNESCO, *Structurer les carrières pour motiver les enseignants*, Paris, 2017, pp.11-13.

⁸⁵ Philippe MEIRIEU, *Le choix d'éduquer : éthique et pédagogie*, Paris, ESF Éditeur, 1991, p. 134.

particulièrement les zones rurales et les régions enclavées. Selon UNICEF, des infrastructures scolaires sûres et adaptées constituent un élément essentiel du droit à l'éducation et de la protection des enfants⁸⁶. Ainsi, l'investissement dans la construction et la réhabilitation des établissements scolaires apparaît indispensable pour améliorer les conditions d'apprentissage et favoriser l'accès équitable à l'éducation.

Enfin, le développement du numérique éducatif constitue aujourd'hui un enjeu stratégique majeur pour la modernisation du système éducatif camerounais. Les technologies de l'information et de la communication offrent de nouvelles possibilités d'apprentissage, d'accès aux ressources pédagogiques et de continuité éducative, notamment dans les zones isolées ou en période de crise. La pandémie de COVID-19 a d'ailleurs révélé l'importance du numérique dans la continuité des enseignements. Toutefois, le Cameroun demeure confronté à une importante fracture numérique caractérisée par l'insuffisance des équipements informatiques, le faible accès à Internet et les inégalités technologiques entre les régions. Selon UNESCO, « la transformation numérique de l'éducation doit être inclusive afin d'éviter le renforcement des inégalités existantes »⁸⁷. Dès lors, le développement du numérique éducatif au Cameroun suppose des investissements importants dans les infrastructures technologiques, la formation des enseignants et l'accès des élèves aux outils numériques.

Ainsi, la promotion d'une éducation inclusive et accessible au Cameroun exige une approche globale associant mécanismes d'accompagnement social, réformes pédagogiques et modernisation structurelle du système éducatif. La gratuité scolaire ne peut être véritablement effective que si elle s'accompagne de politiques publiques capables de réduire les inégalités sociales, d'améliorer la qualité des enseignements et de garantir à tous les enfants camerounais un accès durable à une éducation de qualité.

Conclusion

En somme, la gratuité de l'éducation au Cameroun constitue une exigence juridique, sociale et politique fondée sur les engagements internationaux de l'État, la Constitution de 1996 et la loi d'orientation de l'éducation de 1998. Bien que des avancées significatives aient été enregistrées à travers la suppression officielle des frais de scolarité dans l'enseignement primaire public, l'effectivité de cette gratuité demeure limitée par de nombreuses contraintes structurelles, financières et sociopolitiques. Les coûts indirects de la scolarisation, l'insuffisance des

⁸⁶ UNICEF (Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale), *Accès à l'école et à un environnement d'apprentissage I (Série de livrets sur l'éducation inclusive)*, Genève / New York, 2015, pp.12-14.

⁸⁷ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2023 : Les technologies dans l'éducation : Qui est aux commandes ?*, Paris, 2023, p.14.

infrastructures, le déficit d'enseignants qualifiés, les inégalités territoriales ainsi que les crises sécuritaires continuent d'entraver l'accès équitable à une éducation de qualité. Dès lors, la réalisation effective du droit à l'éducation au Cameroun suppose un renforcement des investissements publics, une amélioration de la gouvernance éducative et la mise en place de mécanismes sociaux capables de garantir une éducation véritablement inclusive et accessible à tous. Ainsi, au-delà de sa dimension juridique, la gratuité de l'éducation apparaît comme un enjeu majeur de justice sociale, de cohésion nationale et de développement durable.



Le droit international privé économique congolais à l'épreuve de la mondialisation : état des lieux et perspectives de codification

Congolese private international economic law in the face of globalization: current status and prospects for codification

Page | 43

Par:

Adonis LANDU MAKINDU

Licencié en Droit public international (Université Technologique Bel Campus, Kinshasa),
Apprenant en DEA/DES en Droit économique et social (Université de Kinshasa, RDC),
Magistrat (Substitut du Procureur de la République).

Peniel KATOMBE MWANAVITA

Licencié en Droit économique et social et assistant de recherche à l'université Technologique Bel Campus, Kinshasa), mémorant à l'Université Catholique de Louvain (Louvain-La-Neuve, Belgique), candidat au certificat interuniversitaire en médiation (UCLouvain-UNamur), Avocat près la Cour d'appel du Kwilu (RDC)

Résumé :

La République Démocratique du Congo est dépourvue à ce jour d'une loi portant code de droit international privé, et manque dès lors des règles de droit international privé économique. Pourtant, le commerce international auquel participent les personnes physiques et morales issues de la RDC présente plusieurs exigences auxquelles législateur et décideurs politiques auraient intérêt à réfléchir. Parmi celles-ci figurent les enjeux liés au numérique (contrats électroniques, transactions via internet, protection des données personnelles) ainsi que l'encadrement des échanges internationaux de services et du commerce des minerais congolais, compte tenu du potentiel exceptionnel du sous-sol national. Cet article dresse d'abord un état des lieux des sources actuelles du droit international privé économique congolais et des règles fondamentales qu'elles posent (I), avant de formuler des perspectives de codification confrontées aux défis économiques imposés par la mondialisation (II). Il conclut qu'une codification urgente, incluant notamment la qualification du droit minier congolais en lois de police, est indispensable à la souveraineté économique et à la compétitivité juridique de la RDC.

Mots-clés : Droit international privé économique, commerce international, codification, République Démocratique du Congo, conflits, Mondialisation.

Abstract:

The Democratic Republic of the Congo currently lacks a law establishing a code of private international law and, as a result, lacks rules governing private international economic law. However, international trade involving individuals and legal entities from the DRC presents several challenges that lawmakers and policymakers would do well to consider. These include issues related to the digital economy (electronic contracts, online transactions, personal data protection) as well as the regulation of international trade in services and Congolese minerals, given the exceptional potential of the country's natural resources. This article first provides an overview of the current sources of Congolese private international economic law and the fundamental rules they establish (I), before outlining prospects for codification in light of the economic challenges posed by globalization (II). It concludes that urgent codification including, in particular, the classification of Congolese mining law as mandatory rules is essential to the DRC's economic sovereignty and legal competitiveness.

Keywords: International private economic law, international trade, codification, Democratic Republic of the Congo, conflicts, globalization.

Introduction

Le droit international privé économique est fondamentalement une affaire de contrats. Ainsi que le fait remarquer Eddy MWANZO Idin'AMINYE, tout commerce international suppose à la base un contrat entre les personnes physiques ou morales qui veulent faire des affaires les unes avec les autres¹.

Page | 45

Cependant, l'un des facteurs favorisant la croissance de ces interactions commerciales est la sécurisation de celles-ci par des règles de droit stables et prévisibles. C'est ainsi que, pour des raisons d'harmonisation et de facilitation des échanges commerciaux, la plupart des transactions internationales privées sont aujourd'hui encadrées par des accords conclus entre États, soit dans le cadre d'organisations régionales, soit dans le cadre d'organisations mondiales. Si bien que les règles de droit international privé propres à chaque État n'ont jamais joué leur rôle supplétif aussi nettement que dans ce type de rapports. En effet, chaque État est doté de ses propres règles de droit international privé pour couvrir des situations juridiques non prévues par les accords dont il est signataire.

S'il faudrait admettre que la République Démocratique du Congo se présente à ce jour comme l'un des marchés où se déroulent des échanges commerciaux internationaux parmi les plus importants au monde, il sied cependant avoir la lucidité d'admettre que son potentiel et son développement sont encore freinés par de grands défis internes. Au nombre de ces défis, il faut compter celui d'une carence de législation, sinon d'une fragmentation normative qui entrave son efficacité et sa lisibilité.

Ce manque de codification occasionne inmanquablement de nombreuses conséquences fâcheuses. D'une part, il compromet la compétitivité juridique de la RDC dans un environnement économique mondialisé et entraîne des conséquences importantes telles que le manque de références claires pour les juges afin de trancher les litiges transnationaux et l'insécurité normative, susceptible de décourager les partenariats commerciaux. D'autre part, il est à l'origine de conflits de lois notoires, d'incertitudes sur la compétence juridictionnelle, parfois de difficultés d'exécution des décisions étrangères et surtout d'une fuite d'importants différends qui auraient pu relever des juridictions congolaises, susceptibles de mieux protéger les intérêts des ressortissants congolais.

¹ MWANZO Idin'AMINYE E., *Cours de droit international privé congolais*, 5e éd., Bruxelles, année académique 2014-2015, p. 10.

C'est pourquoi il est crucial pour la RDC d'élaborer, dans les meilleurs délais, une loi codifiant ses règles de droit international privé et, particulièrement, de droit international privé économique.

Le présent article se propose d'étudier cette problématique en se posant la question centrale suivante : Quels sont les principaux défis posés par la mondialisation auxquels un futur code de droit international privé congolais devrait répondre à travers ses règles à vocation économique ? En partant du postulat que le marché congolais aspire à honorer le rendez-vous de la mondialisation des affaires, notre analyse se déroulera en deux temps. Nous commencerons par dresser un état des lieux des sources actuelles du droit international privé économique congolais et des règles fondamentales qu'elles posent dans ce domaine (I) ; ensuite, nous nous pencherons sur les perspectives de codification de ces règles confrontées aux défis économiques majeurs qu'impose la mondialisation (II).

I- ÉTAT DES LIEUX DU DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ ÉCONOMIQUE CONGOLAIS

L'état des lieux du droit international privé économique congolais commande que nous en examinons successivement les sources (A) et les règles fondamentales qui en découlent (B).

A- Des sources du droit international privé économique congolais

Les règles du droit international privé économique congolais proviennent de deux catégories de sources. D'une part, divers textes internationaux s'appliquent et priment sur le droit interne congolais (1). D'autre part, en droit interne, les relations commerciales comportant un élément d'extranéité ne sont envisagées que par des textes épars (2) : il n'existe, en effet, dans l'arsenal législatif congolais aucune loi portant code de droit international privé unifié, à l'instar de la loi belge du 16 juillet 2004, qui contient des dispositions spécifiques sur les matières économiques.

1- Des sources internationales

La République Démocratique du Congo est membre de certaines organisations internationales et a ratifié certains traités internationaux visant à uniformiser les règles de droit en matière de relations économiques et commerciales internationales entre les sujets des États membres ou signataires ; ces règles ont vocation à primer sur le droit interne lorsque leurs conditions d'application se trouvent réunies².

² Article 215 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC

C'est ainsi qu'il faudrait compter dans l'arsenal législatif du droit international privé économique congolais, entre autres, les accords de l'Organisation mondiale du commerce du 15 avril 1994 de Marrakech, les différents accords de libre-échange conclus entre la RDC et d'autres États ou communautés économiques internationales et d'intégration régionale, la Convention de Vienne de 1980 sur la vente internationale des marchandises, les principaux accords de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle ou encore, dans certaines de leurs dispositions, les actes uniformes adoptés dans le cadre de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des affaires (OHADA).

En matière commerciale, on ne saurait évoquer les sources des règles internationales sans mentionner également les Incoterms produits par la Chambre de commerce internationale, ainsi que la *lex mercatoria*, qui jouent toutes deux, en tant que sources de droit, un rôle prépondérant dans le négoce international. Ils fournissent un langage commun permettant à toutes les entreprises, à l'échelle mondiale, d'appréhender les mêmes modalités de distribution et de transport³.

La *lex mercatoria* serait constituée des règles élaborées par certaines associations professionnelles pour des branches données du commerce international⁴. Toutefois, son existence donne lieu à de vives controverses. Alors que certains auteurs s'efforcent de convaincre de l'existence de ce corps de normes et parlent même d'une « codification rampante », d'autres n'y voient rien de plus qu'un « fantôme » inventé par « quelques professeurs spéculatifs de la Sorbonne ». D'un point de vue substantiel, la *lex mercatoria* prétend se fonder sur les règles et usages du commerce international, faisant ainsi allusion au droit marchand médiéval. La preuve concrète de la réalité d'un « Nouveau Droit Marchand » émergent se trouve toutefois dans les références qui lui sont faites dans les sentences arbitrales. Il vaut mieux la considérer comme un certain arrangement procédural dans le cadre des mécanismes des modes alternatifs de règlement des différends (MARD) et comme le fait de trancher des conflits selon des principes généraux tournés vers l'équité⁵.

Les conventions internationales établissant des règles de conflit comme des règles matérielles dans les domaines du commerce international et de l'économie en général ne trouvent

³DURDAĞ C. et DELİPINAR G.E., « Le passé, le présent et l'avenir des Incoterms dans le transport international : une revue des innovations logistiques », *Journal of Economics Library*, vol. 7, n° 4, 2021, pp. 201-207.

⁴BAKANDEJA WA MPUMNGU G., *Le Droit du commerce international, les peurs injustifiées de l'Afrique face à la mondialisation des marchés*, De Boeck & Larcier, Paris-Bruxelles, 2001, p. 130.

⁵CALLIESS G.P. et RENNEN M., « À la croisée du droit et des normes sociales : l'évolution de la gouvernance mondiale », *Revue internationale de droit économique*, t. XXVII, n° 1, 2013, pp. 163-186.

à s'appliquer que lorsqu'une situation de conflit entre dans leur champ d'application et qu'elles ont force obligatoire devant le juge saisi⁶.

En ce qui concerne le règlement des différends entre les sujets de droit international privé économique, la RDC est contractante de la Convention de Washington du 18 mars 1965 instituant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Par ailleurs, la Cour internationale d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale (CCI) constitue une instance arbitrale internationale auquel le recours est fréquemment stipulé dans les contrats commerciaux internationaux impliquant des intérêts congolais.

Page | 48

2- Des sources internes

En plus de la coutume, des principes généraux de droit et de la doctrine dans le domaine du droit international privé économique congolais, qui du reste sont peu fournis, on devrait citer la jurisprudence et la loi *sensu lato*.

À propos de la jurisprudence, si des décisions relatives aux différends commerciaux internationaux ont été rendues par les juridictions congolaises, leur accès et leur recensement demeurent cependant limités en raison de l'absence d'un système de publication organisé, ce qui ne permet pas d'en dresser un tableau exhaustif.

Quant à la loi, les relations commerciales de droit international privé sont envisagées par des textes épars, dont des règles résiduelles d'un texte de loi jadis qualifié de code de droit international privé congolais, aujourd'hui abrogé et jamais remplacé KUMBU ki NGIMBI et MONSENEPWO MWAKWAYE sont explicites à ce sujet :

« Le droit international privé congolais était principalement composé des règles de conflit de lois reprises dans le Code Civil Congolais Livre I, précisément les articles 8 à 15 du titre II intitulé « Des étrangers ». [...] Cependant, dans ses dispositions finales, la loi n° 16/008 du 15 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n° 87-010 du 1er août 1987 portant Code de la famille abrogea l'article 915 du Code de la famille, supprimant ainsi indirectement le titre II du Code Civil Livre I et amputant ainsi le droit international privé congolais de l'essentiel de ses dispositions. »⁷

⁶Convention des Nations Unies sur la vente internationale de marchandises (CVIM), Vienne, 11 avril 1980, art. 1, al. 1, lit. a et b.

⁷KUMBU ki NGIMBI J.M. et MONSENEPWO MWAKWAYE J., « Problèmes actuels en droit international privé congolais liés à l'abrogation de l'article 915 de la loi 87-010 », *Recht in Afrika*, vol. 21, 2018, pp. 52-53. DOI : 10.5771/2363-6270-2018-1-52.

La doctrine et la pratique congolaises s'accordent donc à considérer que la loi du 15 juillet 2016 a privé le titre II de l'ancien Code civil Livre I de tout ancrage normatif, de sorte que ce titre n'existe plus dans l'ordonnancement juridique congolais.

En dehors de ce texte « fantôme », il y a lieu de citer également toutes les dispositions matérielles des actes uniformes OHADA en vigueur, le décret du 2 août 1913, la loi n° 73/009 du 5 janvier 1973 sur le commerce dans ses dispositions non contraires aux actes uniformes OHADA, la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée par la loi n° 25/62 du 3 décembre 2025, et le décret-loi du 30 juillet 1888 constituant le livre III du Code civil congolais portant sur les obligations.

S'agissant des conflits de juridiction, les prévisions essentielles sont à retrouver dans les articles 119 à 121 et 147 et suivants de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire.

B- Des règles fondamentales du droit international privé économique congolais

Comme dans tout ordre juridique étatique, les règles de droit international privé économique congolais se répartissent en trois catégories classées suivant l'objet sur lequel porte le conflit : les règles de conflit de lois et celles de conflit de compétence (1) et, enfin, les règles sur la reconnaissance des actes authentiques et décisions judiciaires étrangers ainsi que leur exécution (2).

1- Des règles de conflit de lois et de conflits de compétence

D'après l'article 11 du titre II du Code civil congolais Livre I, les contrats internationaux sont régis principalement par la loi désignée expressément ou implicitement par les parties contractantes, et subsidiairement par la loi du lieu de conclusion dudit contrat. Cela s'applique aussi bien aux conditions de fond, aux obligations convenues dans le contrat, à la forme, à la preuve, aux effets et aux actes d'exécution du contrat.

Lorsqu'un bien est l'objet du contrat et qu'il n'est pas question de le déplacer d'un État à un autre, le principe admis est celui de la territorialité, c'est-à-dire que les biens sont régis par la loi de l'État sur lequel ils se trouvent, conformément à l'article 9 du Code civil congolais Livre I, titre II. Ainsi, la compétence issue de la *lex rei sitae* en matière immobilière est un principe traditionnel admis et consacré par l'ensemble des systèmes juridiques. Le législateur congolais a étendu également cette règle aux biens meubles⁸.

⁸MWANZO Idin'AMINYE E., *op. cit.*, p. 269.

De même, la propriété littéraire et artistique est habituellement régie par la loi du pays où l'œuvre a été publiée pour la première fois. La propriété industrielle est soumise à la loi du pays où elle est déposée⁹.

Il est de notoriété publique que sont rangés dans les conflits de compétences, les conflits de juridictions et les conflits d'autorité. Les premiers renvoient à des situations où les juridictions de plus d'un ordre juridique se trouvent compétentes pour connaître du fond d'un conflit privé international, ou à l'inverse, des situations où aucune juridiction étatique ne se trouve compétente. Les seconds renvoient à des situations où plus d'une autorité étatique se trouve compétente pour dresser ou authentifier des actes juridiques internationaux de droit privé.

Page | 50

Au Congo, les conflits de juridiction sont tranchés par la loi n° 13/011-B du 11 avril 2013, en ses articles 147 et 148, qui posent les conditions alternatives de la compétence des juridictions congolaises tant en matière civile qu'en matière commerciale, à défaut d'élection de for étranger par les parties.

2- Des règles de reconnaissance des décisions étrangères et des actes authentiques

En ce qui concerne les effets des jugements étrangers rendus en matière commerciale, le principe établi est qu'ils ont naturellement force probante et obligatoire, mais ne peuvent avoir force exécutoire qu'après une procédure d'exequatur organisée par l'article 119 de la loi organique du 11 avril 2013.

Les sentences arbitrales suivent le même régime, selon l'article 120 de la loi organique du 11 avril 2013, qui pose les conditions qu'elles doivent satisfaire avant d'être exécutées par la juridiction compétente. S'agissant des actes authentiques passés à l'étranger, ils n'ont force exécutoire au Congo qu'une fois établis en forme exécutoire, après une procédure d'exequatur à intenter exclusivement devant le tribunal de grande instance, conformément à l'article 121 de la même loi organique.

II- LES PERSPECTIVES DE CODIFICATION DES RÈGLES DU DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ ÉCONOMIQUE CONGOLAIS

Le commerce international présente actuellement de nombreux défis aux droits positifs du monde au regard notamment des exigences de la mondialisation. Ce dernier phénomène, de plus en plus croissant, est en lui-même un enjeu économique et juridique majeur. Il transforme profondément les modes d'échanges et les mécanismes de régulation de ces échanges. Il conduit à l'émergence de normes et de pratiques juridiques communes, ainsi qu'au recours croissant à des

⁹KUMBU ki NGIMBI J.M. et MONSENEPWO MWAKWAYE J., *op. cit.*, p. 57.

mécanismes internationaux de régulation et de règlement des différends commerciaux. Ce phénomène est parfois désigné par la métaphore de village global¹⁰.

Dans ce contexte, le droit international privé économique congolais se trouve confronté à plusieurs enjeux majeurs liés à ces mutations économiques contemporaines (A) dont les perspectives d'élaboration et d'adoption d'un code de droit international privé devront à tout prix tenir compte (B).

A- Les nouveaux défis du droit international privé économique congolais

L'élaboration et l'adoption future d'un code de droit international privé devra prendre en compte des défis posés par l'essor du numérique, notamment la dématérialisation des supports du droit économique et commercial à travers les contrats électroniques et les transactions réalisées via internet et le défi de l'intensification des échanges internationaux des services, qui rend nécessaire l'adoption de règles spécifiques encadrant ce commerce international (1) ; le défi de la situation particulière du Congo-Kinshasa, qui appelle une réglementation adaptée du commerce international des minerais compte tenu de leur importance stratégique dans l'économie nationale et enfin, le défi du renforcement de la sécurité juridique des affaires, notamment par l'amélioration du fonctionnement des juridictions étatiques ainsi que par un meilleur encadrement des modes alternatifs de règlement des différends au niveau national (2).

1- Les défis liés à l'essor du numérique, aux plateformes électroniques transnationales et l'exigence d'une réglementation spéciale pour les échanges internationaux de services

Les législateurs du monde entier s'efforcent d'adapter les règles de droit international privé pour répondre aux défis posés par les plateformes en ligne, les actifs numériques, les documents électroniques et l'intelligence artificielle.

De nos jours, les intermédiaires en ligne, les contrats électroniques, la blockchain et les données dématérialisées redéfinissent les rapports juridiques entre les sujets de droit international privé. Sur de telles plateformes, les utilisateurs sont souvent contraints d'adhérer à des conditions générales d'utilisation prédéfinies unilatéralement et qui leur offrent peu de protection¹¹.

En règle générale et en principe, les contrats électroniques internationaux sont soumis à l'autonomie de la volonté des parties, mais sans tenir compte des intérêts des parties

¹⁰McLUHAN M., *The Gutenberg Galaxy: the making of typographic man*, University of Toronto Press, Toronto, 1962, cité par MOURALIS D., *Droit du commerce international*, M1, Aix-Marseille Université, 2024, p. 17.

¹¹Voy. notamment : cerme.fr, « Comment le droit international privé évolue-t-il avec les nouvelles technologies ? », consulté le 8 février 2026.

économiquement faibles. Le plus souvent, ces clauses obligent les utilisateurs en position de faiblesse à porter leurs litiges devant des juridictions étrangères lointaines et sous l'empire de lois peu maîtrisées. Une certaine doctrine estime de plus en plus que l'un des traits dominants de l'évolution contemporaine du droit des contrats réside dans la volonté de protéger la partie faible et que le droit international privé ne peut rester indifférent à ce souci dans les contrats internationaux,¹² à l'instar de ceux qui interviennent entre les plateformes numériques et leurs utilisateurs.

Un autre enjeu majeur lié au numérique est la question de la localisation des activités réalisées sur les plateformes numériques. Les critères traditionnels de rattachement territorial, tels que le lieu de conclusion du contrat ou le lieu d'exécution de l'obligation, perdent de leur pertinence dans l'environnement numérique. Face à cette difficulté, la jurisprudence a développé une approche dite « mosaïque », selon laquelle chacune des manifestations locales du rattachement entraîne une compétence législative ou juridictionnelle restreinte au territoire local¹³.

En RDC, le défi consisterait donc à garantir la protection des consommateurs et des utilisateurs des plateformes numériques transnationales, parmi lesquelles il conviendrait de citer les plateformes d'intelligence artificielle, qui sont également dépositaires de données personnelles et privées.

Dans les différentes législations nationales de droit international privé, les biens meubles et immeubles sont souvent soumis à la *lex rei sitae*. Mais il n'en va pas de même des services, puisque, étant immatériels, la localisation de l'objet du contrat est difficile.

Il est donc impérieux pour le législateur congolais d'envisager des règles spéciales qui, éventuellement, protégeraient les consommateurs congolais ainsi que les parties habituellement faibles d'un point de vue économique, et des règles qui encourageraient l'exportation des services congolais, en définissant judicieusement des règles précises de rattachement au droit congolais.

2- L'exigence d'une réglementation spéciale pour le commerce international des minerais congolais et le renforcement de la sécurité juridique des affaires

La RDC est reconnue comme disposant d'un potentiel géologique immense. Malheureusement, des études démontrent qu'elle extrait davantage qu'elle ne transforme ses ressources géologiques. L'essentiel de sa production minière est dès lors exporté vers divers horizons, sur la base de contrats soumis uniquement à l'autonomie de la volonté.

¹²LECLERC F., *La protection de la partie faible dans les contrats internationaux : étude de conflits de lois*, thèse, Université de Strasbourg, 1991.

¹³*Idem*.

Ainsi, quoique le pays soit doté d'un code minier, les questions de droit international privé n'y sont pas traitées, si bien que de nombreux contrats miniers internationaux sont soumis aux lois et aux juridictions étrangères. Cependant, les minerais congolais relèvent d'une question stratégique et de la souveraineté permanente de l'État sur ses ressources naturelles. La Constitution congolaise prévoit en effet que le sol et le sous-sol appartiennent à l'État¹⁴. Il nous paraît dès lors peu avisé, pour un tel État, de laisser un tel patrimoine être soumis à la seule autonomie de la volonté des parties.

L'État congolais, dans sa quête de s'imposer comme un acteur économique majeur en Afrique, se heurte à une insécurité juridique notoire. Or l'attractivité de son espace économique dépend largement de la sécurité juridique des affaires. Autant les investisseurs nationaux que les investisseurs étrangers attendent d'un État un cadre juridique stable, prévisible et suffisamment impartial.

Principe général du droit, la sécurité juridique tend à garantir une effectivité des droits des justiciables¹⁵. Or, on ne saurait parler d'effectivité des droits sans que ces droits n'existent en amont dans un corps de règles précis. D'où l'importance de l'adoption d'un code de droit international privé en droit congolais. J. BÉGUIN et M. MENJUCQ soulignent que les crises financières internationales illustrent l'importance des dispositifs juridiques destinés à assurer la sécurité des opérations liées au commerce international¹⁶.

Le droit international privé congolais, confronté aux enjeux économiques contemporains, doit relever le défi de garantir cet impératif. C'est pourquoi le Traité de l'OHADA accorde une attention particulière à l'état de la justice¹⁷ : un cadre structuré et fonctionnant sur des principes de droit attire les entreprises étrangères, car en cas de litige, il garantit célérité dans le traitement du dossier et de manière équitable.

Ainsi, le renforcement de la sécurité juridique des affaires en République Démocratique du Congo devrait passer d'une part par l'élaboration, la réunion et la codification des règles de droit international privé, et d'autre part par la digitalisation de l'administration judiciaire et des

¹⁴Article 9 de la Constitution du 18 février 2006 modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 et art. 53 de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée par la loi n° 25/62 du 3 décembre 2025.

¹⁵GADJI A., « L'accès à la justice entre quête, requête et conquête : quelques observations sur un droit fondamental à valoriser en Côte d'Ivoire », cité par DOSSO K., « Le principe de sécurité juridique en droit international », *Afrilex*, Université de Bordeaux, 2021, p. 13.

¹⁶BÉGUIN J. et MENJUCQ M. (dir.), *Droit du commerce international*, LexisNexis, coll. Traités, 2^{ème} éd., 2011, p. 1119.

¹⁷POUGOUE P.G., *Encyclopédie du droit OHADA*, Lamy, Cotonou, 2011, p. 1321.

procédures pour plus de transparence et de célérité, mais aussi par une coopération judiciaire internationale renforcée, la garantie de l'indépendance judiciaire pour rassurer les investisseurs et, enfin, une consécration et une promotion effectives des modes alternatifs de règlement des différends.

B- Des perspectives de codification

L'état lacunaire du droit international privé économique congolais, conjugué aux exigences croissantes que la mondialisation impose aux échanges commerciaux, rend désormais incontournable l'élaboration d'un cadre juridique cohérent et adapté. Les défis mis en lumière dans les développements qui précèdent appellent en effet des réponses normatives concrètes, qui supposent une refonte profonde du droit positif existant. Cette adaptation du droit international privé congolais passera par l'élaboration d'une loi cohérente avec les enjeux économiques actuels du pays et du monde (1) et, surtout, par le renforcement de la coopération judiciaire et de l'intégration régionale (2).

1- Élaboration d'un code moderne, cohérent et judicieux

L'élaboration d'un code de droit international privé en RDC est une nécessité urgente, et elle constituera une avancée significative en cette période particulière marquée par la mondialisation des relations commerciales.

Ce nouveau code devrait notamment regrouper et moderniser les règles relatives aux contrats électroniques et aux litiges du numérique, en donnant également une place à la possibilité de règlement des litiges commerciaux internationaux par les modes alternatifs de règlement des litiges dans l'ordre juridique interne.

En ce qui concerne la réglementation sur les minerais, il nous semble que la consécration du droit commun et du droit minier congolais en tant que lois de police dans le prochain code de droit international privé garantirait l'application impérative du droit positif dans l'ordre juridique interne, indépendamment de la loi convenue par les parties dans un contrat minier international dont l'objet porte sur des minerais congolais. En même temps, en tant que telles, et à certaines conditions, leur libre prise en considération par les fors étrangers et les instances arbitrales internationales renforcerait la maîtrise juridique de la RDC sur un secteur qui lui est stratégique¹⁸.

Les lois de police, avec leurs limites et leurs imperfections, sont en effet un outil permettant de contribuer à la préservation de certains intérêts dont la sauvegarde est nécessaire dans un cadre

¹⁸BUREAU D. et MUIR WATT H., note sous CJUE (gr. ch.), 18 octobre 2016, aff. C-135/15, *République hellénique c/ G. Nikiforidis*, *Revue critique de droit international privé*, 2017/2, n° 2, pp. 238-244.

internationalisé¹⁹. L'enjeu politique, social et économique lié à ces ressources naturelles stratégiques est tel que l'application du droit commun et du droit minier congolais ne devrait souffrir aucune exception, même en présence d'éléments internationaux, et ce mécanisme aurait spécialement l'avantage de rencontrer les recommandations émanant de la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1962 portant sur la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles.

2- Renforcement de la coopération judiciaire et de l'intégration régionale

Un climat des affaires plus compétitif, attractif et protecteur des consommateurs en RDC requiert également de s'aligner sur les actes uniformes de l'OHADA, les standards de la Convention de La Haye du 2 juillet 2019 sur la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers en matière civile ou commerciale, en facilitant la reconnaissance et la circulation de tels actes, et les principes de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF). La reconnaissance et l'exécution des décisions étrangères (exequatur) sont indispensables pour sécuriser les transactions²⁰.

Enfin, il faudrait harmoniser les procédures avec les États membres de l'OHADA et de la ZLECAF. Le législateur pourrait s'inspirer des instruments internationaux tels que le Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne (RGPD) et les normes OHADA sur le commerce électronique pour une bonne adaptation de ce nouveau code de droit international privé congolais.

Conclusion

Le présent article se veut un plaidoyer pour l'élaboration d'un code de droit international privé congolais avec une prise en compte des enjeux économiques de l'heure.

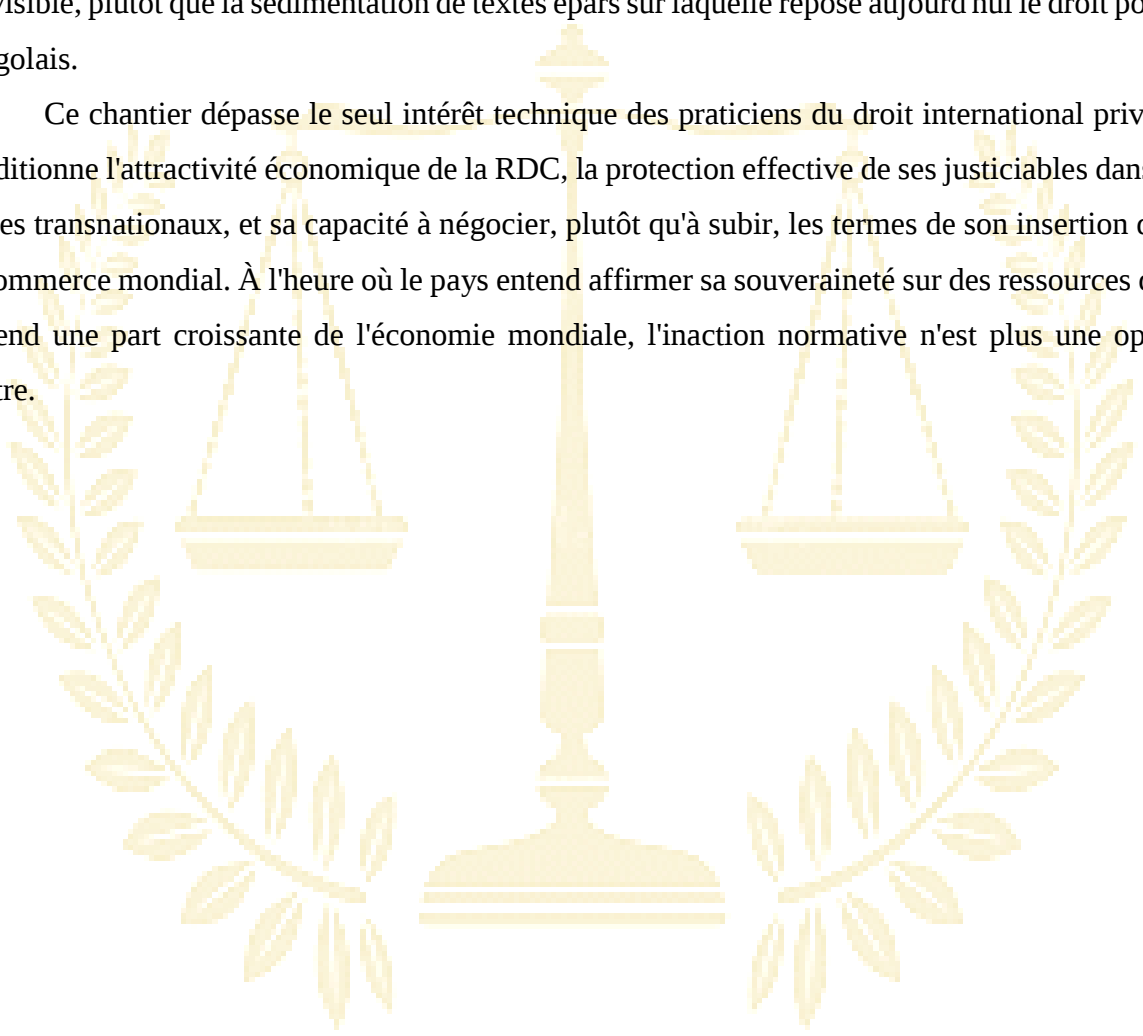
L'absence de code de droit international privé n'est pas une simple lacune technique pour la République Démocratique du Congo : c'est une vulnérabilité stratégique. Faute de règles propres, ce sont des lois et des juridictions étrangères qui, de facto, arbitrent le sort des contrats miniers, des transactions numériques et des échanges de services impliquant des opérateurs congolais au détriment d'un État dont la Constitution proclame pourtant la propriété du sol et du sous-sol.

¹⁹RACINE J.-B., « Droit économique et lois de police », *Revue internationale de droit économique*, t. XXIV, n° 1, 2010, pp. 61-79.

²⁰MBAYO M., « La coopération judiciaire en Afrique centrale : enjeux et perspectives », *Revue congolaise de droit*, 2021.

Cette situation appelle une réponse à deux vitesses. À court terme, la qualification du droit minier congolais en loi de police offre certainement un levier crucial et mobilisable sans attendre une réforme d'ensemble, pour réaffirmer la maîtrise de l'État sur ses ressources stratégiques. À moyen terme, seule une codification complète, intégrant conflits de lois, conflits de juridictions et reconnaissance des décisions étrangères, donnera à cette ambition une assise cohérente et prévisible, plutôt que la sédimentation de textes épars sur laquelle repose aujourd'hui le droit positif congolais.

Ce chantier dépasse le seul intérêt technique des praticiens du droit international privé. Il conditionne l'attractivité économique de la RDC, la protection effective de ses justiciables dans les litiges transnationaux, et sa capacité à négocier, plutôt qu'à subir, les termes de son insertion dans le commerce mondial. À l'heure où le pays entend affirmer sa souveraineté sur des ressources dont dépend une part croissante de l'économie mondiale, l'inaction normative n'est plus une option neutre.



La protection de la santé des citoyens communautaires par le droit douanier de la CEMAC. Étude à la lumière du droit camerounais

The Protection of citizens' health under CEMAC customs law. A study in light of Cameroonian

law Page | 57

Par :

ONGUENE NGUISSIMBI Marie Claudine

Doctorante en droit public - Université de Douala

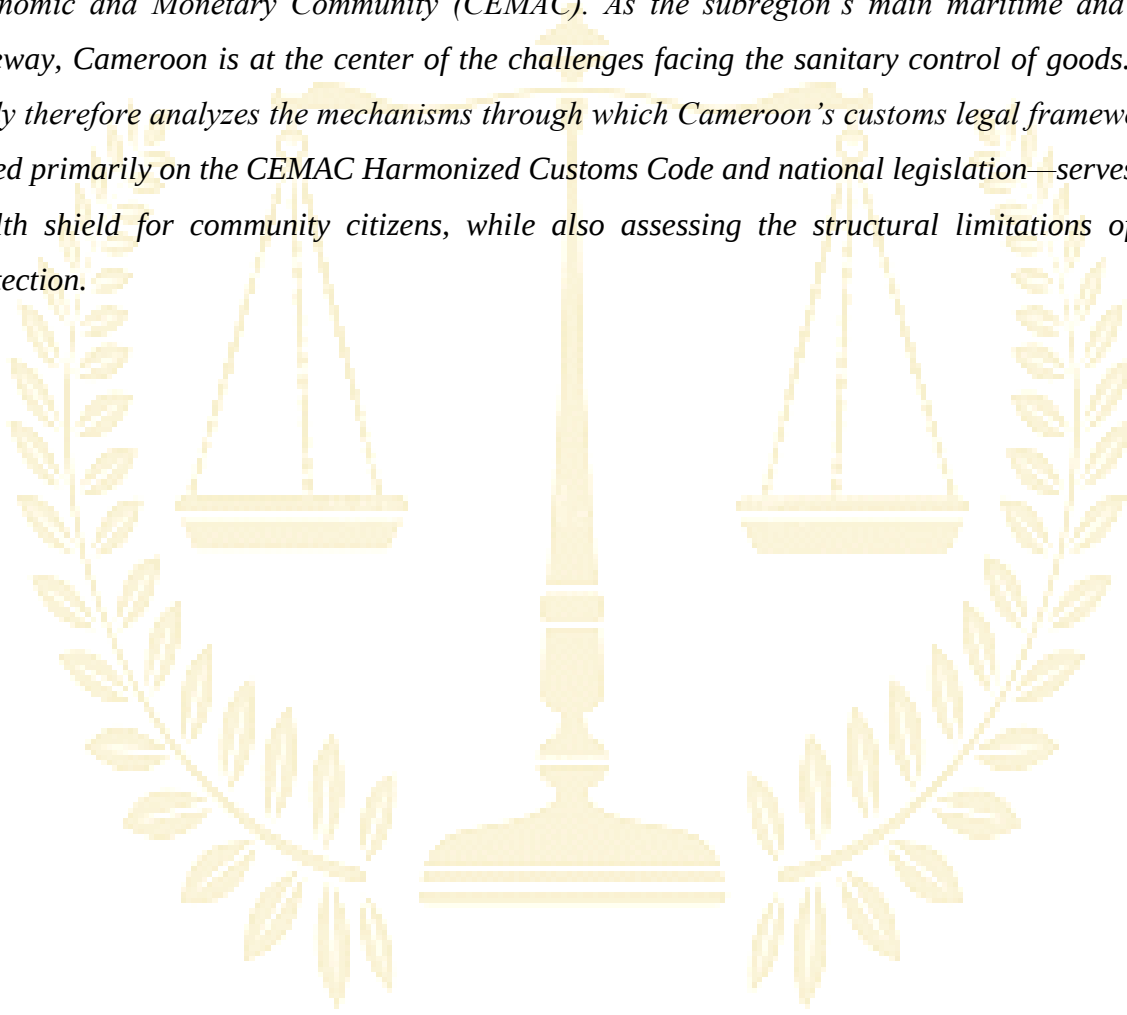
Résumé :

Traditionnellement perçu sous le prisme de sa fonction fiscale à travers le recouvrement des recettes douanières et la maximisation des recettes budgétaires, le droit douanier camerounais déploie pourtant une fonction économique et de régulation sociale fondamentale. Au cœur de cette mission non fiscale se trouve la protection de la santé des populations de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). En tant que principale porte d'entrée maritime et terrestre de la sous-région, le Cameroun cristallise les enjeux de la police sanitaire des marchandises. La présente étude analyse alors les mécanismes par lesquels l'arsenal juridique douanier camerounais adossé particulièrement sur le Code douanier harmonisé de la CEMAC et les textes nationaux, fait office de bouclier sanitaire pour les ressortissants communautaires, tout en évaluant au passage les limites structurelles de cette protection.

Abstract:

Traditionally viewed through the lens of its fiscal function specifically, the collection of customs revenue and the maximization of budgetary revenue Cameroon's customs law nevertheless serves a fundamental economic and social regulatory function. At the heart of this non-fiscal mission lies the protection of the health of the populations of the Central African Economic and Monetary Community (CEMAC). As the subregion's main maritime and land gateway, Cameroon is at the center of the challenges facing the sanitary control of goods. This study therefore analyzes the mechanisms through which Cameroon's customs legal framework—based primarily on the CEMAC Harmonized Customs Code and national legislation—serves as a health shield for community citizens, while also assessing the structural limitations of this protection.

Page | 58



Introduction

Le libéralisme économique caractérisé par l'internationalisation des échanges et l'accroissement des flux commerciaux, a entraîné une forte ouverture économique, politique et culturelle ainsi que le développement rapide des modalités de transport et les technologies de l'information et de la communication¹. Cette mondialisation des échanges commerciaux et l'intensification des flux transfrontaliers de marchandises ont profondément transformé les missions traditionnellement dévolues aux administrations douanières. Longtemps réduit à sa dimension fiscale et économique, le droit douanier s'est progressivement affirmé comme un instrument de protection des intérêts fondamentaux des États et des populations. À côté de ses fonctions classiques de perception des recettes publiques et de régulation du commerce extérieur, il contribue désormais à la sauvegarde d'intérêts dits non fiscaux, parmi lesquels figurent la sécurité, la protection de l'environnement et, plus particulièrement, la préservation de la santé publique². Cette évolution est d'autant plus perceptible dans les espaces d'intégration régionale où l'impératif de libre circulation des marchandises doit constamment être concilié avec les exigences de protection des populations.

En Afrique centrale, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) constitue le cadre institutionnel privilégié de cette dynamique d'intégration. Créée dans le but de favoriser l'établissement d'un marché commun et de renforcer la coopération entre ses États membres, elle s'est progressivement dotée d'un arsenal normatif destiné à assurer l'harmonisation des politiques douanières et commerciales³. L'adoption du Code des douanes de la CEMAC et des différents instruments communautaires qui l'accompagnent témoigne de la volonté des autorités communautaires d'édifier un espace économique intégré fondé sur la libre circulation des biens, tout en préservant les intérêts essentiels des populations de la communauté.

Dans ce contexte, la protection de la santé des populations de la CEMAC apparaît comme une préoccupation majeure⁴. En effet, l'ouverture des frontières et la multiplication des échanges

¹ LIBOM LILIKENG (M.), *Douanes Camerounaises, le temps des mutations*, Yaoundé, vol.1, p. 29.

² Sur les fonctions du droit douanier, voir notamment, TREMEAU (H.) et BERR (C. J.), *Le droit douanier. Communautaire et National*, 4^{ème} éd., Economica, Paris, 1997, pp. 22 et s.

³ L'article 2 de la convention régissant l'Union économique et monétaire de l'Afrique centrale dispose dans ce sens que l'Union Économique entend réaliser les objectifs suivants: (a) renforcer la compétitivité des activités économiques et financières en harmonisant les règles qui régissent leur fonctionnement; (b) assurer la convergence vers des performances soutenables par la coordination des politiques économiques et la mise en cohérence des politiques budgétaires nationales avec la politique monétaire commune; (c) créer un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes ; etc.

⁴ Sur les 17 Objectifs de développement durables (ODD), quatre concernent particulièrement la sécurité et la santé alimentaire, l'ODD 2 (faim, nutrition, agriculture durable), le 3 (bonne santé et bien-être), le 8 (croissance économique, emploi et travail) et le 17 (renforcement des partenariats) ; in <https://www.wto.org>.

favorisent certes le développement économique, mais elles exposent également les populations à des risques croissants liés à l'introduction sur le territoire communautaire de produits dangereux ou non conformes aux normes sanitaires. Les trafics de médicaments falsifiés, l'importation de denrées alimentaires impropres à la consommation, la circulation de substances toxiques ou encore l'entrée de produits contrefaits constituent autant de menaces susceptibles de compromettre gravement la santé publique. Par ailleurs, la mondialisation des échanges est aussi à l'origine des atteintes à la santé venant de l'extérieur avec le phénomène de contagion véhiculée ou accentuée par la circulation des personnes et des biens. L'actualité sanitaire du coronavirus nous en a donné une pâle illustration. Il en est de même plus récemment encore de l'alerte mondiale sur des sirops de toux mortels importés qui a amené la douane camerounaise à renforcer la surveillance au niveau des frontières⁵, etc. Ces phénomènes, dont l'ampleur ne cesse de croître, imposent aux autorités communautaires et nationales de mettre en place des mécanismes juridiques et institutionnels aptes à garantir un contrôle efficace des marchandises circulant dans l'espace CEMAC. Ainsi entendue, la santé des consommateurs telle qu'envisagée dans le cadre de la présente étude apparaît à la fois comme un état et comme un droit.

Le droit douanier occupe à cet égard une place stratégique. Située aux frontières, l'administration des douanes constitue l'une des premières lignes de défense contre l'introduction des produits présentant des risques pour la santé humaine. À travers les opérations de contrôle, de surveillance et de répression des fraudes, elle participe activement à la mise en œuvre des politiques sanitaires nationales et communautaires. Ainsi, les préoccupations de santé publique s'inscrivent désormais parmi les finalités essentielles assignées au droit douanier moderne.

Cette évolution fonctionnelle du droit douanier est particulièrement perceptible au sein de la CEMAC. Loin de se limiter à l'organisation technique des échanges commerciaux, le droit douanier communautaire comporte plusieurs dispositions visant la protection des intérêts non économiques des populations. Celles-ci trouvent leur fondement aussi bien dans les textes communautaires que dans les engagements internationaux souscrits par les États membres, notamment en matière de santé publique, de lutte contre la contrefaçon et de sécurité sanitaire. La réalisation de ces objectifs implique cependant une intervention complémentaire des législations nationales chargées d'assurer l'application effective des prescriptions communautaires.

Le Cameroun, État membre de la CEMAC et principal pôle économique de la sous-région, offre à cet égard un cadre d'analyse particulièrement pertinent. En raison de sa position

⁵ ZOGO Marius, « Santé infantile : la douane camerounaise renforce la surveillance après l'alerte sur la circulation de sirops mortels », in ECOMATIN, parution du 11 novembre 2025.

géographique stratégique, de l'importance de ses échanges commerciaux et du rôle central qu'il joue dans le transit des marchandises vers les autres pays de la communauté, il constitue un observatoire privilégié de la mise en œuvre du droit douanier communautaire⁶. Les autorités camerounaises ont, au fil des réformes, intégré dans leur ordre juridique interne diverses dispositions destinées à renforcer la protection de la santé publique à travers l'action douanière. L'administration des douanes collabore ainsi avec plusieurs structures nationales compétentes en matière sanitaire, notamment les services vétérinaires, les autorités phytosanitaires, les organismes de normalisation et les administrations chargées de la santé publique.

Toutefois, en dépit de l'existence de ce dispositif juridique et institutionnel, l'efficacité de la protection sanitaire assurée par le droit douanier demeure sujette à interrogation. Les insuffisances des moyens de contrôle, la porosité des frontières, l'essor des réseaux criminels transnationaux, la persistance de la contrebande et les difficultés liées à la coordination entre les différents acteurs concernés constituent autant de facteurs susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs poursuivis. En outre, l'exigence de facilitation des échanges, qui constitue l'une des finalités majeures de l'intégration économique communautaire, peut parfois entrer en tension avec les impératifs de protection de la santé publique.

Dès lors, la question se pose de savoir dans quelle mesure le droit douanier de la CEMAC, appréhendé à la lumière du droit camerounais, contribue à la protection de la santé des citoyens communautaires tout en garantissant la libre circulation des marchandises.

L'intérêt scientifique de cette réflexion est double. D'une part, elle permet de mettre en lumière la dimension sanitaire du droit douanier, encore relativement peu étudiée dans la doctrine juridique d'Afrique centrale, traditionnellement orientée vers les aspects fiscaux et économiques de cette branche du droit. D'autre part, elle offre l'occasion d'apprécier la contribution du droit camerounais à la mise en œuvre des normes communautaires relatives à la protection de la santé des populations.

L'intérêt pratique de l'étude réside également dans l'évaluation de l'effectivité des mécanismes de contrôle douanier face aux nouveaux défis sanitaires engendrés par la mondialisation des échanges. Elle permet ainsi d'appréhender les interactions entre le droit communautaire et le droit interne dans la construction d'un espace économique intégré garantissant

⁶ Sur le rôle central du Cameroun dans le transit des marchandises en Afrique centrale, voir notamment : TCHIMMOGNE (A.), *La facilitation du transport maritime de marchandises dans la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)*, Thèse de Doctorat, Université de Paris 1 en cotutelle avec l'Université de Dschang, 2018, p. 1 et s. ; ATANGANA BAMELA (H.), « Corridors des échanges routiers nord camerounais et structuration des territoires traversés », *BSGLg*, 82, 2024, pp. 169-184.

non seulement la libre circulation des marchandises, mais également la sécurité sanitaire des consommateurs.

Sur le plan méthodologique, cette étude repose essentiellement sur une approche juridique fondée sur l'analyse des instruments normatifs de la CEMAC, des textes camerounais applicables, de la jurisprudence pertinente ainsi que des travaux doctrinaux relatifs au droit douanier et au droit de la santé. Une démarche à la fois analytique et critique sera privilégiée afin d'évaluer la portée réelle des mécanismes de protection mis en place et d'identifier les difficultés susceptibles d'affecter l'efficacité.

L'hypothèse qui sous-tend cette recherche est que le droit douanier de la CEMAC constitue un instrument essentiel de protection de la santé des ressortissants communautaires grâce aux prérogatives reconnues aux administrations douanières et aux mécanismes de contrôle instaurés tant au niveau communautaire qu'au niveau national. Toutefois, l'effectivité de cette protection demeure conditionnée par le renforcement des capacités opérationnelles des administrations concernées, l'amélioration de la coopération interinstitutionnelle et l'adaptation permanente du cadre juridique aux mutations des échanges internationaux et aux nouveaux risques sanitaires.

Dans cette perspective, l'on s'aperçoit à l'analyse que si la protection normative de la santé des ressortissants de la CEMAC par le droit douanier est affirmée (I), la protection institutionnelle reste atrophée (II).

I- UNE PROTECTION NORMATIVE AFFIRMÉE

L'affirmation de la protection de la santé des populations de la CEMAC se révèle à l'analyse des règles de la CEMAC d'une part (A) et des règles nationales d'autre part (B).

A- L'affirmation de la protection normative de la santé des citoyens communautaires par le droit douanier de la CEMAC

L'article 17 de la convention régissant l'UEAC dispose qu' « *au cours de la première étape de la construction de l'Union Économique, le Conseil des Ministres, sur proposition du Secrétaire Exécutif, statue à la majorité simple sur l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques et sanitaires ainsi que sur les procédures d'homologation et de certification à l'échelle de l'Union Économique* ». Dans ce sillage, la lecture de l'œuvre du Conseil des Ministres en la matière laisse percevoir le principe de la prohibition des marchandises portant atteinte à la protection de la santé tout en laissant la possibilité d'une réexpédition desdites marchandises non conformes aux prescriptions sanitaires et techniques (1). Au-delà de cet encadrement global dans le Code douanier de la CEMAC, quelques initiatives communautaires révèlent un esprit d'harmonisation notamment dans le secteur phytosanitaire (2)

1- Le principe de la prohibition des marchandises portant atteinte à la santé des citoyens communautaires

L'article 16 de la convention régissant l'UEAC dispose que sous réserve des mesures de rapprochement des législations mises en œuvre par l'Union Économique, les États membres peuvent interdire ou restreindre l'importation, l'exportation, ou le transit des biens, lorsque ces interdictions ou restrictions sont justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, de préservation des végétaux, de protection des patrimoines culturel, historique ou archéologique, de protection de la propriété industrielle et commerciale. Cette disposition d'ordre général est renchérie par l'article 55, alinéa 1 du Code douanier de la CEMAC qui considère comme prohibées toutes marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite à quelque titre que ce soit, ou soumises à des restrictions, à des règles de qualité ou de conditionnement ou à des formalités particulières. C'est dire que les interdictions et formalités étatiques qui peuvent être justifiées par les raisons de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux ont d'abord un fondement communautaire, même si les règles particulières relatives à la conformité relèvent des dispositions internes des États parties.

L'interdiction des marchandises susceptibles de porter atteinte à la protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, ainsi que celles qui ne sont pas assorties d'un certificat de conformité vise ainsi à protéger les populations communautaires de la CEMAC. Cette protection est davantage accentuée par le caractère personnel du certificat de conformité. Ainsi, l'article 55, alinéa 3 du Code douanier de la CEMAC précise que tous titres portant autorisation d'importation ou d'exportation (licences ou autres titres analogues) ne peuvent, en aucun cas, faire l'objet d'un prêt, d'une vente, d'une cession et, d'une manière générale, d'une transaction quelconque de la part des titulaires auxquels ils ont été nominativement accordés. Cela permet ainsi d'éviter que des individus malintentionnés instrumentalisent le certificat de conformité pour contourner le dispositif de contrôle institué. Lorsque l'administration douanière de l'État partie se retrouve donc face à des marchandises prohibées du fait du défaut de conformité, le législateur communautaire lui donne l'orientation à suivre, notamment la réexpédition de la marchandise prohibée.

En effet, le constat du défaut de conformité d'une marchandise aux normes de qualité implique des conséquences précises. La non-conformité à ces normes peut être matérialisée lorsque les documents douaniers qui accompagnent la marchandise ne font pas ressortir par exemple le certificat phytosanitaire qui atteste que les produits végétaux importés ou exportés sont

jugés sains de toutes maladies et d'ennemis dangereux des cultures, ou encore le certificat sanitaire qui atteste que les animaux importés ou exportés sont reconnus propres à la consommation humaine.

Plus concrètement, ce défaut de conformité peut être constitutif d'une infraction douanière, c'est-à-dire tout acte ou abstention qui viole les lois ou les règlements, lorsque ceux-ci ont été pris en vertu d'une délégation exprimée par la loi, et qui est frappée d'une peine par le Code des douanes. Dans une telle configuration, le défaut de conformité ou tout au moins la présence des marchandises prohibées à l'importation peut déboucher sur des mesures de saisie dont le procès-verbal permet en réalité de constater l'infraction douanière. Pour mémoire, dans le cadre de l'opération baptisée «*Halte au commerce illicite*» (Halcomi), lancée le 16 août 2016 à l'initiative de la douane camerounaise, en partenariat avec des opérateurs économiques locaux, les douaniers viennent de procéder à la saisie d'une cargaison de quatre tonnes de médicaments contrefaits, apprend-on de sources officielles. Ces produits pharmaceutiques contrefaits, en provenance de l'Afrique de l'Ouest, étaient stockés dans des magasins au marché central de Yaoundé, dans la capitale camerounaise. «*Il s'agit de la plus grande saisie du genre, réalisée par nos équipes depuis le lancement de l'opération*», a indiqué Marcel Kamgaing, Coordonnateur de la zone 2 de l'opération Halcomi⁷. Pareillement, les Éléments de la Brigade Mobile des Douanes de Bafoussam 1er ont intercepté une importante cargaison de produits pharmaceutiques de contrebande constituée de 7.500 ampoules injectables, 1.200 flacons de solutions injectables et 10.000 comprimés. La saisie est intervenue le 19 mars 2025 au poste de contrôle mixte de Tonga, lors de l'inspection physique des bagages de soute d'un bus de transport en provenance de Yaoundé. Un Procès-Verbal de saisie a été rédigé et transmis⁸.

Toutefois, le législateur communautaire prévoit une mesure tempérée à l'égard des marchandises prohibées notamment du fait du risque d'atteinte à la santé. L'article 64, alinéa 2 du Code douanier dispose dans ce que dans les cas où des marchandises présentées pour l'importation sont refusées par l'autorité compétente d'un État membre pour cause de non-respect des réglementations sanitaires ou phytosanitaires ou des règlements techniques prescrits, les autorités douanières, sous réserve de leurs lois et réglementations et conformément à celles-ci, autorisent l'importateur à réexpédier ou à renvoyer à l'exportateur ou à une autre personne désignée par l'exportateur les marchandises refusées. Une telle mesure permet ainsi de faire sortir définitivement la marchandise concernée du pays dans lequel elle présenterait des risques. Cela

⁷ Voir dans ce sens, www.agenceecofin.com, 08 décembre 2016.

⁸ Voir dans ce sens <https://aidfdouaniers.org/>.

peut se comprendre dans la mesure où, une saisie de ladite marchandise aurait pour impact de la maintenir sur le territoire douanier concerné et donc d'exposer ses populations. Seulement, pour des raisons procédurales et d'enquête, lesdites marchandises peuvent être temporairement saisies. Dans une telle occurrence, l'article 224, alinéa 2 du Code douanier dispose que lorsque les marchandises placées en admission temporaire normale ne peuvent être réexportées par suite d'une saisie et que cette saisie n'a pas été pratiquée à la requête de particuliers, l'obligation de réexportation est suspendue pendant la durée de la saisie.

Si d'aventure, l'importateur ne satisfait pas à son obligation de réexpédition des marchandises prohibées, le législateur communautaire laisse la faculté aux autorités douanières à adopter une solution différente pour ces marchandises non conformes. Il pourrait alors s'agir dans ces derniers cas de la destruction des marchandises non conformes sans préjudice de la responsabilité civile des propriétaires des marchandises concernées. Cette responsabilité prend une coloration particulière à la lecture des initiatives d'harmonisation dans le domaine phytosanitaire.

2- L'exigence de l'homologation préalable des produits phytosanitaires et pharmaceutiques

Plusieurs initiatives ont déjà été prises dans le contexte de la CEMAC jetant ainsi les bases d'une éventuelle harmonisation à venir concernant particulièrement les pesticides. En effet, une réglementation commune sur l'homologation des pesticides en Afrique centrale a été signée à Douala par les Ministres de l'agriculture de la CEMAC en date du 08 septembre 2005 dans le but de mettre en commun les expériences et l'expertise des États membres pour l'évaluation et l'homologation des pesticides afin d'assurer leur utilisation rationnelle et judicieuse, ainsi que la protection de la santé humaine et de l'environnement . Elle concerne précisément l'expérimentation, l'autorisation, l'importation, l'exportation, le transport, le transit, le stockage, la mise sur le marché, l'utilisation, le contrôle et l'élimination de matières actives et de produits formulés des pesticides dans les États de la zone CEMAC, suivant les directives édictées par la FAO .

Dans l'ensemble, cette réglementation définit les conditions ainsi que la procédure d'homologation, et donne la latitude aux autorités compétentes des États membres de contrôler l'importation, l'exportation, la mise sur le marché, l'utilisation et la destruction des pesticides non homologués. Pour garantir l'effectivité de cette harmonisation, la réglementation institue un organe d'homologation commun à savoir le Comité d'Homologation des Pesticides d'Afrique Centrale (CPAC), qui le fait pour l'ensemble des États concernés notamment à l'aide du

laboratoire inter-états d'analyse des pesticides et de contrôle de qualité des aliments en Afrique centrale (LIEAP) dont la réunion de planification a eu lieu à Douala, du 27 au 30 mai 2009 .

En avril 2019, le CPAC est véritablement entré en action sur le plan réglementaire en adoptant des décisions interdisant l'importation, la distribution et le stockage de substances actives ; réglementant l'importation, la distribution, l'utilisation, et le stockage de trois autres substances (alachlore, des composes du Tributylétain et du monocrotophos) ; et fixant les frais d'examen des dossiers de régionalisation des homologations des pesticides .

Page | 66

En ce qui concerne les produits pharmaceutiques, la CEMAC a désigné en 2002, l'Organisation de coordination pour la lutte contre les endémies en Afrique centrale (OCEAC) comme étant son organisme spécialisé en matière de santé publique. À ce titre, elle pilote le processus d'harmonisation des politiques pharmaceutiques nationales. Elle a ainsi élaboré un projet de politique pharmaceutique commune qui a été soumis aux Ministres en charge de la santé en avril 2013. Ce texte définit, entre autres, les critères d'homologation de médicaments, d'inspection pharmaceutique et de contrôle de qualité. Le Laboratoire national de contrôle de qualité des médicaments et d'expertise (LANACOME) du Cameroun a été identifié pour servir de référence. Cela laisse déjà transparaître l'étendue de la définition des normes par les États membres de la CEMAC.

B- L'affirmation de la protection normative de la santé des citoyens communautaires par les règles nationales

Les articles 55 à 63 du Code douanier de la CEMAC prévoient les principes de prohibition des marchandises fondées notamment sur le souci de protéger les ressortissants de l'espace communautaire. Seulement, pour l'application pratique de ces principes, il revient au législateur national d'en définir les modalités. C'est le sens de l'article 64, alinéa 1 du Code douanier de la CEMAC qui dispose que les conditions et les modalités d'application des articles 55 à 63 du présent code sont prévues par la législation de chaque État membre. La douane est en effet, par-dessus tout, un domaine de souveraineté⁹. Il appartient ainsi à chaque État, en fonction de ses spécificités, de déterminer *in fine* les caractéristiques que doit posséder toute marchandise destinée à franchir ses frontières, l'objectif final étant de définir, en fonction des mœurs, des coutumes et des moyens techniques et financiers disponibles, les caractéristiques ou normes d'un produit, d'un bien ou d'un service, dans un but de précision, de simplification, de qualité, de moindre coût et de

⁹ KAM YOGO (E.D.), « Le droit douanier de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale à l'épreuve des règles de l'organisation mondiale du commerce », préc., pp. 30 et s.

compétitivité¹⁰. S'agissant particulièrement de la sécurité des ressortissants communautaires, ces normes peuvent concerner la sécurité sanitaire (1) ou la sécurité phytosanitaire (2).

1- Les normes nationales de la qualité et la sécurité sanitaire des marchandises

Au Cameroun, la sécurité sanitaire des marchandises est réglementée par la loi n°2018/020 du 11 décembre 2018 portant Loi-cadre sur la sécurité sanitaire des aliments¹¹.

Page | 67

La loi cadre de 2018 sur la sécurité sanitaire des aliments fixe ainsi les principes et les bases réglementaires relatives aux denrées alimentaires, aux aliments pour animaux destinés à la consommation humaine et aux additifs et compléments alimentaires, en vue d'assurer un niveau élevé de protection de la vie et de la santé des consommateurs et de respect de l'environnement¹². Elle a notamment pour objectif de :

- Garantir aux consommateurs l'innocuité des aliments ;
- Prévenir et maîtriser les maladies d'origine alimentaire ;
- Rendre obligatoire la déclaration des toxi-infections alimentaires ;
- Promouvoir le commerce national et international des aliments par l'établissement d'un système d'innocuité efficace, basé sur les principes scientifiques ;
- Contribuer à l'établissement de standards spécifiques pour les aliments consommés et commercialisés dans le pays et veiller à leur application dans des plans de contrôle et de surveillance ;
- Améliorer la qualité des aliments produits sur le territoire national à travers la mise en œuvre de bonnes pratiques de production, de fabrication et d'hygiène, d'un système de maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires ;
- Développer un système officiel d'inspection et de contrôle efficace, fondé sur les normes, les règlements techniques et le cas échéant, les données scientifiques ;
- Mettre en place un système national des autorisations de mise en consommation des denrées alimentaires, des aliments pour animaux, des additifs et des compléments alimentaires ;
- Etc.

¹⁰ Voir notamment l'article 2, alinéa 3 de la Loi n° 96 / 11 Du 05 Août 1996 Relative à la Normalisation.

¹¹ Dans certains pays de la CEMAC, la question de la sécurité sanitaire des aliments est également abordée. Voir notamment : Ordonnance 11-014 2011-02-28 PR portant Code d'hygiène au Tchad qui envisage la question au titre 4, chapitre 3 consacré à l'hygiène des denrées alimentaires qui est d'ailleurs appuyée par le Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) ; il en est de même de Loi n°03.04 du 20 janvier 2003, portant Code d'hygiène en république centrafricaine qui envisage la question dans ses articles 22 et suivants ; etc.

¹² Voir l'article 1 de la loi-cadre de 2018 sur la sécurité sanitaire des aliments au Cameroun.

Afin d'atteindre ces différents objectifs, le législateur national pose plusieurs principes qui doivent être observés afin d'orienter la procédure de contrôle alimentaire, laquelle doit normalement déboucher sur l'autorisation de mise en consommation humaine, pièce essentielle dans le processus de certification des marchandises constituées d'aliment dans la CEMAC en général et au Cameroun en particulier.

Plusieurs principes gouvernent ainsi la sécurité sanitaire des aliments notamment le principe d'innocuité, le principe d'analyse et d'évaluation des risques, le principe de précaution.

L'innocuité renvoie à l'absence de nuisance. C'est plus concrètement le caractère des produits alimentaires respectant le seuil permis et sans danger quant à la présence de contaminants, d'agents pathogènes et de substances toxiques. À ce propos, le législateur camerounais précise que, conformément au principe d'innocuité des aliments, les aliments et les objets au contact des aliments, y compris les ingrédients, les emballages et les ustensiles utilisés pour leur production, leur fabrication et leur préparation, ne doivent pas constituer un risque pour la santé humaine¹³. Ce risque est déterminé grâce au principe de l'analyse et de l'évaluation des risques.

Le législateur camerounais pose le principe de l'analyse et de l'évaluation des risques sans en expliciter le contenu. L'on peut simplement y retenir que la législation applicable et l'intervention des autorités compétentes et opérateurs économiques en matière alimentaire sont basées sur le principe d'analyse des risques¹⁴. S'agissant de l'évaluation des risques, le législateur précise simplement qu'elle doit obéir aux critères scientifiques et être effectuée de manière indépendante et transparente et surtout qu'elle sert de base à la gestion des risques et à la communication sur les risques¹⁵. Il faut en conséquence se référer aux différents documents de travail portant sur la question pour en expliciter le contenu. Dans cette occurrence, le rapport de la 23^e session de la Commission du *Codex Alimentarius* tenu à Rome courant l'année 1999 donne quelques définitions des termes. Ainsi, l'analyse des risques apparaît comme un processus comportant trois volets : évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques. Par évaluation des risques, l'on doit entendre un processus à base scientifique comprenant les étapes telles que : l'identification des dangers ; la caractérisation des dangers ; l'évaluation de l'exposition et la caractérisation des risques.

Toutefois, il arrive souvent que les données scientifiques détenues par l'État ou l'organe de contrôle soient insuffisants pour caractériser l'innocuité de l'aliment destiné à la

¹³ Voir l'article 5 de la loi cadre de 2018 sur la sécurité sanitaire des aliments.

¹⁴ Article 6, alinéa 1 de la loi cadre de 2018 sur la sécurité sanitaire des aliments.

¹⁵ Article 6, alinéa 2 et 3 de la loi cadre de 2018 sur la sécurité sanitaire des aliments.

commercialisation. Dans une telle occurrence, le législateur renvoie à l'observation de la précaution. C'est dans ce sens que l'article 9, alinéa 1 de la loi cadre de 2018 relative à la sécurité sanitaire des aliments dispose que l'application du principe de précaution permet aux décideurs d'agir dans les cas où les données scientifiques sont insuffisantes, peu concluantes ou incertaines, mais où, selon des indications découlant d'une évaluation scientifique objective et préliminaire, il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter des effets potentiellement dangereux pour la santé découlant d'un phénomène, d'un produit ou d'un procédé.

Quoiqu'il en soit, il appartient aux opérateurs économiques du secteur alimentaire d'assurer la conformité de leurs activités aux dispositions de la législation alimentaire. Ils sont dès lors responsables de la protection de la santé des consommateurs, en relation avec les produits qu'ils mettent en consommation¹⁶. La conformité des aliments à la législation alimentaire est vérifiée lors de la procédure de contrôle alimentaire¹⁷ qui doit normalement déboucher sur la délivrance de l'autorisation de mise en consommation humaine après certification de la conformité.

L'autorisation de mise en consommation des denrées alimentaires, aliments pour animaux, additifs alimentaires et compléments alimentaires est délivrée par l'autorité compétente. Elle porte aussi bien sur les denrées alimentaires et assimilées produites au niveau national que sur celles qui sont importées. En cela, l'autorisation de mise en consommation constitue un document essentiel pour l'entrée des marchandises sur le territoire d'un État comme le Cameroun au même titre que le certificat phytosanitaire.

2- Les normes nationales de la sécurité phytosanitaire des marchandises

En dehors de quelques initiatives à l'échelle communautaire soulevées plus haut, l'essentiel des normes phytosanitaires relève des législations nationales de la CEMAC.

Au Cameroun, les normes phytosanitaires sont définies par plusieurs textes à savoir : la loi n° 2000/017 du 19 décembre 2000 portant réglementation de l'inspection sanitaire et vétérinaire ; la Loi 2003/003 du 21 avril 2003 portant protection phytosanitaire ; le Décret n° 2015/2875/PM du 1er juillet 2015 instituant et fixant les modalités de mise en œuvre du (programme d'évaluation de la conformité avant embarquement (PCAE) ; le Décret 2005/772/PM du 06 avril 2005 fixant les conditions d'homologation et de contrôle des produits phytosanitaires ; le Décret 2005/771/PM du 06 avril 2005 fixant les modalités d'exécution des opérations de quarantaine végétale ; la

¹⁶ Voir l'article 11 de la loi cadre de 2018 sur la sécurité sanitaire des aliments.

¹⁷ Pour le déroulement de la procédure de contrôle alimentaire, voir les dispositions des articles 16 et suivants de la loi cadre de 2018 relative à la sécurité sanitaire des aliments.

Décision 0976/D/MINADER du 20 juillet 2018 fixant les modalités de production et de certification des fruits et légumes frais destinés à l'exportation.

À la lecture de ces différents textes, il ressort que les produits d'origine animale doivent faire l'objet d'une inspection vétérinaire sanitaire avant la mise en consommation¹⁸. Il s'agit concrètement de l'ensemble des mesures prises, en ce qui concerne les animaux, les produits d'origine animale ou halieutique et leur dérivé, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national qu'aux frontières (importation et exportation) pour s'assurer qu'une denrée est propre à la consommation¹⁹.

Page | 70

Les animaux vivants doivent être accompagnés de la carte de vaccination internationale ou nationale. La loi relative à la normalisation régit le système national de normalisation et la marque nationale de qualité, la certification de conformité, l'agrément des laboratoires d'essai, des organismes de contrôle de qualité, des organismes ou bureaux de normalisation, et le contrôle de qualité.

La Loi 2003/003 du 21 Avril 2003 portant protection Phytosanitaire quant à elle fixe les principes et les règles régissant la protection phytosanitaire au Cameroun. Elle prévoit dans ce sens que la protection phytosanitaire se fait à travers l'élaboration, l'adoption et l'adaptation des normes en la matière ; la prévention et la lutte contre les ennemis des végétaux et des produits végétaux ; l'utilisation des produits phytosanitaires sans danger pour la santé humaine, animale et pour l'environnement ; la diffusion et la vulgarisation des techniques appropriées à la protection phytosanitaire ; le contrôle de l'importation et de l'exportation des produits phytosanitaires, des végétaux, produits végétaux et autres articles réglementés pouvant entraîner la dissémination des ennemis des végétaux ; etc²⁰.

Les normes applicables dans le domaine phytosanitaire sont élaborées et mises en vigueur conformément à la législation nationale et aux instruments internationaux en la matière²¹. Elles peuvent porter sur la quarantaine végétale²², sur la surveillance phytosanitaire, sur la lutte phytosanitaire²³, sur l'utilisation, l'inspection et le contrôle des produits phytosanitaires²⁴.

¹⁸ Voir l'article 4 de la Loi n° 2000/017 du 19 décembre 2000 portant réglementation de l'inspection sanitaire vétérinaire.

¹⁹ Voir l'article 2 de la Loi n°2000/017 du 19 décembre portant réglementation de l'inspection sanitaire vétérinaire.

²⁰ Voir l'article 2 de la Loi n°2003/003 du 21 avril 2003 portant protection phytosanitaire.

²¹ Voir l'article 7 de la Loi n°2003/003 du 21 avril 2003 portant protection phytosanitaire. Comme instrument international en la matière, on peut citer essentiellement l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

²² Articles 8 et suivants de la loi de 2003 précitée ;

²³ Articles 15 et suivants de la loi de 2003 précitée ;

²⁴ Articles 19 et suivants de la loi de 2003 précitée.

L'introduction, la détention, et le transport sur le territoire national, des organismes de quarantaine, quel que soit leur stade de développement est interdite. La liste des organismes de quarantaine est publiée par le Ministère chargé de l'Agriculture, et est régulièrement mise à jour. Toutefois, des dérogations peuvent être accordées pour des besoins de recherche, d'expérimentation ou de formation. L'importation ou l'exportation des végétaux ou produits végétaux, sols et milieu contaminés est prohibée.

Quoiqu'il en soit, un certificat phytosanitaire doit accompagner l'importation ou l'exportation des végétaux, produits végétaux, sols ou milieu de culture. Il s'agit concrètement d'un document officiel conforme au modèle établi par la convention internationale pour la protection des végétaux, attestant de l'état sanitaire d'un envoi soumis au contrôle phytosanitaire²⁵. En outre, l'importation de végétaux, produits végétaux réglementés ou d'agents de lutte biologique est conditionnée par l'obtention d'un permis d'importation.

Toutefois, l'on peut déplorer la lenteur dans le processus de mise en place d'un sous-comité SPS/OTC destiné à examiner le fonctionnement et la cohérence entre les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les obstacles techniques au commerce (OTC), l'objectif global étant de parvenir à un équilibre entre la protection des consommateurs et la libre circulation des marchandises. Des avancées notoires ont certes été enregistrées, notamment avec la tenue du sixième examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord SPS. Avec cette réunion tenue en 2023, les membres de l'OMC ont étudié et adopté le processus proposé pour le sixième examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord SPS. Le Comité s'attellera à l'examen de l'Accord tout au long de l'année 2024. Il est prévu que le processus soit achevé début 2025²⁶. Toute chose qui laisse déjà entrevoir l'atrophie décriée de la protection institutionnelle de la santé des populations de la CEMAC.

II-UNE PROTECTION INSTITUTIONNELLE ATROPHIÉE

Les exigences du droit douanier relatives à la conformité et la qualité des marchandises destinées à la consommation contribuent indéniablement à la préservation de la santé des citoyens au Cameroun. Ces exigences consolident le droit à la santé, droit social par excellence²⁷, nécessitant une action des pouvoirs publics. Non seulement l'État fixe le cadre normatif qui détermine le contenu et la portée du droit à la santé, mais il dote certaines institutions de pouvoirs

²⁵ Article 3 de la loi de 2003 précitée.

²⁶ Voir sur la question le rapport du sixième examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord SPS, disponible en ligne sur le site de l'OMC.

²⁷ GRÜNDLER (T.), « Le juge et le droit à la protection de la santé », *Revue de droit sanitaire et social*, in dossier *Le juge et les droits sociaux*, n° 5, 2010, sept-oct 2010, pp. 835-846, p. 835.

pour en assurer l'effectivité. Ces institutions renvoient de prime abord aux juridictions, dont la fonction est de constater les violations du droit à la santé, et de prescrire, corrélativement, les mesures idoines pour les réparer, non sans assurer l'exécution des décisions rendues au moyen de la contrainte. En dehors des juridictions, l'effectivité du droit à la santé peut être assurée par des services publics ou des ordres de régulation des professions de la santé.

L'analyse des missions et prérogatives assignées à ces institutions révèle sans conteste que le droit douanier contribue à la protection institutionnelle du droit à la santé au Cameroun. Cette protection est perceptible dans les voies de droit juridictionnelle et non juridictionnelle, offertes aux populations pour assurer le respect du droit à la santé, partant de l'ancrage du droit douanier. Toutefois, l'observation en profondeur révèle un hiatus entre la protection institutionnelle observée et celle attendue, ce qui peut s'expliquer par la justiciabilité restrictive du droit à la santé (A) et l'efficacité limitée des mécanismes non juridictionnels de garantie du droit à la santé au Cameroun (B).

A- Une protection juridictionnelle affaiblie

Le juge, qu'il soit judiciaire ou administratif, peut être saisi par un citoyen en raison d'un préjudice sanitaire découlant du non-respect des exigences douanières relatives à la qualité et la sécurité des marchandises importées sur le territoire camerounais. Dans son office, le juge ne peut examiner les requêtes contentieuses et apporter la réparation escomptée que lorsque les conditions de sa saisine sont réunies, et que ses pouvoirs lui permettent de rétablir la situation antérieure de la victime d'un préjudice médical. Dans cette veine, il ressort que la restriction des conditions de la saisine du juge (1) et la restriction de ses pouvoirs dans la réparation des préjudices médicaux découlant des activités de l'administration douanière (2) affaiblissent la protection juridictionnelle du droit à la santé des consommateurs de produits importés au Cameroun.

1- La restriction des conditions de saisine du juge

Les hypothèses de saisine du juge camerounais pour des préjudices sanitaires résultant de la qualité des marchandises et produits importés sont assez restreintes. Un recours aux fins d'effectivité du droit à la santé fondé sur le non-respect des exigences douanières relatives à la qualité des marchandises et produits importés au Cameroun se heurte à la justiciabilité complexe des droits sociaux. En la matière, les motifs d'ouverture du recours contentieux sont adossés de manière générale aux hypothèses classiques de saisine du juge judiciaire ou administratif en raison des faits imputables à l'Administration douanière. L'analyse des conditions de saisine du juge démontre que sa saisine est restrictive, aussi bien devant le juge judiciaire, que devant le juge administratif.

Le juge judiciaire peut être saisi pour des faits imputables aux agents publics, détachables de l'exercice de leurs fonctions. Dans l'hypothèse où un agent de la douane se rend coupable d'une mauvaise exécution des procédures de vérification des marchandises lors des opérations de contrôle des conteneurs, et que cette négligence favorise l'entrée des marchandises dangereuses pour les consommateurs sur le territoire camerounais, l'Administration peut exercer une action récursoire contre son agent, après avoir assumé sa responsabilité civile en raison de l'acte dudit agent²⁸. La responsabilité personnelle de l'agent est engagée toutes les fois qu'il enfreint aux règles d'éthique et de déontologie, notamment pour des cas de corruption, d'abus de pouvoir. Bien que certaines actualités au Cameroun conduisent à déplorer une indifférence réciproque dans les rapports entre la justice et les administrations investies des pouvoirs de police judiciaires à compétence spéciale comme la douane²⁹, il n'en demeure pas moins que le juge judiciaire reçoit des recours mettant en jeu la responsabilité personnelle des agents. Ce qui est marquant dans la responsabilité personnelle de l'agent, c'est qu'elle dilue tout engagement de sa responsabilité fondé sur l'atteinte au droit à la santé.

En effet, lorsque l'action ou l'inaction fautive d'un agent ont pour effet de porter atteinte au droit à la santé, droit créance par nature, l'agent est poursuivi pour non-respect des règles d'éthique et de déontologie, justifiant la détachabilité de son attitude de tout lien avec l'exercice des fonctions, courant lesquelles il s'est grossièrement écarté de la légalité administrative. La procédure contentieuse devant le juge civil n'a pas expressément consacré une hypothèse d'engagement de la responsabilité personnelle d'un agent public, fondée sur l'atteinte au droit à la santé. Certes, la généralité de l'article 1382 du Code civil qui pose le principe général de la responsabilité de tout homme en raison du préjudice causé par son fait permet d'engager la responsabilité civile de l'agent public³⁰, mais à défaut d'une consécration spécifique propre à l'atteinte au droit à la santé, la responsabilité personnelle de l'agent public prévaudra, l'administration ayant la primeur de l'action récursoire contre son agent.

Le justiciable peut saisir la juridiction administrative, suivant la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs, pour

²⁸ Il ressort des dispositions de l'article 455 du Code des douanes CEMAC que l'administration des douanes est responsable du fait de ses employés dans l'exercice et pour raison de leurs fonctions, sauf son recours contre eux ou leurs cautions.

²⁹ DJAKBA PAGOU (F.), « Justice et douane au Cameroun : autopsie d'une collaboration cahoteuse », *Revue de l'ERSUMA* n° 17, 2002/2, pp. 358-374.

³⁰ L'article 1382 du Code civil pose la règle selon laquelle tout fait de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

obtenir l'annulation d'un acte administratif³¹ portant atteinte au droit à la santé, ou une indemnisation du préjudice causé par un acte administratif³² aux mêmes fins. Une application stricto sensu de ces dispositions légales conditionne la saisine du juge administratif à l'existence d'un acte administratif. Ceci implique qu'à défaut d'existence d'un acte administratif qui serait le fondement d'une atteinte au droit à la santé, les citoyens ne disposent pas d'un motif de saisine de la juridiction administrative. Les atteintes que pourrait subir le droit à la santé du fait des procédures d'importation des marchandises et produits ont rarement pour support un acte administratif, justiciable devant la juridiction administrative. Dans sa fonction jurisprudentielle, la juridiction administrative a consacré la responsabilité de l'Administration pour fonctionnement défectueux du service public³³. Mais même dans cette hypothèse, la saisine du juge administratif suivant ce motif suppose au préalable un dysfonctionnement patent de la douane, toute chose étant peu commune.

Comme on peut l'observer, la saisine du juge judiciaire ou administratif pour l'atteinte à l'effectivité du droit à la santé est restreinte et sous contrition. Quand bien même le juge est saisi, la protection qu'il offre à l'effectivité au droit à la santé au Cameroun est limitée par la restriction de ses pouvoirs.

2- La restriction des pouvoirs du juge

Une fois le juge saisi suivant l'un des motifs relevés plus haut, son intervention vise, selon le cas, à se prononcer sur les prétentions des parties et rendre une décision mettant fin au différend. L'objectif du citoyen qui saisit le juge c'est de faire cesser l'atteinte au droit à la santé, ou à défaut, obtenir une indemnisation réparatrice du préjudice subi. Seulement, l'office du juge est restreint en raison des pouvoirs limités qu'il détient, ainsi qu'à sa capacité relative d'assurer l'effectivité de sa décision. Les décisions rendues par le juge judiciaire jouissent d'une meilleure efficacité que celles rendues par le juge administratif.

Le juge judiciaire saisi pour la mise en jeu de la responsabilité personnelle de l'agent de la douane coupable de négligence peut le condamner à des dommages et intérêts, sans préjudice de l'application des sanctions pénales, s'il est établi qu'il a commis des faits répréhensibles par la législation pénale afin de porter atteinte au droit à la santé des ressortissants de la CEMAC. Le juge judiciaire dispose de moyens de contrainte pour garantir l'effectivité de sa décision contre les

³¹ Voir article 2, alinéa 3-a de la loi du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs

³² Voir article 2, alinéa 3-b de la loi du 29 décembre 2006 suscitée.

³³ Voir notamment Chambre Administrative de la Cour Suprême, 23 novembre 1989, ENYEGUE DIPOKO Bernard contre État du Cameroun. Inédit.

particuliers, en recourant au besoin à la contrainte par corps ou aux mesures de saisie, non sans annuler les procès-verbaux ayant servi de base au comportement répréhensible de l'agent douanier. D'après les dispositions de l'article 312 du Code douanier de la CEMAC, le juge peut annuler les procès-verbaux dressés en violation des formalités prescrites par certaines dispositions.

Page | 75

Devant le juge administratif par contre, le citoyen fait face à de nombreux atavismes, au rang desquels la lenteur judiciaire, les difficultés liées à l'exécution de ses décisions. Quand bien même le recours au juge administratif serait fondé sur l'illégalité d'un acte administratif ou sur le préjudice consécutif à un acte, le justiciable doit arpenter un parcours de combattant pour patienter de nombreuses années avant d'avoir une décision définitive de la juridiction administrative. Plus grave, le juge administratif ne dispose pas de pouvoirs pour contraindre l'Administration à exécuter ses décisions³⁴. Non seulement interdiction est faite au juge de faire des injonctions à l'Administration, mais bien plus, le juge administratif est réduit à annuler la décision administrative violant sa décision, ou de prononcer une indemnisation au bénéfice du consommateur de l'espace communautaire, ces décisions pouvant de nouveau être boycottés par la puissance publique³⁵. Au final dans bien de situations, l'exécution de la décision rendue ne remplit pas sa fonction d'apaisement du différend opposant l'Administration et les populations, car au moment où elle intervient, la décision ne permet plus de réparer le préjudice ayant conduit à saisir le juge, soit parce que l'exécution est devenue impossible, soit parce que le bénéficiaire de la chose jugée ne peut plus mettre en œuvre la décision rendue³⁶.

Le juge voit donc sa protection du droit à la santé des citoyens affaiblie en raison du durcissement des conditions de sa saisine et de la restriction de son office. La protection non juridictionnelle du droit à la santé au Cameroun ne connaît pas meilleure fortune.

B- Une protection non juridictionnelle rétrécie

Le citoyen au Cameroun peut saisir des institutions non juridictionnelles pour obtenir l'effectivité du droit à la santé. Il s'agit pour l'essentiel des ordres professionnels de santé et le contrôle exercé par des mécanismes administratifs indépendants. En tant qu'alternative à la protection juridictionnelle du droit à la santé, ces contrôles offrent de faibles garanties d'effectivité

³⁴ Voir ECHEMOT (L.), *L'exécution par l'Administration des décisions du juge administratif en droit camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II-SOA, 2016.

³⁵ Voir NLATE (J. M.), *Les psychodrames consécutifs au boycott des décisions de la Cour Suprême par l'État du Cameroun : étude de cas avec les affaires CMC/Sam MBENDÉ contre État du Cameroun, Conseil de Paroisse EPCO EKOUNOU contre État du Cameroun*, Yaoundé, Éditions MAGOLOMAKELE, 2013, 227 pages.

³⁶ Voir BOUAKUIÉTSO POUNEGNONG (M.), *La fonction de l'exécution des décisions du juge administratif au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph.D en droit public, Université de Dschang, 2020, 446 pages.

du droit à la santé, non seulement en raison de la complexité de leur mise en œuvre, mais aussi en raison de leur portée relative.

1- La mise en œuvre complexe des mécanismes de protection non juridictionnelle

À défaut de saisir le juge, le consommateur lésé peut saisir des ordres professionnels de santé, les organismes et organisations de protection des droits de l'Homme, ou encore le Parlement. Ces institutions actionnent divers mécanismes pour garantir l'effectivité du droit à la santé. Ainsi, en cas d'utilisation des médicaments à l'origine douteuse dans les formations sanitaires au Cameroun, les populations peuvent dénoncer les agissements illégaux ainsi que leurs auteurs auprès de ces institutions, dans l'optique d'obtenir la saisine des médicaments issus de la contrebande, ainsi qu'une réparation en cas de préjudice. Si ces mécanismes s'avèrent judicieux dans le principe, leur actionnabilité est complexe à l'examen.

Les instances ordinales comme l'Ordre National des Médecins ou l'Ordre des pharmaciens contrôlent la mise en œuvre effective du droit à la santé sur la base des codes de déontologie, en s'assurant que les professionnels de santé n'usent pas de leur expertise pour agir au détriment des malades³⁷. S'agissant particulièrement de l'Ordre des pharmaciens, il a entre autres missions de lutter contre les faux médicaments, en s'assurant que seules les personnes titulaires du diplôme de pharmacien et inscrites à l'Ordre des pharmaciens vendent des médicaments³⁸. Le traitement des dénonciations faites auprès des instances ordinales s'effectue dans le cadre des assemblées générales, dont la fixation de l'ordre du jour ne garantit pas la prise en compte de toutes les dénonciations. La saisine des instances ordinales implique donc pour le dénonciateur de la patience en attendant la tenue de l'assemblée générale, instance de décision, mais ne garantit pas la mise en œuvre des mécanismes de protection non juridictionnelle du droit à la santé.

Les associations de défense des droits de l'Homme œuvrent à la promotion, la sensibilisation ainsi que la défense des droits fondamentaux, consacrés et garantis par les instruments juridiques internationaux ainsi que les textes adoptés sur le plan national. Entretenant un rapport de proximité avec les populations, les associations reçoivent au quotidien des dénonciations de violation des droits de l'Homme à l'instar du droit à la santé. Seulement, du fait de leurs moyens limités, les associations n'ont pas toujours la capacité de suivre les procédures nécessaires à la réparation des atteintes au droit de la santé. La mise en œuvre de leur mécanisme de garantie est conditionnée par leurs moyens matériels et financiers.

³⁷ FOE NDI (Ch.), *Le droit à la santé au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 176.

³⁸ *Ibid.*, p. 180.

Le contrôle parlementaire s'effectue dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale. À côté de sa mission de vote des lois, le Parlement peut constituer des commissions d'enquêtes parlementaires pour questionner la mise en œuvre de la politique gouvernementale³⁹. Dans ce cadre, le Parlement peut constituer une commission d'enquête sur des importations mettant à mal la santé des populations au Cameroun. Cependant, la mise en œuvre de ce mécanisme est fortement influencée par le fait majoritaire, découlant des groupes parlementaires d'élus. Dès lors, aussi pertinente que soit la question du droit à la santé des citoyens, le politique tient le contrôle parlementaire en l'état.

Comme on le voit, la mise en œuvre des mécanismes non juridictionnels de garantie du droit à la santé est complexe. Leur portée relative affaiblit la garantie attendue par leur mise en œuvre.

2- La portée relative des mécanismes de protection non juridictionnelle

Les organismes non juridictionnels ont des mécanismes certains de protection des droits fondamentaux, à l'instar du droit à la santé. Cependant, les suites de la mise en œuvre de la plupart de ces mécanismes dépendent en partie d'autres instances de protection des droits de l'Homme. Il en est ainsi des mécanismes mis en œuvre par les instances ordinales, les associations de protection des droits de l'Homme ainsi que le contrôle parlementaire. Cette dépendance limite la portée desdits mécanismes.

Lorsque des faits allant à l'encontre du Code de déontologie ont été établis, les instances ordinales peuvent se joindre à des actions en justice, ou prononcer des sanctions en interne. Aussi salutaires qu'elles soient, ces sanctions ont un effet relatif car elles touchent principalement le professionnel auteur de l'atteinte au droit de la santé. Dans cette veine, la suspension prononcée à l'encontre du pharmacien auteur de la vente des médicaments issus de la contrebande le privera du droit d'exercer, mais ne peut à elle seule suffire à faire cesser l'atteinte à la sécurité des médicaments, composante du droit à la santé. Bien plus, entre le fait préjudiciable et la réunion de l'instance ordinale, il peut s'être écoulé un temps suffisamment long, qui rend inopérante la décision adoptée. Sa portée se limite au droit d'exercice du professionnel de santé sanctionné, mais indirectement, la sanction remplit une fonction dissuasive qui contribue à limiter pareilles atteintes au droit à la santé. Toutefois, spécifiquement sur l'atteinte en cause, la sanction prononcée par l'instance ordinale n'a qu'une portée relative.

³⁹ Christophe FOE NDI, *Le droit à la santé au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 184.

Quant aux actions menées par les associations de protection des droits de l'Homme et celles des associations de protection des consommateurs, leur portée est conditionnée par les suites données par le juge, ou les autorités administratives titulaires d'un pouvoir hiérarchique à l'encontre des agents publics responsables des faits préjudiciables au droit à la santé des ressortissants de l'espace communautaire.

S'agissant du contrôle parlementaire, le rapport établi à l'issue de la commission d'enquête parlementaire est transmis aux autorités judiciaires investies du droit de poursuite, ou aux autorités gouvernementales, sans garantie coercitive de suivi. Dès lors, les suites réservées à ce contrôle ne dépendent pas du Parlement, lequel ne peut que se contenter d'adresser des questions écrites ou orales lors des prochaines sessions de l'Assemblée Nationale.

Conclusion

Au terme de cette étude consacrée à la protection de la santé des citoyens communautaires par le droit douanier de la CEMAC à la lumière du droit camerounais, il apparaît que la fonction de l'administration douanière ne saurait plus être appréhendée sous le seul prisme de la fiscalité et de la régulation des échanges commerciaux. L'évolution des risques liés à la mondialisation, à la criminalité transfrontalière et à la circulation des marchandises dangereuses a progressivement conduit à l'émergence d'une véritable mission de sécurité sanitaire confiée aux administrations douanières des États membres de la CEMAC.

L'analyse du cadre normatif communautaire révèle que le Code des douanes de la CEMAC, à travers les mécanismes de prohibition, de contrôle, de saisie et de répression des infractions douanières, constitue un instrument juridique essentiel de protection de la santé des populations de la CEMAC. En soumettant certaines marchandises à des restrictions particulières et en interdisant la circulation de produits susceptibles de porter atteinte à la vie et à la santé des populations, le droit douanier communautaire participe à la réalisation d'un objectif supérieur de sécurité sanitaire et de protection des consommateurs.

L'étude du droit camerounais met également en évidence le rôle central de l'administration des douanes dans la mise en œuvre des prescriptions communautaires. Les nombreuses opérations de lutte contre les médicaments falsifiés, les produits alimentaires impropres à la consommation, les stupéfiants, les produits chimiques toxiques et les autres marchandises dangereuses témoignent de l'importance croissante de la dimension sanitaire de l'action douanière. À travers ses pouvoirs de contrôle et de répression, la douane camerounaise apparaît ainsi comme un acteur majeur de la protection du droit à la santé dans l'espace communautaire.

Toutefois, cette recherche a également permis de relever certaines insuffisances qui affectent l'effectivité de cette protection. La relative dispersion des normes applicables, l'absence d'un véritable corpus communautaire consacré à la sécurité sanitaire des échanges, les limites des moyens matériels et humains des administrations douanières ainsi que la persistance des trafics illicites constituent autant de facteurs susceptibles de compromettre l'efficacité du dispositif existant.

Dès lors, la consolidation de la protection de la santé des ressortissants communautaires appelle une approche plus intégrée et davantage harmonisée. Celle-ci pourrait se traduire par l'adoption d'une politique communautaire de sécurité sanitaire des échanges, le renforcement de la coopération entre les administrations douanières et les autorités sanitaires nationales, ainsi que l'intensification des mécanismes de renseignement et de surveillance des flux commerciaux.

Au-delà de sa vocation économique et fiscale traditionnelle, le droit douanier de la CEMAC tend ainsi à s'affirmer comme un instrument de gouvernance sanitaire régionale et comme un vecteur de garantie du droit fondamental à la santé. Dans un contexte marqué par l'intensification des échanges et la multiplication des menaces sanitaires transnationales, la protection des consommateurs de l'espace communautaire ne pourra être pleinement assurée qu'au prix d'une évolution du droit douanier vers une logique davantage orientée vers la sécurité humaine et la préservation de la santé publique. Une telle évolution contribuerait à renforcer l'effectivité de l'intégration communautaire et à faire de la CEMAC un espace de libre circulation conciliant impératifs économiques et exigences de protection des populations.

Le numérique et la crise des catégories classiques du droit fiscal international : vers une redéfinition de la souveraineté fiscale des États de la CEMAC

Digital technology and the crisis of traditional categories of international tax law: towards a
redefinition of the fiscal sovereignty of CEMAC states

Page | 80

Par :

BADAWE NGAYA TIMNA

Doctorant en droit public à l'Université d'Ebolowa

Résumé :

La numérisation de l'économie a profondément déstabilisé les catégories traditionnelles du droit fiscal international. Construit autour de la présence physique, de l'établissement stable, de la distinction entre État de la source et État de résidence, et d'une représentation matérielle de la création de valeur, le système fiscal international hérité du XXe siècle apparaît de plus en plus inadapté à des modèles d'affaires fondés sur les données, les plateformes, les actifs incorporels et la fourniture à distance de services. Cette crise des catégories classiques est particulièrement sensible pour les États en développement, dont les capacités administratives demeurent inégales et dont les besoins de mobilisation des ressources intérieures sont particulièrement élevés. Dans l'espace CEMAC, l'enjeu n'est pas seulement technique ; il touche à la définition même de la souveraineté fiscale. À partir d'une analyse juridique des cadres multilatéraux contemporains, la présente étude soutient que le numérique ne fait pas disparaître la souveraineté fiscale ; il en impose la mutation. La souveraineté fiscale des États de la CEMAC ne peut plus être pensée comme le seul pouvoir territorial de lever l'impôt. Elle doit désormais être appréhendée comme une capacité normative, informationnelle, technologique et coopérative d'identification, de qualification et d'imposition de richesses dématérialisées. L'article montre ainsi, d'une part, que le numérique révèle l'obsolescence fonctionnelle des critères classiques de rattachement fiscal et, d'autre part, que la reconstruction d'une souveraineté fiscale adaptée suppose un renforcement des dispositifs régionaux, une meilleure insertion dans les standards internationaux et une doctrine propre de souveraineté fiscale numérique au sein de la CEMAC.

Mots-clés : CEMAC ; numérique ; souveraineté fiscale ; droit fiscal international ; échange de renseignements ; gouvernance fiscale ; droit public.

Abstract:

The digitization of the economy has profoundly disrupted the traditional categories of international tax law. Built around physical presence, permanent establishment, the distinction between the source state and the state of residence, and a tangible representation of value creation, the international tax system inherited from the 20th century appears increasingly ill-suited to business models based on data, platforms, intangible assets, and the remote provision of services. This crisis of traditional categories is particularly acute for developing countries, whose administrative capacities remain uneven and whose needs for domestic resource mobilization are particularly high. Within the CEMAC region, the issue is not merely technical; it touches on the very definition of tax sovereignty. Based on a legal analysis of contemporary multilateral frameworks, this study argues that digitalization does not eliminate tax sovereignty; rather, it necessitates its transformation. The tax sovereignty of CEMAC member states can no longer be conceived as merely the territorial power to levy taxes. It must now be understood as a normative, informational, technological, and cooperative capacity to identify, classify, and tax dematerialized wealth. The article thus demonstrates, on the one hand, that digital technology reveals the functional obsolescence of traditional criteria for tax jurisdiction and, on the other hand, that the reconstruction of an adapted tax sovereignty requires a strengthening of regional mechanisms, better integration into international standards, and a distinct doctrine of digital tax sovereignty within the CEMAC.

Keywords: CEMAC; digital; tax sovereignty; international tax law; exchange of information; tax governance; public law.

Introduction

Il fut longtemps admis que la fiscalité internationale reposait sur un ensemble de catégories relativement stables qui sont notamment le territoire de l'État, la présence physique de l'entreprise, la distinction entre l'État de la source et l'État de résidence, l'établissement stable comme seuil d'imposition des bénéfices et le principe de pleine concurrence comme technique d'allocation des profits entre juridictions.¹ Ce schéma, pour l'essentiel élaboré dans le contexte d'une économie industrielle et matériellement localisable, a constitué l'ossature du droit fiscal international moderne. Il a permis de construire un ordre fiscal fondé sur la coordination de souverainetés nationales, par l'intermédiaire de conventions bilatérales inspirées principalement du Modèle de convention fiscale de l'OCDE et, dans une moindre mesure, du Modèle des Nations unies.²

Page | 82

Or, la transformation numérique de l'économie a révélé avec une intensité nouvelle les limites structurelles de ce cadre. Les entreprises hautement numérisées peuvent désormais exercer une activité économique substantielle dans un État sans y disposer ni d'un établissement fixe, ni d'un agent dépendant, ni même d'une présence physique perceptible au sens classique du terme.³ Les modèles de plateformes, la publicité ciblée, la monétisation des données, les services cloud, les places de marché en ligne et l'exploitation d'actifs incorporels déplacent le centre de gravité de la création de valeur. Celle-ci ne se laisse plus aisément saisir par les catégories anciennes du lieu de production, du lieu d'exploitation et du lieu de réalisation du bénéfice. En d'autres termes, le numérique ne crée pas seulement de nouveaux objets fiscaux ; il met en crise les instruments conceptuels à l'aide desquels le droit fiscal international entendait jusque-là répartir la matière imposable.⁴

Cette crise est désormais largement reconnue par la doctrine et par les institutions internationales. Un article de synthèse publié dans le *Yale Journal of International Law* relève avec clarté que le cadre fiscal international actuel a été conçu pour une économie de « briques et de mortier » et n'a pas évolué au même rythme que les modèles d'affaires dans lesquels la présence

¹ Sur l'architecture classique du droit fiscal international, v. Nations Unies, *Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement*, 2011, disponible en ligne sur https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/02/UN_Model2011_UpdateFr.pdf

² Ibid. ; v. également OCDE, page thématique sur les conventions fiscales, et rappel doctrinal général dans ASSAF HARPAZ, « Taxation of the Digital Economy: Adapting a Twentieth-Century Tax System to a Twenty-First-Century Economy », *Yale Journal of International Law*, 2021, disponible en ligne sur https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2613&context=fac_artchop

³ ASSAF HARPAZ, art. op cit.

⁴ RUKUNDO (S.), *Addressing the Challenges of Taxation of the Digital Economy: Lessons for African Countries*, IDS, 2020, disponible en ligne sur https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Addressing_the_Challenges_of_Taxation_of_the_Digital_Economy_Lessons_for_African_Countries/26436508/1/files/48085516.pdf

physique est devenue inutile pour participer intensément à la vie économique d'un autre pays.⁵ Dans le même sens, une étude de l'ICTD consacrée à l'Afrique souligne que les deux règles cardinales les plus perturbées par la numérisation sont, d'une part, la notion d'établissement stable et, d'autre part, la règle d'allocation des bénéfices fondée sur le principe de pleine concurrence, toutes deux issues d'un univers économique fondé sur des ancrages matériels.⁶

Une telle reformulation gagne à être éclairée par la théorie générale de la souveraineté. Albert Rigaudière montrait déjà que la souveraineté est une invention lente, indissociable de la construction de l'État, tout à la fois fondatrice, créatrice et justificatrice du pouvoir.⁷ Olivier Beaud rappelle, quant à lui, que le souverain est l'instance concrète qui détient le pouvoir suprême de créer librement le droit positif, tandis que Jean Combacau définit, sur le plan international, la souveraineté moins comme une puissance que comme une liberté légale, c'est-à-dire le fait pour l'État de n'être le sujet de personne.⁸ Cette double lecture est décisive pour la fiscalité numérique elle permet de comprendre que la souveraineté fiscale ne se réduit ni à une pure compétence normative abstraite ni à une omnipotence matérielle, mais renvoie à la possibilité effective de décider, de qualifier et d'agir sans dépossession juridique.⁹ Le débat entre Louis Favoreu et Georges Vedel sur la supraconstitutionnalité confirme enfin qu'aucune souveraineté moderne ne peut être pensée comme une forteresse close : elle demeure toujours susceptible d'être reconfigurée par le droit constitutionnel, par les engagements internationaux et par la densification des ordres normatifs.¹⁰

Pour les États africains, et en particulier pour ceux de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), l'enjeu est d'une intensité particulière. D'un côté, les administrations fiscales de la région restent confrontées à des contraintes de ressources, de formation, de systèmes d'information et d'effectivité du contrôle ; de l'autre, la numérisation des échanges, la croissance du commerce électronique et la circulation transfrontalière de services dématérialisés amplifient les risques d'érosion de la matière imposable.¹¹ Les cadres classiques, pensés pour taxer une activité économiquement visible sur un territoire matériellement identifié,

⁵ ASSAF HARPAZ, art. op cit.

⁶ MUSTAPHA NDAJIWO, *The Taxation of the Digitalising Economy: An African Study*, ICTD Working Paper 107, 2020, disponible en ligne sur <https://www.ictd.ac/publication/taxation-digitalising-economy-africa-study/>

⁷ RIGAUDIERE (A.), « L'invention de la souveraineté », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 7-22.

⁸ BEAUD (O.), « Le souverain », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 34-45 ; COMBACAU (J.), « La souveraineté internationale de l'État », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 47-58.

⁹ Sur l'exploitation contemporaine de cette grille en matière de fiscalité numérique, v. aussi RUKUNDO (S.), op. cit. ; MUSTAPHA. NDAJIWO, op. cit.

¹⁰ FAVOREU (L.), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 71-77 ; VEDEL (G.), contribution au débat sur la souveraineté et la supraconstitutionnalité, *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 79-97.

¹¹ OCDE, *Tax and Development*, disponible en ligne sur <https://www.oecd.org/en/topics/tax-and-development.html>

se révèlent donc de moins en moins aptes à protéger les assiettes fiscales des États de marché, alors même que ceux-ci supportent les besoins sociaux, infrastructurels et institutionnels associés à la présence économique des acteurs numériques sur leur territoire.¹²

La question devient alors publiciste. Car le problème n'est plus uniquement de savoir comment modifier telle ou telle règle technique ; il est de déterminer ce que devient la souveraineté fiscale lorsque l'assiette de l'impôt se dématérialise, lorsque la preuve des flux dépend de systèmes d'information transnationaux et lorsque l'effectivité même du prélèvement suppose la coopération de plateformes privées, d'autorités étrangères ou d'organisations internationales. Dans l'économie numérique, la souveraineté fiscale ne peut plus être réduite au pouvoir abstrait d'instituer un impôt. Elle dépend de la capacité concrète à identifier les opérations imposables, à obtenir l'information pertinente, à qualifier juridiquement des flux déterritorialisés et à faire exécuter la norme dans un espace de plus en plus réticulaire.¹³

Cette intuition se vérifie dans les évolutions contemporaines du droit positif. Le projet BEPS de l'OCDE/G20, les discussions sur les deux piliers, la montée des obligations de transparence fiscale, les mécanismes d'échange de renseignements, les outils de TVA adaptés au commerce numérique et, à l'échelle africaine, les travaux de l'ATAF et le protocole de la ZLECAf sur le commerce numérique montrent tous que l'ordre fiscal international est engagé dans un processus de reconfiguration.¹⁴ Le numérique agit ainsi comme un révélateur d'obsolescence, mais aussi comme un accélérateur de production normative. Il oblige à reformuler la souveraineté autour de nouvelles dimensions : la souveraineté informationnelle, c'est-à-dire la capacité d'accéder aux données utiles ; la souveraineté technologique, c'est-à-dire la capacité d'organiser des systèmes de collecte et de contrôle ; et la souveraineté coopérative, c'est-à-dire l'aptitude à agir dans des réseaux multilatéraux sans se dissoudre dans eux.¹⁵

¹² KARISHMA BANGA & BEYLEVELD (A.), LUTHER MUNU (M.), « Trading away tax sovereignty? How trade rules shape taxation of the digital economy in Africa », *Journal of International Economic Law*, 2025, disponible en ligne sur <https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/28/1/43/8092362>

¹³ Sur cette mutation conceptuelle, v. RUKUNDO (S.), op. cit. ; ASSAF HARPAZ, art. op cit.

¹⁴ OCDE, *Règles globales anti-érosion de la base d'imposition (Pilier Deux)*, disponible en ligne sur <https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/global-minimum-tax/global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.html> ; Union africaine, *Protocol on Digital Trade to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, 2024, disponible en ligne sur https://au.int/sites/default/files/treaties/45079-treaty-EN_AfCFTA_Protocol_on_Digital_Trade.pdf

¹⁵ Cette lecture est suggérée par le croisement des travaux OCDE sur la transparence fiscale, des outils TVA pour l'Afrique et des initiatives africaines de coopération : v. OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, disponible en ligne sur <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/networks/global-forum-tax-transparency/transparence-fiscale-en-afrique-2025.pdf> ; OCDE et al., *Boîte à outils numérique sur la TVA pour l'Afrique*, disponible en ligne sur <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/topics/policy-issues/impots-sur-la-consommation/boite-a-outils-numerique-sur-la-tva-pour-l-afrique.pdf>

L'espace CEMAC se trouve précisément à ce point de tension. Il présente des signes d'insertion croissante dans la gouvernance fiscale internationale, mais aussi de fortes asymétries internes. Le Cameroun apparaît comme l'État membre le plus avancé en matière de coopération fiscale internationale, il a ratifié l'Instrument multilatéral BEPS dès 2017, obtenu une notation satisfaisante lors du second cycle d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande, et s'est engagé à lancer l'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers en 2026.¹⁶ À l'inverse, le Congo et le Tchad n'avaient pas encore fait l'objet d'une évaluation complète au moment du rapport *Transparence fiscale en Afrique 2025* ; le Gabon, bien qu'ayant été jugé « conforme pour l'essentiel » lors d'un premier cycle, n'avait pas achevé sa seconde phase d'évaluation pratique.¹⁷ Cette hétérogénéité témoigne d'une difficulté structurelle ; la norme internationale est connue, parfois acceptée, mais sa réception administrative et institutionnelle demeure inégale.

En même temps, la région n'est pas dépourvue de ressources normatives. Le rapport *Tax Transparency in Africa 2024* mentionne expressément le Règlement CEMAC n°07/19 du 7 avril 2019 comme instrument régional pertinent dans l'architecture de l'échange de renseignements et de la lutte contre la double imposition.¹⁸ Surtout, la rencontre bilatérale entre la CEMAC et l'ATAF en avril 2025 a marqué la volonté des deux organisations d'explorer une coopération structurée en matière d'assistance technique, de formation régionale et de partage d'expériences pour des administrations fiscales confrontées à la mondialisation, à la transformation numérique et à l'informalité.¹⁹ Ces éléments suggèrent qu'une doctrine régionale de souveraineté fiscale numérique n'est ni impossible ni purement spéculative ; elle demeure toutefois à construire.

D'un point de vue méthodologique, la présente étude adopte une démarche de droit public économique appliqué à la fiscalité internationale. Elle mobilise, d'une part, les instruments normatifs et quasi normatifs issus des organisations internationales et régionales ; d'autre part, les analyses doctrinales et les rapports d'expertise consacrés à la fiscalité du numérique en Afrique. L'objectif n'est pas de dresser un inventaire exhaustif des législations nationales de la CEMAC, mais de montrer comment le numérique ébranle les catégories juridiques sur lesquelles reposaient

¹⁶ OCDE, *Position du Cameroun au moment du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention multilatérale BEPS*, 13 juillet 2017, disponible en ligne sur <https://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-position-cameroon-instrument-deposit.pdf> ; OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, op cit.

¹⁷ OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, op cit.

¹⁸ OCDE, *Tax Transparency in Africa 2024*, disponible en ligne sur <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/tax-transparency-in-africa-2024.pdf>

¹⁹ ATAF, « ATAF and CEMAC Forge Path Toward Strategic Partnership », 23 avril 2025, disponible en ligne sur <https://ataftax.org/news/ataf-and-cemac-forge-path-toward-strategic-partnership/>

les prétentions fiscales des États et comment cette déstabilisation appelle une reconstruction conceptuelle et institutionnelle de la souveraineté fiscale dans l'espace centre-africain.

La problématique peut dès lors être formulée ainsi : dans quelle mesure la numérisation de l'économie rend-elle obsolètes les catégories classiques du droit fiscal international et contraint-elle les États de la CEMAC à repenser leur souveraineté fiscale, non plus seulement comme pouvoir territorial d'imposition, mais comme capacité normative, informationnelle et coopérative d'appréhension de la richesse dématérialisée ?

Page | 86

La thèse défendue est la suivante : le numérique a rendu fonctionnellement insuffisantes plusieurs catégories cardinales du droit fiscal international ; dans ce contexte, les États de la CEMAC ne peuvent préserver leur souveraineté fiscale qu'au prix d'une redéfinition de celle-ci autour de la maîtrise de l'information, de l'adaptation normative et de l'action collective régionale et multilatérale.

Pour établir cette démonstration, il conviendra, dans une première partie, de montrer que le numérique agit comme un facteur d'obsolescence des catégories classiques du droit fiscal international (I). Dans une seconde partie, il faudra mettre en évidence que cette crise impose une redéfinition de la souveraineté fiscale des États de la CEMAC, désormais appelée à devenir informationnelle, coopérative et régionalisée (II).

I- LE NUMERIQUE COMME FACTEUR D'OBSOLESCENCE DES CATEGORIES CLASSIQUES DU DROIT FISCAL INTERNATIONAL

Le droit fiscal international classique repose sur une logique d'ancrage territorial ; l'État impose parce qu'une personne, une activité, un bien ou un revenu présente un rattachement suffisamment tangible avec son ordre juridique. Cette logique n'a pas disparu, mais elle est fragilisée par le numérique, qui déconnecte l'activité économique de la matérialité territoriale (A) et perturbe les techniques traditionnelles de répartition de la matière imposable. L'obsolescence ne doit pas être comprise ici comme une disparition formelle des catégories anciennes, mais comme la perte de leur capacité à saisir adéquatement les phénomènes qu'elles prétendent réguler (B).

A- La dissociation entre activité économique, territoire et présence physique

Le numérique ne supprime pas le territoire, mais il en altère la signification fiscale. Il convient dès lors de distinguer, d'une part, la mise en échec du paradigme de la présence physique (1) et, d'autre part, la reconstruction de nouveaux indices de rattachement à partir des flux, de la consommation et des données (2).

1- L'effacement du paradigme de la présence physique

La première crise provoquée par le numérique tient à la dissociation croissante entre participation à la vie économique d'un État et présence physique dans cet État. Le paradigme fiscal classique postulait qu'une entreprise ne pouvait être imposée dans l'État de marché que si elle y déployait des moyens matériels suffisamment stables tel que siège, bureau, atelier, chantier de durée suffisante, agent dépendant ou autre forme de présence organisée. Toute la théorie de l'établissement stable s'est construite autour de ce postulat.²⁰ Or l'économie numérique démontre chaque jour que l'on peut capter une clientèle, organiser des transactions, exploiter des données et réaliser des profits importants dans un pays sans y disposer d'aucune infrastructure matérielle au sens traditionnel.²¹

Cette dissociation n'est pas un simple problème empirique ; elle atteint le fondement même du partage des compétences fiscales entre États. Lorsque l'assiette imposable naît de la circulation d'informations, de l'agrégation de données d'utilisateurs, de services numériques automatisés ou d'une médiation de plateforme, la présence économique réelle ne se confond plus avec la présence juridique pertinente au regard des catégories héritées. L'entreprise peut être massivement intégrée au marché d'un État sans franchir le seuil de l'établissement stable. Elle peut y créer de la valeur sans y localiser les fonctions, actifs et risques qui conditionnent, dans le langage du principe de pleine concurrence, l'attribution du bénéfice imposable.²²

L'étude de Solomon Rukundo sur les défis de la fiscalité de l'économie numérique en Afrique résume nettement cette rupture : les règles d'établissement stable et d'allocation des bénéfices ont été élaborées pour un environnement économique « bricks and mortar », dans lequel l'activité imposable suivait des actifs matériels et des fonctions localisées ; les multinationales numériques, à l'inverse, peuvent opérer par simple présence web, sans implantation physique, tout en monétisant les externalités générées par les utilisateurs de marché.²³ Cette observation est particulièrement importante pour les États africains, généralement situés du côté du marché et de la consommation plutôt que du côté du siège mondial des multinationales numériques. L'obsolescence du critère de présence physique signifie, pour eux, une perte de prise sur des activités économiquement présentes mais juridiquement insaisissables.

²⁰ Nations Unies, *Modèle de convention des Nations Unies*, op cit. ; ASSAF HARPAZ, art. préc.

²¹ ASSAF HARPAZ, art. op cit.

²² MUSTAPHA. NDAJIWO, op. cit.

²³ RUKUNDO (S.), op. cit.

La doctrine contemporaine a largement insisté sur cette transformation. Assaf Harpaz souligne que des entreprises peuvent aujourd'hui être « heavily involved in the economic life of another country » sans y avoir ni établissement fixe ni agent dépendant, tandis que leurs profits restent déclarés dans des juridictions à faible fiscalité.²⁴ En d'autres termes, le numérique déterritorialise l'exploitation économique sans pour autant supprimer la dépendance des territoires à cette exploitation. Les utilisateurs, les infrastructures numériques locales, les systèmes de paiement, les réseaux de distribution et les environnements réglementaires nationaux demeurent essentiels à la formation de la valeur ; cependant, cette valeur n'est plus captée par les catégories territoriales traditionnelles.

2- La reconstruction du rattachement territorial dans l'économie des flux

Pour les États de la CEMAC, cette difficulté a une portée concrète. L'économie numérique y progresse dans des conditions parfois inégales, mais suffisamment marquées pour que les administrations fiscales soient confrontées à des prestations de services dématérialisés, à des paiements transfrontaliers et à une consommation numérique qui n'entre pas naturellement dans les canons classiques de l'imposition directe. Dès lors que des fournisseurs non-résidents peuvent fournir des services numériques à des consommateurs de la région sans présence physique, les règles anciennes exposent les États à un double risque à savoir l'absence de taxation et la distorsion de concurrence au détriment des opérateurs localement établis.²⁵

Ce point est particulièrement visible en matière de TVA. La *Boîte à outils numérique sur la TVA pour l'Afrique*, élaborée par l'OCDE, le Groupe de la Banque mondiale et l'ATAF, rappelle que la TVA représente en moyenne plus d'un quart des recettes fiscales totales sur le continent et que les règles traditionnelles ne contiennent souvent pas de dispositions efficaces pour imposer des services fournis à distance par des prestataires non-résidents.²⁶ Le constat est décisif car même dans l'impôt réputé le plus adaptable à la consommation, la structure classique du prélèvement était largement pensée pour des flux où le fournisseur, le bien ou le service présentaient une matérialité localisable. Le numérique oblige donc à déplacer le critère d'imposition vers le lieu de consommation, à imposer des obligations déclaratives aux fournisseurs non-résidents et à faire des plateformes numériques des collecteurs de l'impôt.²⁷

Autrement dit, le numérique transforme le rapport entre territoire et fiscalité. Le territoire ne disparaît pas ; il change de signification juridique. Il ne peut plus être conçu seulement comme

²⁴ ASSAF HARPAZ, art. op cit.

²⁵ OCDE et al., *Boîte à outils numérique sur la TVA pour l'Afrique*, op cit.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

le lieu matériel de déploiement des moyens de production ; il devient aussi le lieu de consommation, d'exploitation des données, d'interaction avec les utilisateurs et d'intégration économique à distance. Ce déplacement n'est pas neutre du point de vue de la souveraineté. Il signifie que l'État doit être capable de reconstruire des critères de rattachement fiscal compatibles avec une économie dans laquelle la matérialité n'est plus le support exclusif de la création de valeur.²⁸

Dans les espaces régionaux africains, cette mutation est renforcée par le développement d'un discours continental sur le commerce numérique. Le protocole de la ZLECAf sur le commerce numérique affirme le droit des États parties à réguler sur leur territoire pour protéger le bien-être public, la sécurité et les objectifs légitimes de politique publique, tout en précisant que l'interdiction des droits de douane sur les transmissions électroniques n'empêche pas l'imposition de taxes internes, de frais ou d'autres charges sur les produits numériques transmis électroniquement, à condition qu'ils soient appliqués de manière compatible avec l'accord.²⁹ Cette disposition est essentielle puisqu'elle reconnaît explicitement que l'essor du numérique ne saurait conduire à une neutralisation automatique de la compétence fiscale des États. Mais elle suggère aussi que cette compétence doit être reconfigurée à l'intérieur d'un cadre régional harmonisé, prévisible et technologiquement interopérable.

B- L'inadéquation croissante des instruments classiques d'allocation de la matière imposable

La crise de la territorialité fiscale ne s'arrête pas au seuil de la présence imposable. Elle se prolonge dans les mécanismes mêmes d'attribution du profit et dans la difficulté à corriger, sans les désarticuler entièrement, les instruments forgés pour une économie matérielle. Deux séries de difficultés doivent alors être distinguées. Il convient donc de poser un diagnostic de la crise du principe de pleine concurrence et de l'allocation par entités (1) avant d'explorer les réponses correctives (2).

1- La crise du principe de pleine concurrence et de l'allocation par entités

La seconde crise, plus profonde encore, affecte les techniques d'allocation de la matière imposable. Même lorsque l'on admet qu'une entreprise hautement numérisée est économiquement présente dans un marché étranger, il reste à déterminer quelle part de ses profits peut être attribuée à ce marché et sur quelle base juridique. Or la règle classique, fondée sur le principe de pleine

²⁸ RUKUNDO (S.), op. cit. ; MUSTAPHA. NDAJIWO, op. cit.

²⁹ Union africaine, *Protocol on Digital Trade to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, art. 4 et art. 6.2, op cit.

concurrence, demeure largement dépendante d'une représentation fonctionnelle et matérielle de la création de valeur. Elle suppose que l'on puisse comparer des transactions entre entités liées à des transactions entre entreprises indépendantes, identifier les fonctions exercées localement, évaluer les actifs utilisés, apprécier les risques assumés et en déduire la juste part de bénéfice rattachable à chaque juridiction.³⁰

Ce cadre montre ses limites lorsque la valeur provient principalement d'actifs incorporels uniques, d'algorithmes, d'effets de réseau, de bases de données globales ou d'interactions massives d'utilisateurs. Dans ces configurations, la valeur ne résulte pas d'une seule fonction localisable. Elle émerge d'un système distribué, dans lequel les utilisateurs d'un État de marché contribuent eux-mêmes, par leurs comportements, leurs données, leur attention ou leurs interactions, à l'accroissement de la rentabilité d'une entreprise numérique. Le modèle classique d'attribution, centré sur l'entité et la transaction, peine alors à refléter une valeur co-produite, disséminée et souvent non rémunérée en tant que telle.³¹

L'étude de Mustapha Ndajiwo consacrée à l'économie numérisée en Afrique insiste précisément sur ce point : le principal problème de taxation des entreprises hautement numérisées n'est pas uniquement l'absence de présence imposable, mais surtout l'attribution des bénéfices.³² Les entreprises numériques, parce qu'elles reposent sur des actifs incorporels hautement mobiles et sur des modèles multifaces, peuvent capter des revenus significatifs dans un pays sans que les méthodes traditionnelles ne permettent d'y rattacher une part proportionnée des profits mondiaux. La difficulté devient alors structurelle car ce n'est pas seulement l'application des règles qui est déficiente, c'est leur architecture même qui est en décalage avec l'économie qu'elles gouvernent.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les travaux du projet BEPS et, plus spécialement, les discussions sur les deux piliers. Le Pilier Un procède d'un constat implicite mais puissant : les règles traditionnelles de l'établissement stable et du principe de pleine concurrence ne suffisent plus à assurer une allocation acceptable des droits d'imposition dans une économie numérisée et mondialisée.³³ Le Pilier Deux, quant à lui, n'est pas directement une réponse à la localisation de la valeur dans les marchés numériques, mais il modifie tout de même l'exercice de la souveraineté fiscale en instituant un standard international d'imposition minimale de 15 % pour

³⁰ Nations Unies, *Modèle de convention des Nations Unies*, op cit. ; MUSTAPHA NDAJIWO, op. cit.

³¹ MUSTAPHA NDAJIWO, op. cit. ; ASSAF HARPAZ, art. op cit.

³² MUSTAPHA NDAJIWO, op. cit.

³³ OCDE/G20, travaux sur la numérisation de l'économie et solution à deux piliers ; v. la page OCDE relative au Pilier Deux, op cit.

les grands groupes multinationaux.³⁴ À travers les règles GloBE, les États sont invités à aligner leurs législations nationales sur une approche commune et à utiliser des mécanismes standardisés de déclaration et de calcul de l'impôt complémentaire.³⁵

2- Les réponses correctrices : BEPS, TVA, modèles africains et revalorisation de la source

Page | 91

Pour les États de la CEMAC, cette évolution appelle deux observations. Premièrement, même si peu de groupes originaires de la région franchissent le seuil de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires consolidé, les multinationales étrangères opérant dans les marchés et secteurs stratégiques de la CEMAC sont potentiellement concernées. Deuxièmement, le Pilier Deux montre que la souveraineté fiscale contemporaine ne s'exerce plus isolément ; elle est de plus en plus structurée par des standards communs, des régimes de protection, des commentaires techniques et des outils de mise en œuvre élaborés au niveau multilatéral.³⁶ La question n'est donc plus seulement de savoir si l'État a le droit de taxer, mais s'il dispose des instruments juridiques et administratifs pour conserver la substance de cette compétence dans un environnement normativement densifié.

L'inadéquation des instruments classiques est particulièrement visible lorsque l'on examine les solutions africaines ou pro-africaines. L'ATAF a proposé dès 2020 une approche pour la rédaction de législations sur les services numériques et les prix de transfert, en partant de l'idée que l'attente d'un consensus global pouvait priver les États africains de ressources fiscales nécessaires et qu'une réponse adaptée à la réalité du continent devait être envisagée.³⁷ Le message est clair : les cadres anciens ne permettent pas, à eux seuls, de saisir équitablement la richesse produite par des modèles économiques hautement numérisés ; il devient alors légitime de réfléchir à des instruments nouveaux ou à l'extension de mécanismes existants, pour autant que ceux-ci soient administrativement supportables et compatibles avec les engagements internationaux.

À cet égard, la doctrine africaine insiste souvent sur la préférence à accorder à des solutions mécaniques, simples et progressives. Le rapport de Solomon. Rukundo recommande de privilégier, lorsque cela est possible, l'extension de mécanismes existants en particulier la TVA plutôt que la création de régimes unilatéraux trop complexes ou susceptibles de freiner l'innovation numérique

³⁴ OCDE, *Règles globales anti-érosion de la base d'imposition (Pilier Deux)*, op cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ ATAF, *Suggested Approach to Drafting Digital Services Tax and Transfer Pricing Legislation*, publication signalée par ATAF, 2020, disponible en ligne sur <https://ataftax.org/ataf-suggested-approach-to-drafting-digital-services-tax-and-transfer-pricing-legislation>

locale.³⁸ De même, l'étude de l'ICTD défend l'idée que les pays africains disposent d'un avantage immédiat pour taxer les transactions numérisées à travers la TVA, compte tenu de sa relative simplicité administrative et de l'existence d'un cadre juridique préalablement disponible, alors que l'impôt sur les sociétés demeure beaucoup plus dépendant d'une réforme internationale de l'allocation des bénéfices.³⁹

Page | 92

Cette hiérarchisation est importante pour la CEMAC. Elle signifie que l'obsolescence des catégories classiques n'impose pas nécessairement une rupture radicale avec tout l'édifice fiscal hérité. Elle commande plutôt une reconstruction sélective. Certaines catégories doivent être redéfinies ; d'autres peuvent être adaptées. En matière d'imposition indirecte, le principe de destination, l'obligation de collecte des fournisseurs non-résidents et la responsabilité des plateformes constituent des correctifs puissants à la défaillance des règles anciennes.⁴⁰ En matière d'imposition directe, en revanche, les solutions restent plus instables avec la présence économique significative, taxes sur les services numériques, formules d'allocation simplifiées, réaffectation partielle des droits d'imposition, renforcement de la taxation à la source via les modèles onusiens. Toutes témoignent d'un même phénomène ; le cadre classique n'est plus considéré comme autosuffisant.

Cette crise d'adéquation se reflète également dans l'évolution du Modèle de convention des Nations unies. Ce dernier est historiquement plus favorable aux pays de la source que le Modèle OCDE ; il reconnaît que les pays en développement ont un intérêt particulier à conserver une plus grande part des droits d'imposition sur les revenus générés par des investissements réalisés sur leur territoire.⁴¹ La version onusienne rappelle expressément que la conjoncture économique, financière et fiscale internationale a profondément changé sous l'effet de la mondialisation, des nouveaux instruments financiers, des prix de transfert et des paradis fiscaux.⁴² En d'autres termes, le Modèle ONU porte, depuis longtemps, une conscience plus aiguë du caractère situé et politiquement inégal des règles de répartition de la matière imposable. Dans le contexte numérique, cette sensibilité à l'État de la source redevient stratégique pour les pays de la CEMAC, largement situés du côté du marché, des ressources et de la consommation, et non du côté des sièges mondiaux des entreprises numériques.

³⁸ RUKUNDO (S), op. cit.

³⁹ MUSTAPHA NDAJIWO, op. cit.

⁴⁰ OCDE et al., *Boîte à outils numérique sur la TVA pour l'Afrique*, préc.

⁴¹ Nations Unies, *Modèle de convention des Nations Unies*, préc.

⁴² Ibid.

L'obsolescence des catégories classiques n'est donc pas seulement doctrinale ; elle a des conséquences distributives. Elle avantage les juridictions capables d'attirer ou d'héberger les actifs incorporels, les sièges de groupes, les structures de propriété intellectuelle et les lieux de consolidation comptable, au détriment des juridictions de marché, notamment africaines. En ce sens, la crise des catégories fiscales est aussi une crise de justice fiscale internationale. Pour la CEMAC, elle oblige à dépasser une conception défensive et purement territoriale de la compétence fiscale pour entrer dans une logique de reconstruction normative. C'est précisément ce déplacement qui conduit à repenser la souveraineté fiscale elle-même.

II- LA REDEFINITION DE LA SOUVERAINETE FISCALE DES ÉTATS DE LA CEMAC A L'ERE NUMERIQUE

Si le numérique rend insuffisantes les catégories classiques du droit fiscal international, il ne s'ensuit pas que les États soient condamnés à l'impuissance. La mutation technologique oblige plutôt à reformuler les conditions d'effectivité de la souveraineté fiscale (A). Celle-ci ne peut plus être conçue comme un monopole solitaire sur une matière imposable territorialement stable ; elle doit être pensée comme une compétence exercée dans des réseaux, à partir d'informations, de dispositifs techniques et de standards partagés (B). Dans l'espace CEMAC, cette redéfinition ne peut être pleinement opératoire qu'à travers un renforcement des capacités nationales et régionales, ainsi qu'une stratégie d'appropriation sélective des normes internationales.

A- D'une souveraineté territoriale à une souveraineté informationnelle, technologique et coopérative

La redéfinition de la souveraineté fiscale n'est pas seulement sémantique. Elle renvoie à des capacités juridiques et matérielles nouvelles. Encore faut-il distinguer ce qui relève d'abord de la maîtrise de l'information et ce qui procède (1), ensuite, de l'outillage technologique et de l'action coopérative (2).

1- La souveraineté informationnelle : voir, tracer, échanger

La première mutation touche à la substance même de la souveraineté fiscale. Dans la représentation classique, la souveraineté fiscale se confondait avec le pouvoir de l'État de créer l'impôt, de déterminer son assiette, d'en fixer le taux et d'en organiser le recouvrement à l'intérieur de son territoire. Cette représentation n'est pas invalidée juridiquement ; mais elle devient matériellement incomplète lorsque la matière imposable est constituée de flux numériques transfrontaliers, de prestations à distance, d'intermédiations de plateformes ou d'actifs incorporels circulant entre plusieurs ordres juridiques. Dans de tels contextes, le pouvoir formel de légiférer

ne suffit pas ; encore faut-il disposer de l'information permettant d'identifier le fait générateur et de la coopération nécessaire pour exécuter la norme.⁴³

Il convient dès lors de parler de souveraineté fiscale informationnelle. Celle-ci désigne la capacité d'un État à accéder aux données indispensables à la qualification des situations fiscales, à la mesure de la base imposable et à la vérification des obligations déclaratives. Or cette capacité ne naît plus seulement de l'autorité nationale ; elle dépend d'infrastructures administratives, de protocoles d'échange, de dispositifs de traçabilité, de systèmes numériques de collecte et d'accords de coopération avec d'autres États ou avec des acteurs privés.⁴⁴ L'émergence d'une telle souveraineté informationnelle est particulièrement visible dans les mécanismes de transparence fiscale et d'échange de renseignements.

Les rapports *Tax Transparency in Africa 2024* et *Transparence fiscale en Afrique 2025* sont, à cet égard, éclairants. Ils montrent qu'en Afrique, l'augmentation de l'échange de renseignements s'accompagne d'un renforcement des unités spécialisées, des manuels de procédure, de la délégation des pouvoirs d'autorité compétente aux administrations fiscales et des outils de suivi.⁴⁵ En 2023, 88 % des pays africains ayant participé à l'enquête disposaient d'une délégation de ces pouvoirs à l'administration fiscale, 71 % avaient établi des unités d'échange de renseignements et 61 % s'étaient dotés de manuels de procédure et d'outils de suivi.⁴⁶ En 2024, les pays africains ont adressé 1 756 demandes d'échange de renseignements, contre 888 en 2023, et ont identifié près de 400 millions d'euros de recettes supplémentaires, portant à au moins 4,2 milliards d'euros les recettes cumulées identifiées depuis 2009.⁴⁷

Ces chiffres montrent que la transparence fiscale n'est pas une exigence extérieure abstraite ; elle devient une technologie de souveraineté. Un État qui ne peut pas connaître les comptes, actifs ou structures détenues à l'étranger par ses contribuables ou par les groupes opérant sur son marché voit sa compétence fiscale vidée d'une partie de son contenu effectif. À l'inverse, la capacité d'obtenir, d'exploiter et d'intégrer ces informations dans le processus d'établissement de l'impôt renforce substantiellement le pouvoir d'imposition. La souveraineté numérique, du point de vue fiscal, passe donc aussi par la gouvernance des données fiscales.

2- La souveraineté technologique et coopérative : coder la norme et agir en réseau

⁴³ OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, op cit.

⁴⁴ OCDE, *Tax Transparency in Africa 2024*, op cit.

⁴⁵ Ibid. ; OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, op cit.

⁴⁶ OCDE, *Tax Transparency in Africa 2024*, op cit.

⁴⁷ OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, op cit.

Dans la CEMAC, cette mutation est déjà perceptible mais inégalement avancée. Le Cameroun se distingue par une trajectoire plus affirmée, il a obtenu une notation « conforme pour l'essentiel » lors de son second cycle d'examen sur l'échange de renseignements sur demande et s'est engagé à commencer l'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers en 2026.⁴⁸ Le Gabon, bien que reconnu « conforme pour l'essentiel » lors d'une première évaluation, n'a pas encore achevé l'évaluation pratique de son second cycle ; le Congo et le Tchad n'ont pas encore atteint ce degré de maturité.⁴⁹ Ce décalage montre que la souveraineté fiscale numérique n'est pas distribuée uniformément ; elle dépend d'investissements administratifs, organisationnels et technologiques qui peuvent être très différenciés au sein d'un même espace régional.

La souveraineté fiscale devient également technologique. L'idée n'est pas que l'État doive contrôler intégralement les infrastructures numériques ; elle est qu'il doit être capable de s'inscrire efficacement dans des dispositifs de collecte et de contrôle technologiquement médiatisés. La *Boîte à outils numérique sur la TVA pour l'Afrique* insiste sur la nécessité de mettre en place des régimes simplifiés d'enregistrement en ligne, des mécanismes de déclaration adaptés aux fournisseurs non-résidents et des règles faisant des plateformes des responsables de la collecte et du reversement de la TVA sur les ventes réalisées via leurs interfaces.⁵⁰ Ici encore, la norme fiscale ne vaut que si elle s'appuie sur une architecture technique appropriée. Dans l'économie numérique, le droit fiscal n'est effectif que s'il est « codé » dans des procédures, des formulaires, des portails, des API, des flux de paiement et des obligations d'intermédiation.

Cela conduit à un troisième déplacement : la souveraineté fiscale devient coopérative. La page de l'OCDE consacrée à la fiscalité et au développement rappelle que les besoins de mobilisation des ressources intérieures dans les pays en développement exigent une action fiscale globale, dépassant la seule fiscalité des sociétés et incluant la TVA, la transparence fiscale, la protection sociale, la santé et la lutte contre l'informalité.⁵¹ Elle souligne également les résultats concrets produits par les dispositifs de coopération tels que Tax Inspectors Without Borders, qui ont permis de générer plus de 2,30 milliards de dollars de recettes supplémentaires et 6,05 milliards de dollars d'impôts établis à la fin de 2023 dans différentes régions du monde, en partenariat avec des organisations telles que l'ATAF et la Banque mondiale.⁵²

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ OCDE et al., *Boîte à outils numérique sur la TVA pour l'Afrique*, op cit.

⁵¹ OCDE, *Tax and Development*, op cit.

⁵² Ibid.

La coopération n'est donc plus seulement un choix diplomatique ; elle devient une modalité interne de la souveraineté. L'État conserve la titularité du pouvoir fiscal, mais il ne peut l'exercer pleinement qu'en s'insérant dans des régimes communs de circulation d'informations, d'assistance administrative et de standardisation technique. Cette observation vaut tout particulièrement pour la taxation de l'économie numérique, où l'efficacité dépend souvent de la capacité à imposer des obligations à des opérateurs non-résidents, à obtenir des données bancaires ou comptables transfrontalières, à contrôler les plateformes et à articuler fiscalité nationale, réglementation des paiements et droit du commerce numérique.

Cette logique est confortée, au niveau continental, par le protocole de la ZLECAf sur le commerce numérique. Son article 4 garantit le droit des États à réguler dans leur territoire pour des objectifs légitimes de politique publique ; son article 6.2 précise que l'interdiction des droits de douane ne fait pas obstacle à l'imposition de taxes internes sur les produits numériques transmis électroniquement ; plusieurs autres dispositions mettent l'accent sur l'harmonisation, l'interopérabilité, la reconnaissance mutuelle, l'identité numérique et les cadres réglementaires du secteur des TIC.⁵³ Le texte dessine ainsi un modèle de souveraineté qui n'est ni autarcique ni abandonné car les États demeurent titulaires du pouvoir de réguler et de taxer, mais ce pouvoir s'exerce dans un environnement de normes communes et d'interconnexions techniques.

B- Les conditions d'une doctrine régionale de souveraineté fiscale numérique au sein de la CEMAC

L'affirmation d'une souveraineté fiscale numérique régionale ne peut cependant se réduire à un mot d'ordre. Elle doit reposer sur des fondements doctrinaux (1) explicites et sur des conditions institutionnelles d'effectivité (2). C'est à cette double exigence qu'il faut désormais s'attacher.

1- Les fondements doctrinaux d'une souveraineté fiscale numérique régionale

Si la souveraineté fiscale numérique doit être informationnelle, technologique et coopérative, encore faut-il déterminer les conditions institutionnelles de son effectivité dans la CEMAC. Or l'espace centre-africain se caractérise par une double tension. D'un côté, il existe une base d'intégration juridique et économique suffisamment forte pour justifier une approche régionale : union douanière, espace monétaire commun, normes communautaires en matière de fiscalité indirecte et instrument régional relatif à la double imposition et à l'échange de

⁵³ Union africaine, *Protocol on Digital Trade to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, op cit.

renseignements.⁵⁴ De l'autre, les capacités administratives, les trajectoires de réforme et les niveaux d'appropriation des standards internationaux varient fortement entre États membres. Il s'ensuit qu'une doctrine régionale de souveraineté fiscale numérique ne peut pas être le simple prolongement mécanique des constructions existantes ; elle doit être explicitement pensée.

Page | 97

Les matériaux doctrinaux rassemblés par la revue *Pouvoirs* permettent d'affiner cette exigence régionale. Si l'on suit Jean Combacau, la souveraineté internationale n'est pas d'abord une puissance de domination, mais une liberté légale, c'est-à-dire la situation d'un État qui n'est soumis à aucun pouvoir supérieur.⁵⁵ Rapportée à la fiscalité numérique, cette analyse signifie que l'adhésion aux instruments BEPS, aux standards de transparence ou aux mécanismes régionaux de coordination n'emporte pas, par elle-même, abdication de souveraineté ; elle peut au contraire constituer une modalité contemporaine de son exercice. De même, Olivier Beaud invite à distinguer soigneusement le souverain titulaire du pouvoir suprême des magistrats constitutionnels chargés de mettre en œuvre l'ordre juridique.⁵⁶ Appliquée à la CEMAC, cette distinction rappelle qu'une doctrine régionale de souveraineté fiscale numérique ne saurait procéder d'une technocratie désincarnée ; elle doit être politiquement assumée par les États membres et juridiquement organisée par eux. Enfin, le débat entre Favoreu et Vedel montre que les limitations et réaménagements de souveraineté ne sont pensables qu'à la condition d'être explicitement décidés, encadrés et hiérarchisés dans l'ordre juridique.⁵⁷

La première condition est la reconnaissance régionale de l'obsolescence des catégories anciennes. Tant que la fiscalité du numérique est abordée comme une simple sous-question technique de la fiscalité des entreprises ou de la TVA, le risque est grand de sous-estimer la portée de la transformation en cours. Or les travaux académiques africains insistent sur le caractère spécifique du défi africain. Le rapport de Solomon Rukundo souligne que les pays africains doivent aller au-delà d'une adaptation purement défensive au BEPS et profiter de la conjoncture internationale pour contribuer à transformer les règles de la fiscalité internationale, plutôt que de chercher uniquement à faire entrer l'économie numérique dans des cadres devenus étroits.⁵⁸ Dans le même sens, l'ICTD recommande une participation active des pays africains en faveur de

⁵⁴ OCDE, *Tax Transparency in Africa 2024*, op cit. ; OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, op cit.

⁵⁵ COMBACAU (J.), art. op cit., pp. 50-58.

⁵⁶ BEAUD (O.), art. op cit., pp. 34-45.

⁵⁷ FAVOREU (L.), art. op cit., pp. 71-77; VEDEL (G.), art. op cit., pp. 79-97.

⁵⁸ RUKUNDO (S.), op. cit.

méthodes simples et formulaires d'allocation des profits, plus adaptées à leurs réalités administratives et à leurs intérêts de pays de marché.⁵⁹

Pour la CEMAC, cela signifie que la souveraineté fiscale numérique doit être formulée comme un objet politique régional. Une telle doctrine devrait partir d'un constat simple, l'espace centre-africain est majoritairement un espace de consommation, d'usagers, de ressources et de marchés, non un espace de domiciliation des géants du numérique. À ce titre, ses intérêts normatifs convergent largement avec ceux défendus par le Modèle ONU et par les approches africaines privilégiant la source, la simplicité administrative et la protection de la base imposable locale.⁶⁰

Page | 98

La deuxième condition est la consolidation d'une capacité régionale de réception et de hiérarchisation des standards internationaux. La densification des normes fiscales globales BEPS, Pilier Deux, transparence fiscale, directives techniques de TVA, modèles conventionnels, règles de reporting, fait peser un risque de réception dispersée, opportuniste ou incomplète. La CEMAC gagnerait à élaborer un mécanisme de veille et de coordination permettant d'identifier, parmi ces standards, ceux qui doivent être prioritairement transposés, adaptés ou mutualisés. Le fait que le Règlement CEMAC n°07/19 soit déjà identifié par les rapports de l'OCDE comme un instrument régional pertinent montre qu'il existe un socle sur lequel bâtir.⁶¹

2- Les conditions institutionnelles d'effectivité dans la CEMAC

Une telle capacité régionale devrait comporter au moins quatre volets. D'abord, un volet doctrinal, chargé de définir les intérêts fiscaux communs de la région dans les enceintes internationales avec défense des droits de l'État de marché, traitement des données comme facteur de création de valeur, recours privilégié à des mécanismes administrativement soutenables, articulation entre fiscalité numérique et développement. Ensuite, un volet normatif, destiné à produire des instruments communautaires ou modèles législatifs en matière de TVA sur les services numériques, d'obligations des plateformes, de coopération administrative, de qualification des services numériques et, le cas échéant, de taxation spécifique de certains flux. Troisièmement, un volet technologique, portant sur la mutualisation d'outils de déclaration, de registres numériques, d'identifiants fiscaux, de portails d'enregistrement pour opérateurs non-résidents et de capacités d'analyse des données. Enfin, un volet diplomatique, permettant une prise de parole cohérente dans les négociations liées à la fiscalité internationale et au commerce numérique.

⁵⁹ MUSTAPHA NDAJIWO, op. cit.

⁶⁰ Nations Unies, *Modèle de convention des Nations Unies*, op cit.

⁶¹ OCDE, *Tax Transparency in Africa 2024*, op cit.

La troisième condition est le renforcement du lien entre souveraineté fiscale et capacités administratives concrètes. Les rapports de transparence fiscale africains insistent sur l'importance des unités spécialisées, des manuels de procédure, des outils de suivi, de la confidentialité des données et de la formation des agents.⁶² En 2024, plus de 1 130 fonctionnaires ont été formés en Afrique grâce à 51 formations locales, et plus de 1 220 fonctionnaires issus de 43 pays ont participé à 30 événements de formation et de partage d'expérience ; en 2023, 1 309 agents avaient déjà bénéficié de 23 événements de formation.⁶³ De telles données montrent que la souveraineté fiscale numérique s'acquiert aussi par le capital humain. Un État ou une région peuvent disposer de textes modernes et néanmoins rester dépendants s'ils ne possèdent pas les compétences nécessaires pour les mettre en œuvre.

Sous cet angle, le partenariat ATAF-CEMAC de 2025 est prometteur. Le communiqué publié à l'issue de la rencontre bilatérale indique que les deux organisations ont convenu d'explorer des voies concrètes de coopération, notamment l'assistance technique, les programmes de formation régionaux et les plateformes d'échange d'expérience, dans un contexte marqué par la mondialisation, la transformation numérique et les défis de l'économie informelle.⁶⁴ Il s'agit là d'une base institutionnelle pertinente pour penser une capacité régionale de montée en compétence. La souveraineté fiscale numérique ne se construit pas seulement par l'adoption de règles ; elle se constitue aussi dans la formation d'administrations capables d'exploiter les outils numériques de contrôle, de dialoguer avec les plateformes et de négocier les standards au niveau international.

La quatrième condition est l'articulation entre fiscalité numérique et souveraineté numérique au sens large. Il serait illusoire de croire que la CEMAC peut construire une souveraineté fiscale numérique sans s'inscrire dans les transformations plus larges des paiements, de l'identification électronique, de la circulation des données, de la cybersécurité et de l'interopérabilité. Le protocole de la ZLECAf sur le commerce numérique insiste précisément sur l'interopérabilité des systèmes, la reconnaissance des certificats et identités numériques, la coopération réglementaire et le développement d'infrastructures numériques.⁶⁵ Dans le champ

⁶² Ibid. ; OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, op cit.

⁶³ OCDE, *Tax Transparency in Africa 2024*, op cit. ; OCDE/Forum mondial/ATAF, *Transparence fiscale en Afrique 2025*, op cit.

⁶⁴ ATAF, « ATAF and CEMAC Forge Path Toward Strategic Partnership », op cit.

⁶⁵ Union africaine, *Protocol on Digital Trade to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, op cit.

fiscal, ces éléments ne sont pas périphériques : ils conditionnent l'identification des contribuables, la traçabilité des transactions et la fiabilité des circuits de recouvrement.

Une doctrine régionale de souveraineté fiscale numérique devrait ainsi articuler trois temporalités. À court terme, la priorité devrait porter sur la TVA appliquée au commerce numérique, domaine dans lequel les solutions existent déjà et sont jugées administrativement plus accessible à travers le principe de destination, obligations des fournisseurs non-résidents, responsabilité des plateformes, régimes simplifiés d'enregistrement et coopération administrative.⁶⁶ À moyen terme, la région devrait harmoniser les règles relatives à la qualification des services numériques, aux retenues à la source sur certains flux dématérialisés et à la documentation des opérations intragroupe comportant des actifs incorporels. À long terme, elle devrait se doter d'une position commune sur la réforme de la fiscalité internationale des bénéfices, en privilégiant des mécanismes qui renforcent les droits des juridictions de marché et simplifient l'allocation du profit imposable.⁶⁷

Il convient en outre de ne pas opposer artificiellement souveraineté et coopération. L'un des apports les plus utiles de la réflexion contemporaine consiste à montrer que, dans l'économie numérique, la coopération peut constituer un instrument de renforcement de la souveraineté plutôt qu'une pure limitation de celle-ci. Cela vaut évidemment sous réserve d'une participation effective des États à l'élaboration des standards et d'une capacité à en adapter la mise en œuvre à leurs besoins propres. À cet égard, l'article récent de KARISHMA BANGA, BEYLEVELD Alexander et LUTHER MUNU Martin sur la taxation du commerce numérique en Afrique met en lumière la manière dont les règles commerciales peuvent façonner, voire restreindre, la capacité des États africains à taxer l'économie numérique, ce qui montre l'importance d'une vigilance normative accrue dans l'articulation entre fiscalité, commerce et souveraineté.⁶⁸

La CEMAC doit donc éviter deux écueils symétriques. Le premier serait une souveraineté illusoire, consistant à proclamer des compétences fiscales sans disposer des instruments administratifs, technologiques et conventionnels permettant de les exercer. Le second serait une intégration passive, consistant à recevoir des standards internationaux sans doctrine propre ni hiérarchisation régionale. Entre ces deux pôles, une voie est possible : celle d'une souveraineté fiscale numérique construite, non contre les réseaux multilatéraux, mais par leur usage stratégique, leur appropriation sélective et leur traduction dans un projet institutionnel régional.

⁶⁶ OCDE et al., *Boîte à outils numérique sur la TVA pour l'Afrique*, op cit.

⁶⁷ MUSTAPHA. NDAJIWO, op. cit. ; RUKUNDO (S.), op. cit.

⁶⁸ KARISHMA BANGA, BEYLEVELD (A), LUTHER MUNU (M), art. op cit.

Conclusion

La transformation numérique de l'économie a mis à nu la vulnérabilité d'un droit fiscal international largement conçu pour un monde de localisation matérielle, de production ancrée et de circulation moins intense des actifs incorporels. La présence physique, l'établissement stable, la distinction classique entre source et résidence et les mécanismes traditionnels d'allocation des bénéfices n'ont pas disparu ; mais ils ne suffisent plus à assurer une répartition juste, efficace et administrativement soutenable des droits d'imposition. La crise actuelle est donc moins une crise de validité formelle des catégories fiscales qu'une crise de leur pertinence fonctionnelle.

Page | 101

Pour les États de la CEMAC, cette crise a une portée éminemment publiciste. Elle conduit à reconsidérer la souveraineté fiscale non comme un simple pouvoir territorial de lever l'impôt, mais comme une capacité multidimensionnelle d'appréhension de la richesse numérique. Cette capacité suppose des normes adaptées, des systèmes d'information performants, des obligations imposées aux plateformes et aux opérateurs non-résidents, des infrastructures administratives spécialisées, ainsi qu'une insertion active dans les régimes de coopération fiscale internationale. À cet égard, la montée de la transparence fiscale, l'adaptation de la TVA au commerce numérique, les travaux de l'ATAF, le protocole de la ZLECAF sur le commerce numérique et les instruments de l'OCDE dessinent les contours d'une nouvelle grammaire de la souveraineté.

L'analyse met toutefois en évidence l'inachèvement de cette mutation dans l'espace CEMAC. La région dispose d'indices d'intégration prometteurs instruments communautaires, insertion partielle dans les standards internationaux, partenariat naissant avec l'ATAF mais elle demeure marquée par de fortes asymétries entre États membres et par l'absence d'une doctrine régionale explicite de souveraineté fiscale numérique. Le Cameroun apparaît plus avancé ; le Gabon, le Congo et le Tchad demeurent à des stades différents de maturation institutionnelle. Cette hétérogénéité ne doit pas conduire au scepticisme, mais à l'organisation d'une réponse collective.

En ce sens, le numérique n'annonce pas la disparition de la souveraineté fiscale ; il en commande la refondation. L'avenir de la puissance fiscale des États de la CEMAC dépendra de leur aptitude à transformer une souveraineté conçue pour des bases matérielles stables en une souveraineté normative, informationnelle, technologique et coopérative, capable de saisir les formes contemporaines de la valeur. La question centrale n'est donc plus celle de la survie abstraite de la souveraineté fiscale, mais celle des conditions concrètes de son effectivité dans un ordre économique où les flux, les données et les plateformes sont devenus des lieux décisifs de la richesse.

Réflexion sur le droit dérivé des organisations régionales africaines

Cas de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale

Reflections on the law derived from African regional organizations

Case of the Economic Community of Central African States

Page | 102

Par :

Bertil MVUANDA MBAKI

Chercheur indépendant et Doctorant à l'Université Kongo

Résumé :

Le droit communautaire africain se particularise par une pluralité d'organisations internationales contrairement à ses homologues européen et américain. L'une de ses organisations internationales est la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale qui contient en son sein plusieurs organes comme toute autre organisation internationale. Mais seulement quelques-uns qui sont réellement actifs dans la démarche de prise des actes juridiques. Certains organes de la CEEAC qui devraient en principe être le vecteur de l'élaboration du droit de celle-ci ne sont pas encore installés à l'image de la Cour de Justice et du Parlement. Par ailleurs, les normes qui émanent des organes et institutions de la CEEAC sont difficilement exécutées par les États membres en temps de conflit ou de paix. Cependant, nous pensons que ce n'est pas parce qu'une règle de droit est violée qu'elle n'existe pas, son existence du point de vue juridique dépend seulement de son entrée en vigueur ou de son abrogation et non son respect ou sa violation.

Mots-clés : Régionalisme, Organisation internationale, Afrique, Intégration, Coopération, Communauté, région et sous-région, Traité.

Abstract:

African community law is distinguished by a plurality of international organizations, unlike its European and American counterparts. One such international organization is the Economic Community of Central African States (ECCAS), which, like any other international organization, comprises several bodies. However, only a few are truly active in the process of adopting legal acts. Some ECCAS bodies, which should in principle be the driving force behind the development of its law, are not yet established, such as the Court of Justice and the Parliament. Furthermore, the norms emanating from ECCAS bodies and institutions are difficult for member states to implement, whether in times of conflict or peace. Nevertheless, we believe that the mere fact that a rule of law is violated does not invalidate it; its legal existence depends solely on its entry into force or its repeal, not on its observance or violation.

Keywords: Regionalism, International organization, Africa, Integration, Cooperation, Community, Region and sub-region, Treaty

Introduction

Dans un monde où la perspective des frontières s'apparente peu à peu à un fait anodin, l'accroissement de la volonté de concilier les impératifs des différents États en un tout commun est vif. La mondialisation qui s'impose n'est pas illusoire, son effectivité se ressent pratiquement dans tous les domaines¹. Cette mondialisation se résume à l'universalisme² lequel concentre la planète terre en un petit village en vue de résoudre, de manière adéquate, les problèmes communs à toute l'humanité. Cependant, au lendemain des indépendances³ en Afrique la volonté de s'octroyer d'une organisation propre aux africains qui va non seulement orienter les États africains dans un but commun mais jouera le rôle d'un bouclier pour ne plus tomber dans les griffes de la servitude coloniale ou pire de l'esclavage. L'Organisation de l'Unité Africaine fut créée mais face à la pauvreté, les Chefs d'État africains vont créer la Communauté Economique Africaine laquelle envisagera la possibilité d'habiliter à chaque région du continent une organisation (économique) intégrée. L'Afrique centrale créera la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale dans laquelle sera ajoutée, plus tard, des objectifs extraéconomiques notamment en matière de sécurité et des droits fondamentaux. Toutefois, dans le souci de mettre en place un régionalisme rapide, l'Afrique centrale accouchera quelques autres organisations régionales avant la création effective de cette dernière.

Page | 104

L'homme dans l'inconscience ou dans la conscience se fixe l'objectif de s'élever ou de s'améliorer mais cela revêt un caractère beaucoup plus abouti quand il transpose son évolution dans son milieu pour un intérêt commun.

À l'aune des articles 52, 53 et 54 de la Charte des Nations Unies qui permettent aux régions et sous-régions continentales d'avoir leurs propres organisations communautaires dans le respect des principes des Nations Unies, l'Afrique n'a pas hésité à les appliquer.

Ainsi, pour réaliser les prescrits des articles précités et dans le but faciliter la croissance économique dans l'ensemble du continent africain, l'Organisation de l'Unité Africaine⁴ a adopté

¹ La sécurité, le commerce, les droits humains, l'éducation, la culture, l'énergie, l'environnement, etc.

² Certains auteurs ne parlent pas de l'universalisme, ils appréhendent à cette terminologie une conception de l'europanisme ou de l'occidentalisme. En effet, la tendance du continent dit ou appelé le vieux monde à vouloir uniformiser le reste de la planète dans une approche analogue à la leur n'est plus à démontrer.

³ Voy. Keba M'baye, *Les droits de l'homme en Afrique*, éd. Pedone, Paris, 1992. Santiago Villalpando, *L'émergence internationale dans la responsabilité des États*, Nouvelle édition internationale, The Graduate Institute Geneva, 2005. Bernard Durand, « Être un autre en Afrique ? Vivre entre deux Mondes, les indépendances venues », in Caroline Gaudin (Dir.), *Le métissage des droits en Afrique subsaharienne francophone, Regards croisés*, Centre Toulousain d'Histoire du Droit et des Idées Politiques (CTHDIP), Toulouse, 2022, pp.117-120. Fatsah Ouguerouz, *La charte africaine des droits de l'homme et des peuples, une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Nouvelle édition internationale, The Graduate Institute Geneva, 1993.

⁴ Il sied de noter que l'Organisation de l'Unité Africaine est l'actuelle l'Union Africaine. Ce changement ne se limite pas seulement à la dénomination mais il se pénètre même dans la politique de fonctionnement de l'Organisation

une Déclaration en 1973 sur l'indépendance économique en Afrique⁵ à Addis-Abeba. La concrétisation de cette Déclaration se dessine peu à peu dans une autre Déclaration, celle de Kinshasa en 1976⁶, et dans la stratégie de Monrovia en 1979⁷.

La Déclaration de Kinshasa établit la création d'un marché commun africain et la stratégie de Monrovia instaure véritablement un nouvel ordre économique pour le développement de l'Afrique en orientant la création des communautés économiques dans différentes régions de l'Afrique et soutenir celles qui existent⁸. L'OUA adopte le Plan d'Action de Lagos et l'Acte Final de Lagos en 1980 afin de planifier l'objectif d'intégration économique en Afrique, voulu à Kinshasa et à Monrovia, tout en énumérant les secteurs prioritaires favorisant ladite intégration notamment les infrastructures, le transport, l'industrie, l'éducation, la santé, la recherche et la technologie.

La vision s'inscrit dans la perspective de l'économiste hongrois Bela Balassa qui détermine quatre phases d'intégration économique dont la création d'une zone de libre-échange, de l'union douanière, du marché commun et de l'union économique.

Il sied ainsi de noter que l'intégration se conçoit comme le rassemblement d'éléments dispersés pour en faire un tout cohérent. Il est un processus dans la mesure où il y'a un point de départ et un point d'arrivée. Entre les deux points, y'a des étapes à franchir ; par contre il est un résultat dans la mesure où elle vise une finalité, un objectif à atteindre (elle est en fait la finalité visée ou le but à atteindre). L'intégration peut être soit économique ou soit politique voire également d'une autre nature comme par exemple juridique. Mais elle résulte de ce qu'on appelle le droit communautaire. Ce droit régit également le fonctionnement des organisations internationales chargées de l'intégration que l'on appelle « organisation internationale d'intégration ou organisation intégrée »⁹.

régionale ou continentale. Les pères fondateurs de l'OUA avaient une vision selon laquelle l'indépendance politique et l'unité politique constituaient le point culminant qui pourrait développer le continent africain mais cette conception s'est avérée bancal puisque l'indépendance économique ne pouvait pas rester en arrière-plan chose qui a suscité la révision de l'Organisation intégrée dans sa politique fonctionnelle.

⁵ Déclaration Africaine sur la coopération, le développement et l'indépendance économique du 13 mai 1973, CM/ST.12 (XXI).

⁶ Déclaration Africaine sur la création d'un marché commun africain, d'un Fonds monétaire africain et d'une Banque Centrale Africaine du 10 décembre 1976. Elle est prise lors de la onzième Session Extraordinaire du Conseil des Ministres de l'OUA à Kinshasa du 6 au 10 décembre 1976 et est dite Déclaration de Kinshasa.

⁷ Stratégie de Monrovia pour le développement économique de l'Afrique du juillet 1979, AHG/ST.3 (XVI) Rev.1.

⁸ A cette époque l'Afrique comptait déjà certaines communautés économiques à l'exemple de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO, créée le 28 mai 1975), l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC, créée le 8 décembre 1964). L'UDEAC est remplacée en 1994 par la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

⁹ Richard Lumbika Nlandu, *Cours de droit communautaire et intégration économique africaine*, L1 Droit, ULIMAT/ULK, 2021, pp.2-4.

L'intégration consiste à une cession partielle ou totale de la souveraineté d'un État auprès d'un organe supranational pour un but économique ou politique. Alors que la coopération internationale est une action conjointe et coordonnée de deux ou plusieurs États ou d'États et de personnes privées dans un domaine déterminé (militaire, scientifique, technique, culturel, national ou financier, fiscal, monétaire, commercial, maritime, international, spatial), en vue de parvenir à des résultats communs dans un ou plusieurs domaines de la vie internationale. Cette coopération peut se réaliser soit dans le cadre de l'exécution d'un Traité ou d'une organisation internationale, soit en dehors de tout cadre contractuel ou institutionnel¹⁰.

La région de l'Afrique Centrale se dotera d'une Organisation Internationale Régionale ou mieux sous-régionale. À la suite des difficultés rencontrées par l'UDEAC, une Conférence s'est tenue à Libreville, Gabon, du 17 au 19 octobre 1983 en présence de six États membres de l'UDEAC et de cinq autres États de l'Afrique centrale, à savoir l'Angola, le Sao Tomé et Príncipe, le Burundi, le Rwanda et le Zaïre¹¹. Cette réunion a débouché sur la signature du Traité instituant la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), laquelle s'inscrit dans le cadre des objectifs fondamentaux du Plan d'action de Lagos. L'Angola qui a participé aux travaux préparatoires n'a pas signé le Traité, s'estimant « dans l'incapacité momentanée de remplir ses obligations à l'égard de la CEEAC en raison de ses efforts de guerre »¹². Le Traité constitutif de la CEEAC fera objet d'une révision le 18 décembre 2019 et est entré en vigueur le 28 août 2020.

Pour des raisons de conflits armés et d'instabilités politiques qui ont sévi dans la sous-région, la CEEAC a connu une période de cessation des activités allant de 1992 à 1998. Et à l'an 1999 l'Angola va officialiser son adhésion à l'Organisation.

Par ailleurs, la CEEAC compte actuellement onze États : la République de l'Angola, la République du Burundi, la République du Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo, la République Démocratique de Sao Tomé et Príncipe, la République Démocratique du Congo, la République Gabonaise, la République de Guinée Équatoriale, la République du Rwanda et la République du Tchad.

Le Rwanda a annoncé son retrait de la CEEAC le 9 juin 2025 suite au veto soulevé par la République Démocratique du Congo et la République du Burundi contre le passage de la

¹⁰ Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} édition, PUF, Paris, 2018.

¹¹ Actuel République Démocratique du Congo.

¹² Habib Gherari et Sylvie Belaoune-Gherari, *Les organisations régionales africaines : recueil de textes et documents*, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 1988, p. 268.

présidence au Rwanda¹³. Cependant, l'article 110 du Traité constitutif de la CEEAC impose à ce que l'État qui voudra se retirer de l'organisation doit notifier son intention par écrit dans un délai d'un an de préavis.

De ce qui précède, nous nous sommes posé la question de savoir : comment fonctionne globalement les organes et les institutions de la CEEAC dans la prise de leurs actes juridiques ? Mais également quel est l'impact du droit dérivé de la CEEAC au sein des États membres, tant dans son respect que dans son rapport avec les droits de ces États ? Pour cette étude, nous allons utiliser la méthode du fonctionnalisme.

Pour mieux appréhender l'étude du droit dérivé de la CEEAC, il faudra, en prélude, comprendre sa structuration institutionnelle. Cette démarche aidera à concilier, en même temps, la perception des actes pris ou rendus par ses institutions et leur efficacité au sein de l'Organisation (I). Nous allons ensuite analyser l'impact de ces actes institutionnels à l'égard des États membres dans un contexte purement d'intégration (II). Les principes qui régissent également la CEEAC sont importants car ils permettent d'avoir une vision panoramique dans la résolution des contentieux entre membres de la CEEAC au regard des organes ou des mécanismes qui peuvent entrer en jeu pour solutionner les divergences (III). En dernier lieu, il sera question d'établir le rapport hiérarchique entre le droit communautaire, dérivé, de la CEEAC et les droits internes des États membres (IV).

I- APPREHENSION DES ORGANES ET DES INSTITUTIONS DE LA CEEAC AU TRAVERS DE LEURS ACTES

D'entrée de jeu, signalons que le dynamisme d'un Chef d'État à la création d'une institution¹⁴ peut permettre à cet État d'exiger le siège de l'institution comme ce fut le cas d'Omar BONGO qui a négocié et obtenu le siège du Secrétariat Général de la CEEAC à Libreville¹⁵.

Toutes les organisations internationales disposent des organes qui favorisent un bon fonctionnement en vue de remplir les objectifs qui leur sont assignées. Les organisations intégrées ne font pas exception à cette règle. La CEEAC possède en son sein les organes et les institutions. Ces derniers prennent des actes qui créent, limitent ou suppriment les droits et les obligations des

¹³ Communiqué final de la XXVI^{ème} Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale, République de la Guinée Equatoriale, Sippo, le 07 juin 2025, points 32 et 33.

¹⁴ L'institution dont on parle dans ce contexte fait allusion à une Organisation internationale.

¹⁵ Yanic Kenhoung, *L'intégration régionale en Afrique : le cas de l'Afrique centrale, Analyse des processus, enjeux et contraintes*, Thèse, Université de Deschang, Faculté de Science Politique, 2018, p.80.

États membres de la CEEAC. Lesdits actes sont parfois directement opposables mais également conditionnés à certains préalables pour qu'ils deviennent effectifs.

Les organes sont des structures principales de l'organisation. Ils sont au nombre de six. Ils ont un rôle à caractère politique, décisionnel et/ou exécutif. Les institutions sont généralement créées par les actes des organes principaux mais parfois aussi par une disposition du Traité constitutif¹⁶, elles ont pour mission principale la mise en exécution de certains actes ou politiques pris par les organes et ont souvent un caractère technique.

En effet, l'inter-étatisme prédomine au sein de la CEEAC. Nous entendons par « inter-étatisme », une approche de l'intégration basée sur la souveraineté des États et conditionnée par l'emprise des États membres sur le fonctionnement des institutions régionales. L'inter-étatisme se traduit d'abord par la prégnance des gouvernements au niveau des organes de décision. Il ne se confond pas à « l'inter-gouvernementalisme ». Celui-ci se manifeste ensuite dans la procédure d'élaboration et d'adoption des actes communautaires, par la règle du consensus, dont l'effet est d'assurer la primauté des souverainetés nationales sur l'intérêt général. Il se reconnaît, finalement, par la faible portée des décisions régionales¹⁷.

Les organes de la CEEAC sont : la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, le Conseil des Ministres, la Commission, les Comités Techniques Spécialisés, le Comité des représentants permanents et le Comité inter-États des experts.

Dans le sens de notre contribution, nous allons nous limiter à analyser les organes habilités à prendre des actes qui revêtent le caractère juridique au regard de leur application à l'instar de la Conférence, du Conseil et de la Commission. D'autres organes seront brièvement analysés dans le but de comprendre leur rôle dans la réalisation des missions de trois organes sus-cités.

A- Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement

Elle est le plus haut organe de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale. C'est elle qui assure le contrôle du fonctionnement de tous les autres organes. La Conférence dispose d'un mécanisme de maintien de la Paix et de la Sécurité régionales dénommé COPAX.

Elle se réunit deux fois l'an en session ordinaire mais un ou plusieurs États membres peuvent demander la tenue d'une session extraordinaire. La présidence de la Conférence est

¹⁶ Cas du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX) qui est prévu à l'article 32 du Traité. Et les autres institutions telles que le Parlement, la Cour de justice, la Cour des comptes, les institutions financières sont également prévues dans le Traité mais elles ne sont pas considérées comme des organes.

¹⁷ Elie Mvie Meka, *Architecture de la sécurité et gouvernance démocratique dans la CEEAC*, Presses Universitaires d'Afrique, Yaoundé, 2007, p.58.

tournante suivant l'ordre alphabétique français des noms officiels des États membres pour un mandat d'une année.

Le Traité n'a pas prévu la possibilité de renouvellement de mandat. Par conséquent, la conclusion du Communiqué Final de la 26^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a accordé à la Guinée Equatoriale une année supplémentaire au détriment du Rwanda. Ceci ressort d'une pratique nouvelle au sein de la Communauté qui, si elle acquiert une répétition, pourrait devenir une coutume. Ainsi, le Communiqué pourrait également revêtir la casquette du droit dérivé de la CEEAC.

Les décisions de la Conférence ont force obligatoire à l'égard des États Membres, des Organes et Institutions de la Communauté¹⁸. En principe aucun État ne peut agir contrairement aux décisions de la Conférence. Mais la pratique renseigne une difficulté réelle de l'application de celles-ci par les États membres. L'exemple le plus probant est le cas de la République du Rwanda qui refuse de retirer ses troupes du sol de la République Démocratique du Congo malgré la Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement sur la situation humanitaire en Afrique centrale. Dans laquelle Déclaration la Conférence, d'une part, condamne le soutien des Forces de la Défense Rwandaises aux groupes armés dans leurs activités illégales dans le territoire national de la République Démocratique du Congo, et d'autre part, appelle au retrait immédiat des Forces de la Défense Rwandaises du sol congolais¹⁹.

Cependant, nous pensons qu'à ce niveau, la Conférence de la CEEAC devrait en principe prendre une Décision pour assurer son caractère exécutoire à l'égard du Rwanda en lieu et place de se limiter à une Déclaration. En sus, en droit communautaire de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale, il n'existe aucun acte ayant des effets juridiques appelé « Déclaration ». De ce fait, du point juridique, le Rwanda n'était pas obligé d'exécuter les recommandations de cette Déclaration mais plutôt se plier aux normes des mécanismes d'assistance mutuelle de 2000²⁰.

B- Le Conseil des Ministres

Il est composé des ministres désignés par chacun des États membres de la CEEAC principalement ceux ayant les affaires étrangères et/ou régionales, l'économie et les finances dans

¹⁸ Article 14 paragraphe 4 du Traité Constitutif de la CEEAC.

¹⁹ Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEEAC réunis en Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale sur la situation humanitaire en Afrique Centrale, à l'occasion de la VI^{ème} Session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale dans le cadre du Conseil de Paix et Sécurité de l'Afrique Centrale, Malabo, Guinée Équatoriale, le 07 février 2025, points 23-25, Pp.6-7.

²⁰ Nous allons y revenir.

leurs attributions. Les ministres sont habilités suivant les sujets de l'ordre du jour. Le Conseil des Ministres assiste la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement dans l'accomplissement de sa mission d'assurer le bon fonctionnement de l'Organisation. Le Conseil se réunit deux fois l'an en session ordinaire en prélude à la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement. L'une des sessions est consacrée à l'examen et à l'adoption du budget de la Communauté²¹.

Page | 110

L'une des vives critiques aux organisations intégrées africaines est notamment liée à la question budgétaire. Raison pour laquelle un auteur écrit : « Pour la CEEAC, l'autorité en matière budgétaire reste entre les mains de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, qui arrête le budget de la communauté et fixe la contribution annuelle de chaque État membre, sur proposition du conseil des ministres. C'est là une influence et une manifestation du « présidentielisme panafricain ». Cette disposition essentielle confirme que ce sont les chefs d'État et de Gouvernement qui détiennent la réalité du pouvoir et la place centrale dans les constitutions nationales. Aussi les organisations internationales africaines n'ont-elles que reproduit, en quelque sorte, la structure des appareils d'État, à cette différence près que l'organe suprême des organisations internationales est constitué d'un collège de Chefs d'État agissant de façon collective »²²²³.

Les règlements pris par le Conseil des ministres ont une force obligatoire à l'égard des États membres et aux institutions auxquelles elles sont destinées quant à ce qui concerne les objectifs à réaliser que pour les stratégies d'exécution. Alors que les directives ne sont obligatoires que pour les objectifs à atteindre. Les règlements du Conseil sont exécutoires endéans 30 jours suivants leur publication²⁴ par contre chaque directive dispose d'un délai propre d'entrée en vigueur et n'est pas directement exécutoire car elle entre dans l'ordre juridique interne suivant ses modalités²⁵.

C- La Commission

La réforme de 2019 a remplacé le Secrétariat Général par la Commission. Elle est l'organe exécutif de l'Organisation et gardienne de l'esprit communautaire. Elle procède à la préparation et à l'élaboration des décisions, règlements et directives. Les actes ayant un caractère obligatoire pris

²¹ Article 17 paragraphe 1 du Traité Constitutif de la CEEAC.

²² Pierre François Gonidec, *Les organisations internationales africaines : étude comparative*, L'Harmattan, Paris, 1987, Pp.34 et ss.

²³ La réforme de 2019 a essayé de modifier cette disposition en accordant à la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement le pouvoir d'adoption du règlement financier après validation du Conseil des Ministres des propositions soumises par la Commission.

²⁴ Article 18 paragraphe 2 du Traité Constitutif de la CEEAC.

²⁵ Article 18 paragraphe 3 *ibidem*.

par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sont appelés décisions et ceux ayant le même caractère pris par différents organes de la CEEAC sont des directives et des règlements. Les décisions et les directives disposent d'un délai avant leur entrée en vigueur alors que les règlements sont de norme abstraite et générale qui sont applicables dès leur publication²⁶.

Page | 111

La Commission élabore le projet de budget et le soumet au Parlement²⁷ pour son adoption mais le pouvoir d'approbation de celui-ci est attribué au Conseil des Ministres. Mais c'est la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui adopte le règlement financier de la Communauté.

D- Les Comités Techniques Spécialisés, le Comité des représentants permanents et le Comité inter-États des experts

Le Traité révisé de la CEEAC prévoit seulement les Comités Techniques Spécialisés sans donner leur rôle et leur fonctionnement. Nous trouvons cependant son soubassement dans l'alinéa 1^{er} de l'article 26 de l'ancien Traité constitutif qui dispose : « les comités techniques spécialisés sont créés en application des protocoles annexés au présent Traité ou peuvent être créés par la Conférence sur recommandation du Conseil ».

Nous pouvons donc comprendre que les Comités Techniques Spécialisés sont porteurs des missions qu'on leur confie par les organes qui les créent. On peut ainsi trouver un comité technique spécialisé dans la défense, la sûreté et la sécurité ou pour tout autre objectif nécessaire dans la politique de l'Organisation.

Le Comité des représentants permanents est l'organe qui rassemble tous les détenteurs du plein pouvoir représentants les États membres dans la Communauté de manière permanente. Le Comité des représentants permanents est chargé d'étudier, d'instruire ou exécuter les questions, les missions et les projets qui lui sont soumis par le Conseil des Ministres ou tout autre organe²⁸. Il n'y a pas un nombre déterminé de réunions pour le Comité des représentants permanents mais l'une d'elles doit précéder la réunion du Conseil des Ministres²⁹.

Le Comité inter-États des experts est composé de trois experts des Ministères représentés au Conseil des Ministres suivant les secteurs liés aux questions de l'ordre du jour. Il a pour rôle de

²⁶ Voir l'article 1^{er} points o, p et kk du Traité Constitutif de la CEEAC.

²⁷ Le Parlement est parmi les Institutions prévues par le Traité mais qui ne sont pas encore fonctionnelles.

²⁸ Le Traité révisé parle « de tout autre institution » mais nous pensons qu'il est plus judicieux d'employer le concept « organe » au regard de la compréhension que l'article 1^{er} tend à donner au vocable « institution ». Précisons tout de même que le Traité ne définit pas singulièrement ou spécialement les termes « organe » et « institution » mais l'interprétation qu'on en fait provient du chapitre II du Traité révisé précisément dans l'article 11.

²⁹ L'importance de cette réunion coule de source, elle garantit la bonne mise en œuvre de celle du Conseil des Ministres.

faire l'étude des dossiers qui lui sont soumis sous la responsabilité du Conseil. Il présente des rapports et des recommandations au Conseil des Ministres³⁰.

II- L'IMPACT DU DROIT DERIVE DE LA CEEAC SUR LES ÉTATS MEMBRES DANS UN CONTEXTE D'INTEGRATION

Page | 112

Dans le contexte d'intégration, les États doivent abandonner une partie de leur souveraineté en acceptant notamment la pénétration ou l'accès de leurs frontières aux ressortissants des États avec qui ils s'assemblent en Organisation intégrée. Ainsi, si le principe de l'immuabilité et de l'intangibilité des frontières a l'avantage de renforcer l'État sur le plan interne, est constitutif, par contre, d'un inconvénient sur le plan intégrateur, car « il fige les États et les rend réticents à l'égard de toute idée d'intégration »³¹. La vie internationale étant par essence compétitive, il appartient à l'Afrique de s'organiser et de s'unir en vue de relever les défis dans un monde où existent des droits égaux et des obligations inégales. La voie de l'intégration régionale demeure actuellement une priorité, car elle va faciliter les échanges, la libre circulation des personnes et des biens. Bref, une voie pour intensifier la coopération et contribuer à baisser les tensions qui bloquent le développement du continent pour que ce dernier pèse de son véritable poids sur la scène internationale³². De plus, plusieurs challenges et phénomènes économiques de l'ère comme la mondialisation économique, la libéralisation du commerce et de la finance internationale ainsi que la concurrence internationale justifient l'intérêt en faveur de l'intégration économique régionale et sous régionale africaine³³.

Le régionalisme ne va pas à l'encontre de la mondialisation ; il en est plutôt l'un des vecteurs. Partant, il permet aux populations de mieux profiter des effets bénéfiques de la mondialisation, et aux meilleures pratiques de se diffuser dans l'intérêt commun. Les risques de dérive existent, mais le respect des disciplines multilatérales et le caractère « ouvert » du régionalisme constituent les meilleures garanties possibles contre une telle éventualité³⁴.

³⁰ Articles 25 et 26 du Traité Constitutif de la CEEAC.

³¹ Atanga, cité par Jacques Bipele Kemfouedio, *La zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) : une institution d'intégration éprouvée*, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique, 2024, p.15.

³² Boongi Efonda Efolote, *Cours de relations internationales africaines*, Faculté de Droit, Deuxième année de Licence, Université Libre de Kinshasa, 2021-2022, p.88.

³³ Billy Paul Bilolo Kabuebue et Frédéric Matota Mbala, *Multi-appartenance aux communautés économiques régionales en Afrique (CER) : quels avantages et perspectives pour l'économie de la République démocratique du Congo*, Mouvements et Enjeux Sociaux, Revue Internationale des Dynamiques Sociales, 2021, p.10.

³⁴ Christian Deblock, *Régionalisme économique et mondialisation : que nous apprennent les théories ?*, Centre Etudes Internationales et Mondialisation, Montréal, 2005, p.6.

En effet, l'Afrique centrale est la région la moins intégrée du continent³⁵. La CEEAC a connu, malgré elle, une avancée en termes de mécanismes et projets principalement dans trois domaines : économique ou industriel, énergétique et sécuritaire. La volonté des États membres ne se limite pas seulement à arriver à une intégration économique comme l'indique la dénomination de la Communauté mais elle transcende aussi certains secteurs primordiaux pour la survie de la population située dans la région de l'Afrique Centrale.

A- En matière commerciale et industrielle

Dans le contexte actuel de mondialisation, le modèle d'intégration recommandé aux pays africains ne peut être que l'intégration des marchés. En fait, les premières expériences africaines d'intégration économique étaient inspirées du modèle européen³⁶.

Par ailleurs, la promotion de l'intégration s'inscrit dans un contexte international marqué par la libéralisation accélérée des échanges, l'abandon des barrières tarifaires et non tarifaires et du principe de contingentement³⁷.

Bien que la CEEAC ait été déclarée Zone de Libre Échange depuis 1983, la plupart des États membres n'ont pas reflété le tarif préférentiel communautaire dans leurs lois de finances respectives. Malgré l'existence d'un volume non négligeable d'échanges particulièrement au niveau des frontières de certains États membres, dans l'ensemble, les échanges intra régionaux formels sont quasi-nuls (2%)³⁸.

En effet, la coopération économique est la stratégie par laquelle deux ou plusieurs États s'échange les ressources humaines et naturelles en plus de capitaux pour des intérêts communs, sa subtilité est basée sur les flux. Il existe des flux réel et financier, le premier consiste à l'échange des biens et services et le second constitue un ensemble de facilités en moyens financiers³⁹.

Pour la meilleure réalisation des objectifs alignés en faveur de l'efficacité d'une Zone de Libre Échange, il faut également que les institutions et les organes de la CEEAC aient des compétences de prendre des actes tendant à faciliter cette coopération.

³⁵ Rapport de synthèse, Relever les défis de l'intégration régionale en Afrique centrale : évaluation de la stratégie et des opérations d'intégration régionale de la BAD 2011-2016, Groupe de la Banque Africaine de Développement, Mars 2018, p.1.

³⁶ Makhtar Diouf, *Mondialisme et Régionalisme : le nouveau en Afrique*, CODESRIA-BIT, 2002, p.7.

³⁷ Naceur Bourenane, *L'intégration régionale en Afrique : état et perspectives*, Séminaire du Centre de Développement : L'intégration régionale en Afrique, OCDE, Banque Afrique de Développement, Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et Développement Economiques, pp.9-47.

³⁸ La CEEA à la croisée des chemins : vers l'intégration de l'Afrique centrale, Plan stratégique indicatif à moyen terme (2021-2025) de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), p.8.

³⁹ Bertil Mvuanda Mbaki, *La coopération internationale et l'aide publique au développement, mythe ou réalité dans l'émergence économique de la République démocratique du Congo*, Mémoire de Licence, Droit, Université Libre de Kinshasa, 2022, pp.28-29.

Le commerce et l'industrie est l'axe principal sur lequel est basée la stratégie d'intégration de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale. Les activités s'articulent autour de l'objectif majeur de parvenir à la création d'un marché commun régional et, à terme, en coordination avec les autres régions, la création du grand marché commun africain. La zone de libre échange (ZLE) est effective depuis 2004 ; elle devrait aboutir à une Union douanière (UD) notamment un tarif extérieur commun (TEC) et une politique commerciale commune à l'égard des tiers. La Communauté devrait également procéder à moyen terme à l'harmonisation des politiques économiques des États membres en vue de rendre le marché commun régional opérationnel. D'autres travaux d'uniformisation des franchises exceptionnelles accordées dans le cadre de certains régimes spéciaux (codes miniers, forestiers et pétroliers, etc.) seront engagés, en vue d'aboutir à un vaste marché commun régional⁴⁰.

B- En matière énergétique

Étant donné que le problème énergétique demeure commun dans l'ensemble des États de la CEEAC, la communauté a institutionnalisé dans son Traité constitutif une coopération en matière énergétique aux articles 72 et 73. Elle définit la pauvreté énergétique comme étant l'absence ou des choix limités qui donneraient accès à des services énergétiques abordables, efficaces et respectueux de l'environnement et qui pourraient contribuer au développement économique et social⁴¹.

Par le canal du Pool Énergétique de l'Afrique Centrale, par exemple, le commerce régional de l'électricité réduira les coûts totaux de l'électricité de US 160 millions par an et les émissions de carbone d'environ 4 millions de tonnes/an⁴². Une perspective qui paraît bénéfique non seulement pour les États de l'Afrique centrale mais de l'ensemble de la planète dans une prospection environnementale⁴³ en effet rien de nouveau en ce sens puisque l'Afrique est le premier continent à codifier de manière formelle le droit à l'environnement⁴⁴. Dans le souci de garantir un bon encadrement de l'énergie, la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale a adopté la Décision n°04/CEEAC/CCEG/XIX/2021 relative à la création du Centre pour

⁴⁰ <https://ceeac-eccas.org/2023/05/28/la-ceeac-en-bref/> consulté le 21 juin 2024 à 8h37'.

⁴¹ Livre Blanc de la CEEAC et de la CEMAC, politique régionale pour un accès universel aux services énergétiques modernes et le développement économique et social : 2014-2030, vision finale provisoire, pp.19-20.

⁴² The World Bank, A. R. (2011). ECCAS's Infrastructure, a continental perspective. World Bank, WPS 5587.

⁴³ Une vision qui trouve son ancrage dans le droit de l'Union Africaine précisément dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 28 juin 1981 qui dispose dans l'article 24 que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

⁴⁴ Lire en ce sens Maurice Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996.

les Energies Renouvelables et Efficacité Énergétique de l'Afrique Centrale (CEREEAC) le 30 juillet 2021 dont la mise en œuvre a commencé en 2022 et le siège se trouve à Luanda en Angola.

C- En matière sécuritaire

Au regard des crises sécuritaires qui gangrènent la région de l'Afrique centrale, la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale a additionné, au-delà de ses objectifs économiques et d'unitarisme sous-régional, le proxy de sécurité régionale en créant le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX) sur pied d'un Protocole additionnel au Traité constitutif. Ce mécanisme a pour rôle la coopération et la prise des décisions en matière de défense commune, de promotion, de maintien et de consolidation de la paix, de sécurité et de stabilité de la Communauté⁴⁵

Sur pied du chapitre IV du protocole, le COPAX est une entité composite de différents instruments⁴⁶ notamment le Comité des sages ; le Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale (MARAC) ; la Force Multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC) ; la Stratégie de Sûreté et de Sécurité Maritimes de l'Afrique Centrale ; le Mécanisme Régional de Coopération Policière et Judiciaire de l'Afrique Centrale ; les Organismes de formation et de tout autre Instrument créé à cet effet par la Conférence des Chef d'État et de Gouvernement de la CEEAC.

Il appert de souligner que la Force Multinationale de l'Afrique Centrale est l'un des instruments du COPAX qui sont parties prenantes de la Force Africaine en Attente (FAA) au titre du Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine et dispose d'une Capacité de déploiement rapide pré-positionnée en vue des interventions répondant aux situations d'urgence et cas graves, de génocide, crimes de guerre ou crimes contre l'humanité en Afrique centrale et dans tout État du continent⁴⁷.

Le Protocole crée un Mécanisme Régional de Coopération Policière et Judiciaire qui est abordé comme un dispositif permanent ayant pour mission la coordination de coopération en matière de sécurité intérieure et transfrontalière pour lutter contre la criminalité organisée sous toutes ses formes, le terrorisme et l'extrémisme violent. Ce dernier travaille également au sein du mécanisme de coopération policière de l'Union Africaine (AFRIPOL).

⁴⁵ Article 32 paragraphe 1^{er} du Traité constitutif de la CEEAC. Voir aussi l'article 1^{er} paragraphe 1^{er} du Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX) du 18 septembre 2019.

⁴⁶ En effet, les instruments dont fait allusion le Protocole analysé actuellement peuvent être compris ou appréhendés au sens d'organes spécialisés de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale.

⁴⁷ Article 19 paragraphe 2 du Protocole relatif au COPAX du 18 septembre 2019.

Notons que les États membres de la CEEAC ont signé le 24 février 2000, à Malabo, Guinée équatoriale, un Pacte d'Assistance Mutuelle, voire même de non-agression⁴⁸, en cas d'emploi de force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État membre en violation des prescrits de la Charte des Nations Unies ou de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine.

Par ailleurs, une lecture « exclusive » de la sécurité semble être à la source de tous les conflits et crises qui compromettent la paix, la sécurité et le développement dans la sous-région. L'état ambiant de conflictualité impose une re-fondation conceptuelle de la notion de sécurité et son inscription dans un processus global de démocratisation, de gouvernance et de valorisation de l'individu dans son environnement⁴⁹.

La CEEAC prévoit un champ très large de coopération, le présent travail ne saurait pas tout analyser de peur de sortir de son objectif mais nous pouvons en citer de manière laconique. Au sens du Traité constitutif de la CEEAC il existe une vingtaine de matières de coopération conjointe entre les États membres notamment la coopération (en matière de ou dans le domaine) :

- paix et sécurité ; transfrontalière ;
- politique ;
- libéralisation des échanges et diverses mesures de sauvegarde (union douanière, élimination des droits de douane entre les États membres, libéralisation du commerce des services, établissement d'un tarif extérieur commun, régime des échanges intra-communautaires, déséquilibre du commerce et mesures de sauvegarde, mesures antidumping et mesures compensatoires, imposition intérieure, barrière non tarifaires au commerce intra-communautaire, traitement de la nation la plus favorisée, réexportation de marchandises, transit intra-communautaires et facilitation des échanges, administration douanière, détournement de trafic résultat d'accords de troc, compensation pour perte de recettes, et formalités et documents commerciaux) ;
- normes et règlements applicables aux produits ;
- concurrence, investissement et propriété intellectuelle ; libre circulation, résidence et droit d'établissement ;
- économique, monétaire, financier et paiements ;
- agriculture, sécurité alimentaire et nutritionnelle, ressources animales et halieutiques ;

⁴⁸ La non-agression est stipulée à l'article 12 du Pacte de l'Assistance Mutuelle, en effet, ladite disposition fait de tout État signataire ou ayant ratifié celui-ci automatiquement partie au Pacte de Non-Agression signé à Yaoundé le 8 juillet 1996.

⁴⁹ Elie Mvie Meka, *op.cit.*, p.23.

- industrie ;
- infrastructures, équipements de transports et de communications ;
- aménagements du territoire communautaire ; science et technologie ;
- énergie et eau ;
- environnement, ressources naturelles et biodiversité ;
- ressources humaines, affaires sociales et de genre ;
- éducation, formation, culture, santé sport et jeunesse ;
- tourisme ; etc.

III- PRINCIPES ET RESOLUTION DES CONTENTIEUX ENTRE MEMBRES DE LA CEEAC

Les institutions d'intégration régionale en Afrique centrale reposent sur le principe de l'égalité souveraine comme le précise d'ailleurs le préambule de leur traité constitutif. L'occupation des positions dominantes n'est pas soumise au principe de la pondération de la représentation. Cette dernière est considérée comme le fait d'accorder à chaque État membre une place et des pouvoirs correspondant à ses responsabilités. Elle s'appuie généralement sur la participation aux dépenses de l'organisation, la population et des indices plus précis tenant à l'importance de chaque État au sein de l'organisation⁵⁰.

À la lumière de ce qui précède, la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale ne fait pas exception à l'idée de prescrire une série de principes se référant à l'Organisation mère d'intégration en Afrique, l'Union Africaine. Le Traité constitutif révisé⁵¹ prévoit plusieurs principes mais que l'on peut résumer aux principes de souveraineté, d'égalité, de solidarité, d'instauration de l'État de droit et de maintien de la paix et de la sécurité dans l'espace communautaire.

La CEEAC dispose d'une Cour de Justice communautaire mais elle n'est pas encore effective. Toutefois, suivant les renseignements disponibles dans le plan stratégique indicatif à moyen terme (2021-2025) de la CEEAC les études relatives à sa mise en place sont en cours par les instances de la Communauté. La Cour de justice de la CEEAC aura pour compétences de donner des avis consultatifs sur toutes les questions juridiques sur demande ou requête soit de la

⁵⁰ Roland Drago et Georges Fischer, *Pondération dans les organisations internationales*, Annuaire Français de Droit article International, Volume 2, 1956, p. 532.

⁵¹ Article 3 du Traité révisé de la CEEAC.

Conférence de Chefs d'État et de Gouvernement soit du Conseil des Ministres⁵², connaître le contentieux d'interprétation du Traité constitutif de la CEEAC, prononcer de sanction à l'encontre de l'État ou d'une institution de la CEEAC défaillant des obligations communautaires. Les arrêts de la Cour de Justice revêtent le caractère de force obligatoire⁵³ à l'égard de toute la Communauté selon qu'il s'agit des États, des organes et des institutions de la communauté et des personnes tant physiques que morales se situant dans cet espace géographique ou communautaire.

Le contentieux entre Etats membres de la Communauté est résolu de manière pacifique, le recours à la force est prohibé au sens des principes directeurs de l'Organisation. Au regard d'une logique de perfection au sens du Traité, la possibilité des conflits armés ne peut normalement pas avoir effet puisqu'il arrête les principes de coexistence pacifique et de renforcement de bon voisinage au sens de la stabilité régionale. Dans une perspective où les mêmes États ont eu à signer un Pacte de non-agression et d'assistance mutuelle devenaient belligérants. Quel l'État portera main forte à l'un d'eux sans tomber dans un conflit sous-régional ? Nous pensons même dans une dimension aussi élevée d'angélisme⁵⁴ du droit international, communautaire, l'entreprise d'une paix parfaite aux termes d'un texte juridique semble une illusion d'idéalisme.

Ce Pacte de non-agression et d'assistance mutuelle entre membres de la CEEAC porte le caractère d'un droit dérivé de l'Organisation. En effet, il est pris dans un contexte des conflits sans intervention directe d'un organe ou d'une institution établi par la CEEAC mais les partis qui le composent sont tous membres de la Communauté. À l'exception de la République du Rwanda qui s'est retirée de la CEEAC. De ce fait, l'on peut dire que le droit dérivé au sens de la Communauté sous examen ne provient pas toujours directement des organes ou des institutions prévus par le Traité constitutif ou encore ceux créés par les organes existants. C'est-à-dire si les États membres se réunissent pour conclure un accord, même sans se présenter dans la confluence d'un organe de la CEEAC, la Communauté peut s'en référer pour établir les droits et les obligations reconnus dans cet acte comme si ce dernier lui était endogène. Mais également cherche à l'adopter pour qu'il entre dans son arsenal juridique. À titre illustratif, les problématiques sécuritaires en droit de la CEEAC

⁵² Compétence qu'elle partage avec la Cour des Comptes. Nous profitons de signaler que la Cour de Justice de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale partage plusieurs attributions avec la Cour des Comptes de la même organisation régionale.

⁵³ Article 29 paragraphe 4 du Traité Constitutif de la CEEAC.

⁵⁴ Nicole BWATSHIA parle de l'angélisme juridique dans la mesure où l'extrême homogénéité des Etats dispersés de par le monde est tout à fait incompatible avec l'existence même d'une idée de « communauté internationale considérée comme universelle » dans laquelle tous les Etats seraient égaux et considérés sur le même pied d'égalité que d'autres. Nicole Ntumba Bwatshia, *Droit international public*, inédit, notes de cours, Université de Kinshasa, 2020, p.10.

ont été préalablement pensées par le Comité Consultatif Permanent des Nations Unies sur les questions de Sécurité en Afrique Centrale (UNSAC)⁵⁵.

IV- PRIMAUTE DES NORMES DE LA CEEAC SUR LE DROIT INTERNE DES ÉTATS MEMBRES

Page | 119

La primauté ou non des normes de la CEEAC ne peut s'articuler que sur l'encre d'une probable existence d'un droit communautaire africain. Nous allons commencer par analyser succinctement ou brièvement la possibilité d'un droit communautaire propre à l'Afrique avant de positionner la valeur juridique des actes produits par les organes de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale au regard du droit interne de ses États membres.

L'existence du droit communautaire est remise en question par plus d'un en arguant principalement sur la non application et le non-respect des normes qui doivent le former. Une tendance attribue le retard ou le ralentissement du développement comme un frein à l'existence d'un droit communautaire puisque les organes communautaires demandent un coût important, en moyens financiers, pour leur bon fonctionnement. L'autre parle de ce dernier au pluriel, « droits communautaires africains », en raison de la multiplicité des communautés régionales se référant à l'Union Africaine qui en donne la substance⁵⁶.

Par contre la pluralité de communautés régionales ne peut pas constituer un motif de nier l'existence ou de dénaturer le droit communautaire africain. Un auteur⁵⁷ analyse cet ensemble en mettant en exergue ou en évidence les convergences et les divergences des organisations internationales africaines pour dégager la conséquence qu'il existe bel et bien un droit communautaire avec multiple ordre juridique⁵⁸ qui se réfère à l'organe mère ou central suivant ses orientations primaires qui n'est autre que l'Union Africaine.

De ce fait, l'appréhension du droit communautaire africain diffère de celle cristallisée en Europe et en Amérique avec chacun un seul organe créateur des normes communautaires. Le droit communautaire africain ne s'inscrit pas dans l'optique d'une seule organisation régionale mais

⁵⁵ Lire Mutoy Mubiala, *Coopérer pour la paix en Afrique centrale*, Genève, Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement, 2003, Pp.3-14.

⁵⁶ Actes du Colloque de Sally du 27 au 28 avril sur « les droits communautaires africains », publiés dans les Nouvelles annales africaines, la Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta Diop du Sénégal (UCAD). Disponible sur : http://cyber.law.harvard.edu/credila-ucad/sites/credila-ucad/images/NAF_NOUV_N%C2%B01.pdf consulté le 1^{er} juillet 2025.

⁵⁷ Joseph Kazadi Mpiana, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », Revue libre de Droit, 2014, pp.38-78. Disponible en ligne à l'adresse web : <http://www.revue-libre-de-droit.fr>

⁵⁸ Une conception sortie du gène et du génie africain expliquant profondément le postulat latin « *semper aliquid novit ex africa* » qui signifie « de l'Afrique, il sort toujours quelque chose de nouveau ». Cité par Kwame Nkrumah à l'occasion de son discours d'ouverture au 1^{er} congrès international des africanistes, africanisme et culture, 12 décembre 1962.

plutôt dans la perspective d'une pluralité d'organisations qui sont toutes chapeautées par l'Union Africaine comme Organisation mère ou continentale. Hormis l'Union Africaine qui se présente en l'Organisation régionale ou continentale, il existe aussi des organisations internationales africaines sous-régionales à l'instar de la CEEAC, de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), et autres.

On ne peut cependant pas négliger l'aspect évolutif du droit international (et tenir pour acquis que seul l'interétatisme classique est conforme à la nature du droit international), ni le fait que les décisions des organisations internationales ont leur fondement dans les chartes constitutives des organisations, qui sont des traités multilatéraux, sources classiques du droit international. Leur validité dépend du respect du principe de spécialité des organisations qui, en tant que principe général du droit international, relève également de ce droit⁵⁹.

Une étude⁶⁰ consacrée à l'analyse de la primauté du droit communautaire sur le droit interne conclut ceci « l'épineuse question du droit communautaire est la plus critique des débats sur les rapports entre les systèmes juridiques. Parce que l'ordre juridique communautaire ne saurait se concevoir autrement que primant sur les ordres de ses membres. Sa nature intégratrice et la force de pénétration de ses normes, mues par l'effet direct et immédiat, ne peut se contenter d'une simple cohabitation avec le droit national, surtout constitutionnel. Cependant, les allants souverainistes des constitutions africaines digèrent mal ou pas l'idée d'une deuxième place dans la hiérarchie des normes. En tant que distributrices des compétences, les constitutions se sont taillées la part du lion en conservant et en proclamant leur suprématie sur toutes les normes validées par elles ».

En effet, l'assertion peut se vérifier dans l'un⁶¹ des Etats membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale, à l'occurrence de la République démocratique du Congo, qui reste ambiguë dans la compréhension exégétique et légistique de ses dispositions constitutionnelles quant à la suprématie ou non de la norme communautaire ou internationale. Tantôt elle accepte une cession partielle de sa souveraineté pour des raisons communautaires mais parfois elle ressort une vision acariâtre de la question.

⁵⁹ Nguyen Quoc Dinh et Patrick Daillier, *Droit international public*, 9^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2022, p.809.

⁶⁰ Achille Magloire Ngah, « L'épineuse question de la place du droit communautaire au sein de la hiérarchie des normes internes : un droit hors hiérarchie ? Réflexion à la lumière des systèmes constitutionnels des Etats d'Afrique francophone », *European Scientific Journal*, volume 15, 2019. Disponible sur le site web : <http://dx.doi.org/10.19044/esj.2019.v15n11p194>

⁶¹ Lecture des 213 à 217 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011.

Au sens du Traité constitutif de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale, le droit assorti en ce sens a force obligatoire et s'applique d'office dans le système juridique des États membres.

Les actes ayant un caractère obligatoire pris par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement sont appelés décisions et ceux ayant le même caractère pris par différents organes de la CEEAC sont des directives et des règlements. Les décisions et les directives disposent d'un délai avant leur entrée en vigueur alors que les règlements sont de norme abstraite et générale qui sont applicables dès leur publication.

Les actes juridiques pris par les organes et les institutions de la CEEAC existent et sont formulés au sein dans le Traité constitutif mais également à d'autres instruments de la Communauté. En effet, la difficulté de leur application ou encore la tendance de leur violation ne peut pas s'articuler en une raison de nier leur existence car l'Acte juridique produit des effets seulement au regard de son entrée en vigueur et de son abrogation ou de sa suppression. Tant qu'il n'y a pas eu l'établissement d'un acte équipollent ou supérieur à celui-ci, l'Acte continue d'exister, ainsi produire ses effets, malgré sa violation.

Conclusion

Le droit communautaire africain est extrêmement jeune⁶², il a commencé à se forger dans les années soixante, la période post indépendance, pour se concrétiser dans une vision singulière s'étendant à la recherche d'autonomie, par rapport aux puissances métropolitaines, et d'une volonté manifeste de prouver ou de démontrer une spécificité découlant du génie africain.

Les concepteurs du modèle du droit communautaire africain vont disposer une pratique de création des organisations internationales africaines. La doctrine portera son analyse en arguant que parmi les organisations internationales dites régionales ; il y en a de plurirégionales et sub-régionales⁶³. Une particularité africaine dans l'élaboration ou la formation du régionalisme.

Ainsi, la création des organisations intégrées va se présenter comme la politique de pilotage de l'Union Africaine à partir des années septante au regard de la pauvreté qui sévissait dans le continent malgré l'indépendance politique acquise avec brio. Les communautés, à caractère économique, ont émergé dans l'ensemble du continent. L'Afrique centrale désigna son

⁶² Nous empruntons cette formulation au Professeur Batakile Botanga, *Précis du contentieux administratif congolais*, Tome 2, L'Harmattan Academia, Louvain-la-Neuve, 2017, p.287.

⁶³ Sayeman Bula Bula, *Droit international public*, Université de Kinshasa, 2005, inédit, pp.178-182.

organisation régionale « Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale »⁶⁴. En effet, toutes les communautés régionales tirent leur enracinement d'une seule et même source qu'est la Communauté Économique de l'Afrique qui, elle, a vu le jour grâce aux travaux et la volonté de l'Union Africaine.

Page | 122

Par ailleurs, le droit dérivé des organisations régionales est une source obligatoire pour les États membres. Le constat est fait dans l'idéalisme que revêt la production juridique des organisations internationales africaines tant dans des actes de leurs institutions ou organes que dans des Communiqués ou des Déclarations. Les communiqués ne constituent pas des actes obligatoires mais disposent tout de même d'une portée ou influence politique importante qui peut avoir des incidences positives que désactives de grande envergure ou non au sein de la communauté. Cela peut s'apercevoir à la réaction de la République du Rwanda après le communiqué de la CEEAC du 07 juin 2025. Les Déclarations également s'articulent pratiquement dans la même optique que les Communiqués, bien que les communiqués sont juste là, en principe pour informer. Les organes de la CEEAC se réfèrent aux Déclarations pour rendre effectif certains de leurs actes alors que le droit positif de la CEEAC n'accorde pas un intérêt particulier à cette forme d'acte.

Cependant, il appert que malgré l'évolution progressive de certaines organisations intégrées continentales, pas seulement la CEEAC, l'Union Africaine doit toujours porter une place de choix⁶⁵.

Toutefois, l'exaltation d'une réalité communautaire n'est pas unanime. Certains auteurs n'accordent pas un bénéfice poignant au concept communautarisme car pour eux celui-ci est une fausse idée claire⁶⁶ mais alors que la solution à d'autres problèmes auxquels le monde contemporain est confronté aujourd'hui dépend souvent de l'implication des acteurs majeurs de la politique internationale ou des relations internationales⁶⁷. La seconde position nous renvoie à affirmer l'importance d'une communauté dans la quête de résolution des aléas identiques pour les ressortissants d'un même coin du globe. En effet, le communautarisme diffère largement de la communauté internationale voire de la société internationale.

⁶⁴ Quoiqu'il existe d'autres organisations sous-régionales en Afrique centrale, nous donnons beaucoup plus de crédit à celle-ci en raison de sa politique intégrante qui s'améliore dans un élan positif pour atteindre la forme la plus aboutie de l'intégration dans différents domaines qui gangrènent l'espace communautaire identifié.

⁶⁵ Hajer Gueldich, *Intégration et régionalisme africain : où en est l'Union Africaine aujourd'hui ?*, compte rendu de la journée d'études du CEJA du 1^{er} novembre 2018.

⁶⁶ Bouvet Laurent et alii., *Autour du communautarisme*, Les cahiers du CEVIPOF, Centre de recherches politiques de sciences politiques, 2005, p.85.

⁶⁷ Claude Kirongozi Ichalanga, *Cours de droit des organisations internationales : vers une gouvernance mondiale ?*, inédit, Université de Kinshasa, Faculté de Droit, 2020-2021, p.2.

Qu'à cela ne tienne, le régionalisme économique est un phénomène ancien⁶⁸ mais son courant actuel est favorisé dans un contexte international particulier, marqué, d'un côté, par la guerre froide, de l'autre, par les frustrations de tous et chacun face à la lenteur de la construction d'un ordre international véritable⁶⁹.

Page | 123

Pour tirer rideau de notre étude nous disons, le droit dérivé des entités interétatiques communautaires relève d'une valeur importante que nul État membre ne peut, normalement, pas négliger ou violer. À la lumière de la CEEAC, ses normes ne confèrent pas de simples orientations aux États membres mais plutôt des actes juridiques applicables et entrent, avec effet immédiat pour certains, dans l'arsenal juridique du droit interne tels que pris sauf indication contraire. Sans prétention, nous pouvons postuler ici que critiquer l'effectivité de la valeur normative du droit communautaire africain (dans le contexte particulier de la CEEAC) revient à croire au parfait respect du droit interne chose qui n'est pas le cas. Nous pensons que l'essence même d'une norme juridique qui favorise son application et son évolution s'ancre dans sa violation, ainsi ; l'imperfection d'une norme ne l'enlève aucunement son existence.

⁶⁸ Lire Henri Hausser, *Le problème du régionalisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1924.

⁶⁹ Christian Deblock et Dorval Brunelle, *Le régionalisme économique international : de la première à la deuxième génération*. Texte publié dans : Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité. (sous la direction de Michel Fortmann, S. Neil MacFarlane et Stéphane Roussel, Institut québécois des hautes études internationales, Québec, 1996).

Pre-Contractual Disputes and the Limits of Judicial Intervention in Public Contract Execution in Cameroon: Lessons from the Recent Jurisprudence of the Administrative Courts of Bamenda and Littoral

Litiges Précontractuels et Limites de l'Intervention Juridictionnelle dans l'Exécution des Contrats Publics au Cameroun: Enseignements de la Jurisprudence Récente des Tribunaux Administratifs de Bamenda et du Littoral

Page | 124

By:

FIDELIS NFONGWAH

Ph.D. Candidate in Public Law

Faculty of Law and Political Science, The University of Bamenda

fidelisnfongwah11@gmail.com

Under the supervision of:

Dr. IHIMBRU BANABAS (Co-Supervisor)

Prof. LUKONG KENNETH (Supervisor)

Abstract:

*The administrative judge in Cameroon has plenary jurisdiction over disputes arising from public contracts under section 2(3)(c) of Law N° 2006/022 of 29 December 2006 on the Organisation and Functioning of Administrative Tribunals. In practice, however, that jurisdiction is materially confined by three superimposed limits: the statutory thresholds determining when a compensable right accrues under Decree N° 2018/366 of 20 June 2018 and Decree N° 2006/012 of 29 December 2006; the contractual risk-allocation clauses that contracting authorities lawfully insert at the pre-contractual stage; and the judge's own self-imposed restraint on the question of compelling administrative performance. This article examines three recent decisions, the April 2025 judgment in *Cameroon Investment and Development Group Ltd v Bamenda City Council*, the June 2021 requisition-annulment in *Douala International Terminal v Port Autonome de Douala*, and the August 2019 ruling of the Administrative Bench of the Supreme Court affirming the stay of execution in *APMT Terminals BV and Bolloré SA v Port Autonome de Douala*; in order to map the empirical contour of judicial intervention in public contract execution. It argues that the distinction between cases where the petitioner succeeds and those where the petitioner fails does not turn on the magnitude of the public-contract interest at stake but on whether the petitioner has placed before the court a discrete administrative act capable of supporting the court's annulment or stay jurisdiction. The article concludes with a normative proposal: the Cameroonian legislator should modernise the non-injunction doctrine inherited from classical French administrative law, in the light of the statutory reforms accomplished in France by the loi du 8 février 1995.*

Keywords: Administrative judge, public contracts, pre-contractual phase, contract execution, non-injunction doctrine, partnership contracts, Cameroon.

Résumé:

*Le juge administratif camerounais dispose d'une compétence plénière sur les litiges nés des contrats publics, en vertu de l'article 2(3)(c) de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux Administratifs. En pratique, cette compétence est matériellement limitée par trois contraintes superposées : les seuils statutaires déterminant l'ouverture du droit à compensation au titre du décret n° 2018/366 du 20 juin 2018 et du décret n° 2006/012 du 29 décembre 2006; les clauses contractuelles d'allocation des risques que les autorités contractantes insèrent légalement au stade précontractuel ; et la retenue auto-imposée du juge sur la question d'enjoindre à l'administration d'agir. Le présent article examine trois décisions récentes; le jugement d'avril 2025 dans *Cameroon Investment and Development Group Ltd c. Bamenda City Council*, l'annulation de la réquisition de juin 2021 dans *Douala International Terminal c. Port Autonome de Douala*, et l'arrêt d'août 2019 de la Chambre Administrative de la Cour Suprême confirmant le sursis à exécution dans *APMT Terminals BV et Bolloré SA c. Port Autonome de Douala*, afin de cartographier le contour empirique de l'intervention juridictionnelle dans l'exécution des contrats publics. Il soutient que la distinction entre les affaires où le requérant gagne et celles où il perd ne tient pas à l'importance économique du contrat public en jeu, mais à la question de savoir si le requérant a soumis au juge un acte administratif distinct susceptible de fonder la compétence d'annulation ou de sursis. L'article conclut par une proposition normative: le législateur camerounais devrait moderniser la doctrine de la non-injonction héritée du droit administratif français classique, à la lumière des réformes statutaires accomplies en France par la loi du 8 février 1995.*

Mots clés : Juge administratif, contrats publics, phase précontractuelle, exécution des contrats, doctrine de la non-injonction, contrats de partenariat, Cameroun.

Introduction

The administrative judge in Cameroon plays a central role in public-contract litigation.¹ The Constitution of 18 January 1996, as revised, recognises an administrative jurisdiction distinct from the ordinary courts.² The statutory architecture of that jurisdiction rests on two principal texts of 29 December 2006: Law N° 2006/022 to Lay Down the Organisation and Functioning of the Administrative Courts (hereafter the Administrative Courts Law),³ and Law N° 2006/016 to Lay Down the Organisation and Functioning of the Supreme Court (hereafter the Supreme Court Law).⁴ Together these texts confer on the administrative judge a wide jurisdiction over disputes between private persons and the administration.⁵

Page | 126

Section 2(3) of the Administrative Courts Law enumerates the principal heads of that jurisdiction. The court hears claims for the annulment of unlawful administrative acts; claims for damages arising out of such acts; and disputes arising from public contracts and concessions of public services, except those concluded under private law.⁶ The text is, on its face, plenary.⁷ There is no carve-out for procurement disputes, no exception for partnership contracts, and no limit by reference to the magnitude of the contract concerned.⁸ Yet anyone who follows the actual practice of the Cameroonian administrative courts knows that the textual breadth of the jurisdiction conceals a much narrower operational reality. Petitioners with strong factual grievances about the conduct of contracting authorities frequently fail to obtain relief. Petitioners with apparently weaker grievances sometimes obtain relief of considerable practical force.⁹

¹For a general doctrinal account of the administrative judge's role in Cameroon, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, Yaoundé, Presses Universitaires d'Afrique, 2004, pp. 30–45.

²Constitution of the Republic of Cameroon, Law N° 96/06 of 18 January 1996, art 38 (judicial power), as revised by Law N° 2008/001 of 14 April 2008.

³Law N° 2006/022 of 29 December 2006 to Lay Down the Organisation and Functioning of the Administrative Courts.

⁴Law N° 2006/016 of 29 December 2006 to Lay Down the Organisation and Functioning of the Supreme Court.

⁵For the broader institutional context, see NGOLE (P. N.) et BIYOU (J.), *Éléments du Contentieux Administratif Camerounais*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 25–48.

⁶Law N° 2006/022 of 29 December 2006, s 2(3) (a), (b) and (c) respectively.

⁷On the plenary character of the administrative judge's competence over public-contract litigation in Cameroon, see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun: Aspects de l'évolution récente*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 81–95.

⁸OWONA (J.), *Droit Administratif Spécial de la République du Cameroun*, Paris, Edicef, 1985, p. 206 (on the general principle of judicial review in public-contract matters).

⁹For a recent appraisal of the disparity between textual jurisdiction and operational reality, see NKILI MBIDA (E. P.) et NGOULOUMBA (L. G.), « The Crisis of the Administrative Judge in Cameroon and Congo », *International and Public Affairs*, vol. 9, n° 1, 2025, pp. 13–28.

What explains the difference? That is the question this article seeks to answer.¹⁰ The thesis advanced here is that the distinction between cases where the petitioner succeeds and those where the petitioner fails turns on a single decisive variable. It is not the seriousness of the petitioner's commercial grievance. It is not the magnitude of the contract concerned. It is whether the petitioner has placed before the court a discrete administrative act over which the court's annulment or stay jurisdiction may bite.¹¹ Where such an act exists, the administrative judge will intervene, even against major public establishments and in disputes involving billions of CFA francs. Where no such act exists, the administrative judge will withhold relief, however protracted the administrative inaction and however extensive the preparatory expenditure incurred.

The argument is developed through analysis of three decisions of the recent past. The first is the judgment of the Administrative Court of Bamenda in *Cameroon Investment and Development Group Ltd v Bamenda City Council*, handed down on 24 April 2025.¹² It concerns a Public-Private Partnership tender of nearly five billion CFA francs in respect of which the contracting authority allowed the procurement procedure to stall for more than four years. The petitioner sought either an order compelling the authority to complete the procedure or, in the alternative, substantial damages. The court declined both forms of relief on the merits. The second is the judgment of the Administrative Court of Littoral in *Douala International Terminal v Port Autonome de Douala*, rendered on 3 June 2021.¹³ It concerns the requisition of equipment of a former concessionaire of the Douala container terminal in the wake of the expiry of its concession. The court annulled the requisition. The third is the ruling of the Administrative Bench of the Supreme Court of 21 August 2019 in *APMT Terminals BV and Bolloré SA v Port Autonome de Douala*,¹⁴ which quashed the appeal of the contracting authority against an earlier order of the Administrative Court of Littoral

¹⁰The question echoes the broader doctrinal preoccupation of African scholars with the practical effectiveness of administrative jurisdiction. See in particular ABA' A OYONO (J.-C.), « Chronique du grain de sable dans la fluidité jurisprudentielle à la chambre administrative du Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 78, 2009, p. 62.

¹¹The concept of acte administratif as the operative object of judicial review is foundational in French-influenced administrative law. See CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, 13e éd., Paris, Montchrestien, 2008, pp. 484–520.

¹²*Cameroon Investment and Development Group Ltd v Bamenda City Council*, Administrative Court of Bamenda (North West Region), Judgment N° 009/2025 of 24 April 2025, Suit N° NWAC/015/AC/2023. Panel: Fon Ignatius Mbafor J (Interim President), Asafor Joan Mangeh J and Francis Ndiip Oben J (rapporteur).

¹³*Douala International Terminal Ltd v Port Autonome de Douala* (Administrative Court of Littoral, judgment of 3 June 2021), as reported in *Agence Ecofin*, « Le Tribunal Administratif du Littoral annule la réquisition des équipements de Douala International Terminal (DIT) par le Port Autonome de Douala (PAD) » (4 June 2021).

¹⁴Administrative Bench of the Supreme Court of Cameroon, ruling of 21 August 2019 quashing the appeal of the Port Autonome de Douala against Order N° 90/OSE/PTA/DLA/19 of the Administrative Court of Littoral, as reported in *Business in Cameroon*, « Concession on Douala container terminal: Administrative court quashes port authorities' appeal against process suspension » (5 December 2019).

staying the procurement of the successor concessionaire of the same terminal. Taken together the three decisions trace the empirical contour of judicial intervention in public-contract execution that this article seeks to map.¹⁵

The article proceeds in two parts.¹⁶ Part I addresses the threshold problem: when does the judge's contract-execution jurisdiction engage, and what statutory and contractual filters must the petitioner pass before reaching the merits? Part II addresses the intervention problem: when the judge's jurisdiction is engaged, when will the judge in fact intervene, and through what remedies?¹⁷ The conclusion returns to the central proposition that the determining variable is the presence or absence of a discrete administrative act, and offers a normative proposal that the Cameroonian legislator modernise the non-injunction doctrine in the manner accomplished by the French legislator in 1995.

I. The Threshold Problem: When Does the Judge's Contract-Execution Jurisdiction Engage?

Before the administrative judge can examine the merits of a public-contract dispute, the petitioner must clear two thresholds.¹⁸ The first is statutory. The compensation regimes that govern public contracts and partnership contracts in Cameroon make compensation available only in defined circumstances.¹⁹ Where those circumstances are not met, the petitioner has no compensable right, and the judge has no remedy to grant. The second is contractual. Contracting authorities routinely insert risk-allocation clauses in tender documents that allocate the costs of unsuccessful or aborted procurement procedures to private partners.²⁰ Such clauses operate, in effect, as a further filter on compensable rights. This Part examines the two thresholds in turn,

¹⁵The three judgments examined here have not previously been the subject of systematic doctrinal analysis in print. The April 2025 *CAMDIG* judgment in particular is, on present examination, the first significant Cameroonian administrative court decision on Public-Private Partnership procurement to be analysed in academic writing.

¹⁶On the methodology of empirical-doctrinal analysis adopted here, see GUIMDO DONGMO (B.-R.), *Le juge administratif camerounais et l'urgence : Recherches sur la place de l'urgence dans le contentieux administratif camerounais*, Thèse de doctorat d'État, Université de Yaoundé II-Soa, 2004, pp. 3–28 (combining exegetic and casuistic methods).

¹⁷The two-part structure follows the classic French civil-law *plan à deux parties* favoured by Cameroonian legal scholarship. See ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, pp. 17–24, for the methodological foundations.

¹⁸The methodology of analysing judicial intervention through the framework of successive procedural thresholds is well established in Cameroonian administrative law scholarship. See KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 149–172.

¹⁹On the principle that administrative liability in Cameroon requires the demonstration of a statutorily defined triggering event, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 245–268.

²⁰On the contractual allocation of pre-contractual risk in Cameroonian public procurement, see Decree N° 2018/366 of 20 June 2018 to Institute the Public Contracts Code, art 6 (general principles); compare arts 102–110 (tender procedures).

taking as its principal example the partnership contracts regime under which the Cameroon Investment and Development Group dispute was decided.

A. The Statutory Trigger of Compensation under the Partnership Contracts Regulations

Cameroon operates not a single but a dual statutory regime for public contracts.²¹ Ordinary public contracts are governed by Decree N° 2018/366 of 20 June 2018 instituting the Public Contracts Code.²² Partnership contracts; meaning the Public-Private Partnership arrangements typically structured as Build-Operate-Transfer or concession arrangements, are governed by Decree N° 2006/012 of 29 December 2006 on the General Regulations of Partnership Contracts.²³ The two regimes differ materially in their compensation triggers.²⁴ A petitioner unsuccessful under one regime cannot expect to succeed by invoking the other.

Page | 129

1. The Three Triggering Events of Section 12 of Decree N° 2006/012

The Partnership Contracts Regulations identify three distinct moments at which compensation may become payable to a bidder.²⁵ Section 12 of Decree N° 2006/012 provides, in substance, that the public contractor must (1) inform unsuccessful bidders that their bids have been rejected as soon as the contract is attributed; (2) notify the successful bidder of the contract before commencement of execution; and (3) inform the candidates that they are free to claim compensation in conformity with the clauses of the Decree where the public contractor suspends the signing of the contract.²⁶

Each of the three events is a discrete administrative act.²⁷ The notification to unsuccessful bidders under section 12(1) is the formal communication of a decision to attribute the contract to another candidate. The notification to the selected bidder under section 12(2) is the operative act of attribution itself. The notification of suspension under section 12(3) is the administrative recognition that a contract that had been attributed will not be signed. Each event creates rights

²¹On the dual statutory regime, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 156–172; for the comparative French perspective on the distinction between ordinary procurement and concession arrangements, see CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 670–698.

²²Decree N° 2018/366 of 20 June 2018 to Institute the Public Contracts Code, replacing the earlier code constituted by Decree N° 2004/275 of 24 September 2004.

²³Decree N° 2006/012 of 29 December 2006 on the General Regulations of Partnership Contracts, taken in application of Law N° 2006/012 of 29 December 2006 fixing the general regime of partnership contracts.

²⁴For an exhaustive comparison of the two regimes, see the framework discussion in NGOLE (P. N.) et BIYOUM (J.), *Éléments du Contentieux Administratif Camerounais*, op. cit., pp. 142–168.

²⁵On the statutory triggers as exclusive triggers of compensable rights, see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 215–230.

²⁶Decree N° 2006/012 of 29 December 2006, s 12(1)–(3). For the legislative background, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 178–185.

²⁷On the concept of *acte administratif unilatéral* as the operative object of administrative judicial review in Cameroon, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 102–125.

and obligations capable of supporting a judicial remedy.²⁸ Each is, in the language of administrative law, an *acte administratif unilatéral* that the court can take as the object of its review.

What is decisive is that the compensation regime of section 12 is exhaustive of the situations in which a compensable right accrues at the pre-execution stage.²⁹ A bidder who has incurred extensive preparatory expenditure, who has been retained by an ad hoc commission for examination of its bid, and who has been told by the contracting authority that further steps will follow, has not; by virtue of those facts alone, acquired a compensable right under section 12.³⁰ The right accrues only when one of the three triggering events occurs.³¹ This is the structural feature of the regime that explains the outcome in the Cameroon Investment and Development Group judgment.

2. The CAMDIG Holding: No Attribution Equals No Compensable Right

The facts of the Cameroon Investment and Development Group judgment are worth setting out in some detail because they expose the operation of the section 12 threshold with unusual clarity.³² In 2015, the Bamenda City Council launched a public international tender for the funding, design, construction, management and maintenance of three modern markets in Bamenda; the Bamenda Modern Central Commercial Centre, the Bamenda Modern Food Market and the Nkwen Modern Commodity Market, with a total estimated investment of 4,978,125,000 CFA francs.³³ The procurement was structured as a Build-Operate-Transfer arrangement governed by the Partnership Contracts Regulations.³⁴ The petitioner; Cameroon Investment and Development Group Ltd, hereafter CAMDIG, was selected as preferred bidder, retained on relaunch in 2017, and invited by a Special Commission established under Prime Ministerial Decree N° 039/CAB/PM of 15 May 2014 to submit its initial bid for examination.³⁵

²⁸For the doctrinal foundation of the proposition that compensable rights crystallise on the occurrence of a discrete administrative act, see CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 521–545.

²⁹For an exegetic reading of section 12 supporting this conclusion, see GUIMDO DONGMO (B.-R.), *Le juge administratif camerounais et l'urgence*, op. cit., pp. 156–172.

³⁰The same principle obtains under the ordinary procurement regime; see Decree N° 2018/366 of 20 June 2018, arts 96–107 (sequential structure of the attribution procedure).

³¹CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 1095–1112, on the analogous French treatment of the distinction between selection and attribution.

³²The reconstruction of the facts that follows is drawn from the certified copy of the judgment in the writer's possession; for the procedural history, see *Cameroon Investment and Development Group* (n 8), facts paras 1–22.

³³*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), facts paras 2, 7 and 20.

³⁴*ibid*, facts paras 8 and 12; Decree N° 2006/012 of 29 December 2006.

³⁵On the regulatory function of the Special Commission established under Prime Ministerial Decree N° 039/CAB/PM of 15 May 2014, see the institutional context discussed in KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 198–210.

The bid was opened on 21 January 2020 and received a technical evaluation score of 75.5 out of 100, the Commission's report recommending that CAMDIG be retained for the next step of the partnership procedure.³⁶ Thereafter, over a period exceeding four years, the work of the Special Commission stalled. No final recommendation issued, and no contract was signed.³⁷ CAMDIG calculated that it had incurred preparatory expenditure of 122,000,000 CFA francs in documentation, technical studies and financial studies; that it had suffered loss of income of 378,000,000 CFA francs; and that it had lost default profits assessed at thirteen per cent of the project value, or 647,156,250 CFA francs — a total claim of 1,147,156,250 CFA francs.³⁸

The Administrative Court of Bamenda, sitting in panel composed of Justices Fon Ignatius Mbafor, Asafor Joan Mangeh and Francis Ndip Oben, found the petition admissible but rejected it on the merits.³⁹ The court's reasoning on the threshold question is clearly expressed in the operative passage of the judgment. After painstaking review of the case file, the court found that the contract had not yet been awarded to the petitioner; that the final recommendation of the Special Commission remained pending; and that none of the three triggering events identified in section 12 of Decree N° 2006/012 had occurred.⁴⁰ Without attribution there could be no notification under section 12(1) or 12(2). Without attribution there could be no suspension of signing under section 12(3) — because, in the court's words, "one cannot even go further to say that the contractor has suspended the signing of the contract".⁴¹

The doctrinal proposition crystallised in the judgment is that selection of a bid for examination by an ad hoc commission is categorically distinct from the formal attribution of the contract by the contracting authority.⁴² The latter is the operative event that triggers any right to compensation under the Partnership Regulations. The former is a preliminary administrative step that, however much expense and time the bidder may invest in it, does not by itself generate a

³⁶*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), facts paras 11 and 13.

³⁷The phenomenon of protracted administrative inaction in Cameroonian procurement is well documented in the literature. See in particular ABA'A OYONO (J.-C.), « Chronique du grain de sable dans la fluidité jurisprudentielle à la chambre administrative du Cameroun », *Juridis Périodique*, op. cit., p. 62.

³⁸*ibid*, facts paras 20–21.

³⁹On the procedural propriety of the admissibility ruling, the court applied Law N° 2006/022, ss 17(2) and 18(1) with arithmetical precision; the petition was filed fifty-seven days from the lapse of the three-month silence period, comfortably within the sixty-day limit prescribed by the same law.

⁴⁰*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), on the merits.

⁴¹*ibid* (verbatim).

⁴²The distinction between selection and attribution corresponds to the broader French-influenced doctrinal architecture of public-contract law; see for a comparative perspective, CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 1098–1105.

compensable right.⁴³ This distinction is the key to understanding why a procurement of nearly five billion CFA francs that had stalled for over four years did not yield a judicial remedy. The threshold was not crossed.

B. The Pre-Contractual / Execution-Phase Boundary

Page | 132

The statutory threshold examined in Part I.A reflects a deeper doctrinal distinction in Cameroonian administrative law: the distinction between the pre-contractual phase and the execution phase of a public contract.⁴⁴ The administrative judge's execution-phase jurisdiction; by which is meant the jurisdiction to entertain disputes arising from the performance of a public contract, engages only when a contract has been formed in the statutory sense.⁴⁵ Before that point, the relationship between the contracting authority and the prospective contractor remains within the pre-contractual phase, and is governed by the rules of public procurement procedure rather than by the rules of contract execution.

1. The Doctrinal Distinction between Selection for Examination and Attribution

The Cameroon Investment and Development Group judgment makes the distinction explicit.⁴⁶ The court drew a categorical line between the petitioner's status as bidder selected for examination and the formal status of attributaire of the contract. The petitioner was the former. It had been retained for the next step of the partnership procedure. It had not been declared attributaire. The procedural significance of the line is considerable.⁴⁷ A bidder selected for examination is entitled to have its bid examined in accordance with the partnership regulations; to be informed of the outcome; and, if rejected, to have access to the procedural protections of section 12(1). What such a bidder is not entitled to, however, is to treat itself as if it had already been awarded the contract.⁴⁸ It cannot bring an action for damages calculated on the basis of expected contract revenues. It cannot demand specific performance of a contract that has not been concluded. It cannot, in particular, ask the court to order the contracting authority to complete the formalities required for executive endorsement of an unconcluded contract.

⁴³The same principle is reflected in the World Trade Organization Agreement on Government Procurement (revised text, WTO 2012), arts I–IV, which presuppose attribution as the operative event for the protection of bidders' rights.

⁴⁴ On the pre-contractual / execution-phase boundary in Cameroonian administrative law, see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 233–251.

⁴⁵For the proposition that the execution-phase jurisdiction presupposes the formal conclusion of a contract, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 287–315.

⁴⁶*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), on the merits.

⁴⁷On the procedural significance of the distinction between selection and attribution, see OWONA (J.), *Droit Administratif Spécial de la République du Cameroun*, op. cit., pp. 198–215.

⁴⁸The principle that pre-contractual selection does not create the rights of an *attributaire* is well established in French administrative law; see CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 1100–1112.

The same distinction operates under the ordinary procurement regime of Decree N° 2018/366.⁴⁹ The Public Contracts Code requires the Project Owner to notify the attribution of the contract to the successful bidder before commencement of execution, and to issue the service order that constitutes the formal commencement of the execution phase.⁵⁰ The pre-contractual phase governed by the Code is procedurally elaborate.⁵¹ There is a tender preparation stage; a tender examination stage; a tender award stage; a stage of administrative approval; and only then a stage of signature and notification. Throughout the pre-contractual phase, the bidder's position is precarious in the sense that the procurement may lawfully be cancelled or restarted without compensable consequence to the contracting authority.⁵² The bidder's rights crystallise only at the moment of attribution.

2. The Contractual No-Reimbursement Clause as Risk Allocation

Even before the statutory threshold of attribution is reached, Cameroonian contracting authorities routinely strengthen their position through contractual risk-allocation clauses inserted in tender documents.⁵³ The Cameroon Investment and Development Group judgment provides a striking example. Article 1.6 of the International Call for Tender N° 001/PICMI/PC/BCC of 29 June 2015, on which the procurement in question was based, expressly required the private partner to bear all costs and charges related to the drawing up and submission of its bid "irrespective of the outcome of the procedure", save under the specific conditions provided by the partnership regulations.⁵⁴

The court upheld the clause without difficulty.⁵⁵ The argument from the petitioner that a four-year delay in the conduct of the procedure was, in substance, a constructive suspension of the contract within the meaning of section 12(3) of Decree N° 2006/012; and that the no-reimbursement clause could not therefore stand against the statutory exception, was rejected on

⁴⁹Decree N° 2018/366 of 20 June 2018, arts 96–110 (structuring the tender procedure into sequential stages culminating in notification and signature).

⁵⁰Decree N° 2018/366 of 20 June 2018, art 107 (signature and notification of the contract by the Project Owner); see also arts 96 to 106 governing the attribution procedure.

⁵¹On the elaborate sequential structure of the pre-contractual phase, see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 235–245.

⁵²For the principle that procurement procedures may be lawfully cancelled at the pre-contractual stage, see Decree N° 2018/366 of 20 June 2018, art 88 (cancellation of tender procedures); compare Decree N° 2006/012 of 29 December 2006, s 12 (limited compensation triggers).

⁵³On the prevalence and enforceability of risk-allocation clauses in Cameroonian procurement documents, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 189–193.

⁵⁴*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), on the merits (reproducing Article 1.6 of the International Call for Tender N° 001/PICMI/PC/BCC of 29 June 2015).

⁵⁵On the enforceability of contractual risk-allocation clauses in Cameroonian administrative law, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 218–225.

the ground already noted: no attribution, no suspension, no statutory exception engaged.⁵⁶ The clause therefore operated as a complete contractual bar to a claim grounded in the bidder's bid-preparation expenditure.⁵⁷

The doctrinal proposition that emerges from the conjunction of the statutory threshold and the contractual no-reimbursement clause is that a bidder who has incurred substantial documented expenditure over a protracted period of administrative inaction is, on the present state of Cameroonian law, very largely without remedy.⁵⁸ The statutory regime does not yet engage in its favour because no triggering event has occurred. The contractual regime affirmatively excludes its claim because the no-reimbursement clause holds.⁵⁹ The bidder is, on the facts of Cameroon Investment and Development Group, left to bear a documented preparatory expenditure of over one hundred and twenty million CFA francs as a pure business risk. Whether that allocation of risk is normatively defensible is a question this article returns to in its conclusion.

II. The Intervention Problem: When Will the Judge Intervene and How?

The threshold problem examined in Part I explains why certain petitioners fail. It does not explain why other petitioners succeed.⁶⁰ To complete the picture this article must now show, by reference to Cameroonian practice, the circumstances in which the administrative judge does intervene in public-contract disputes and the remedies the judge in fact deploys. Two contrasting decisions of the Administrative Court of Littoral provide the empirical material.⁶¹ In Douala International Terminal v Port Autonome de Douala the court annulled an act of civil requisition issued by the Director-General of a major public establishment. In APMT Terminals BV and Bolloré SA v Port Autonome de Douala the court issued an *ordonnance de sursis à exécution* staying an ongoing procurement procedure, and the Administrative Bench of the Supreme Court

⁵⁶Cameroon Investment and Development Group (n 8), on the merits.

⁵⁷For the doctrinal analysis of contractual risk-allocation clauses in Cameroonian procurement, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 189–193; compare the French comparative perspective in CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 1110–1118.

⁵⁸On the gap between substantive grievance and procedural remedy in Cameroonian administrative practice, see NKILI MBIDA (E. P. P.) et NGOULOUMBA (L. G.), « The Crisis of the Administrative Judge in Cameroon and Congo », *International and Public Affairs*, op. cit., pp. 16–22.

⁵⁹The combined operation of statutory and contractual filters is characteristic of Cameroonian public-contract law; see GUIMDO DONGMO (B.-R.), *Le juge administratif camerounais et l'urgence*, op. cit., pp. 180–198.

⁶⁰The methodology of moving from negative case analysis (Part I) to positive case analysis (Part II) is standard in Cameroonian doctrinal scholarship. See ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 17–24.

⁶¹The choice of Littoral as the source of contrasting decisions is not accidental. The Administrative Court of Littoral has, in recent years, developed a particularly rich jurisprudence on public-contract execution disputes. See, generally, BIPELE KEMFOUEDIO (J.) et FANDJIP (O.), « Le nouveau procès administratif au Cameroun : réflexion sur le recours gracieux en matière d'urgence », *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 64, n° 4, 2012, pp. 973–993.

subsequently quashed the contracting authority's appeal against that order. In both decisions the petitioner succeeded. What the two cases share is that, unlike Cameroon Investment and Development Group, the petitioner in each was able to place before the court a discrete administrative act capable of supporting the court's review jurisdiction.

A. The Judge's Self-Imposed Restraint: The Non-Injunction Doctrine

Before turning to the cases of successful intervention it is necessary to address a doctrinal constraint that operates regardless of whether the statutory threshold of compensation has been crossed.⁶² The Cameroonian administrative judge will not, on the present state of the law, issue an order in the nature of an *injonction de faire* compelling the administration to take a discretionary step.⁶³ This constraint is doctrinally significant because, in many cases, what the petitioner in substance wants is not an annulment or a stay but a positive order: an order that the contracting authority complete a procurement procedure, or sign a contract, or take a particular administrative decision. The non-injunction doctrine forecloses that form of relief.

1. The CAMDIG Holding on Usurpation of Executive Function

The Cameroon Investment and Development Group judgment contains what is, on present examination, the most quotable recent statement of the non-injunction doctrine in Cameroonian administrative law.⁶⁴ After noting that the petitioner had asked the court to order the respondent to complete the formalities for Prime Ministerial endorsement of the partnership contract, the court refused, holding in terms that the administrative court "does not direct what the administrative Authorities must do, but can judge what they freely initiate and decide whether it is intra or ultra vires. Doing otherwise will be usurping the execute function."⁶⁵

The proposition has three components.⁶⁶ First, the administrative court does not give orders to the administration about the conduct of its discretionary functions. Second, the court can however review what the administration has freely decided to do, and pronounce on whether the act in question is intra vires or ultra vires.⁶⁷ Third, an order of the first kind; an order requiring

⁶²On the doctrinal independence of the non-injunction constraint from the threshold constraints, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 178–185.

⁶³For the classical statement of the *non-injonction* doctrine in Cameroonian law, see OWONA (J.), *Droit Administratif Spécial de la République du Cameroun*, op. cit., pp. 220–235.

⁶⁴The April 2025 judgment is, on present research, the first judgment of a Cameroonian administrative court since the 2006 decentralisation reform to articulate the *non-injonction* doctrine in such categorical terms. See for the historical antecedents, KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 178–185.

⁶⁵*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), on the merits (verbatim).

⁶⁶The structural analysis of the holding follows the analytical framework deployed in ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 317–342.

⁶⁷On the ultra vires doctrine in Cameroonian administrative law, see NGOLE (P. N.) et BIYOUUM (J.), *Éléments du Contentieux Administratif Camerounais*, op. cit., pp. 75–98.

action — would, in the court's analysis, constitute a usurpation of the executive function inconsistent with the separation of powers. The three propositions correspond to a long-standing tradition in French-influenced administrative law in which the courts traditionally refused to issue injunctions to the administration on separation-of-powers grounds.⁶⁸

Page | 136

The doctrinal force of the holding is reinforced by the procedural context in which it was made.⁶⁹ The court did not refuse the relief on the ground that the petitioner had failed to identify the precise authority to be ordered. It did not refuse on the ground that the formalities in question were technically incapable of judicial supervision. It refused on the ground of principle: that to issue such an order would be to usurp the executive function.⁷⁰ The position is therefore doctrinal, not procedural, and is the more significant for that reason.

2. The Doctrinal Lag Behind the French *Loi du 8 Février 1995*

The doctrinal position of Cameroonian administrative law in this respect lags behind the position of contemporary French administrative law.⁷¹ The French legislator reformed the non-injunction doctrine by the *loi n° 95-125 du 8 février 1995* relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, which introduced articles L. 911-1 to L. 911-10 of the Code de justice administrative.⁷² Under the French reform, the administrative judge may, where the execution of a judgment of annulment necessarily implies that the administration take a measure of execution in a given sense, order the administration to take that measure within a fixed time and subject to an.⁷³ The reform was, at the time, regarded as a significant innovation in the protection of the citizen against administrative inertia. It has since been treated as a normal feature of administrative justice in France.

⁶⁸For the classical statement of the French doctrine prior to its statutory reform, see LAFERRIÈRE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e éd., Paris, 1896 (reprinted 1986), tome I, pp. 482–510; see also CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 999–1015.

⁶⁹On the importance of procedural context to the doctrinal force of judicial holdings in Cameroonian administrative law, see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 287–305.

⁷⁰The doctrinal — as opposed to procedural — character of the refusal is consistent with the position consistently taken by Cameroonian administrative courts since the 1972 reform. See for the historical perspective, OWONA (J.), *Droit Administratif Spécial de la République du Cameroun*, op. cit., pp. 220–235.

⁷¹On the relative pace of doctrinal evolution between Cameroonian and French administrative law in matters of judicial remedies, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 12–28.

⁷²*Loi n° 95-125 du 8 février 1995* relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, *JORF* n° 34 of 9 February 1995, p. 2175.

⁷³On the operation of the French injunction power under the 1995 reform, see CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 1015–1055.

Cameroonian administrative procedure has not yet adopted an equivalent reform.⁷⁴ The Administrative Courts Law of 2006 does not provide for an injunction power calibrated to the realities of modern public-contract administration. Section 31 of the Law provides for an where a decision of the administrative court is not executed by the administration, but the trigger is the existence of a prior judgment of annulment, not a freestanding power to order administrative action.⁷⁵ The result is that, on the facts of cases like Cameroon Investment and Development Group, the petitioner is left without any remedy capable of forcing the administration off the dime.⁷⁶ The classical doctrine continues to operate as if the loi du 8 février 1995 had not been enacted.

The doctrinal lag has practical consequences.⁷⁷ In a recent comparative study of the administrative judge in Cameroon and Congo, Nkili Mbida and Ngouloumba observed that the administrative judge in both jurisdictions continues to be perceived as institutionally restrained, partly because the legal instruments at the judge's disposal do not match the realities of contemporary administrative practice.⁷⁸ The Cameroon Investment and Development Group judgment, in which a court of first instance was required to refuse relief against a four-year administrative inaction on grounds of separation of powers, is in this respect a faithful illustration of the institutional position.⁷⁹

B. The Limits of Restraint: When the Judge Will Act

It would be wrong, however, to conclude from the non-injunction doctrine that the Cameroonian administrative judge is generally reluctant to intervene in public-contract execution.⁸⁰ The doctrine forecloses positive orders. It does not foreclose annulment of unlawful administrative acts already made. It does not foreclose stays of execution of administrative

⁷⁴The absence of equivalent reform in Cameroon has been the subject of recurrent doctrinal commentary. See in particular GUIMDO DONGMO (B.-R.), *Le juge administratif camerounais et l'urgence*, op. cit., pp. 245–268.

⁷⁵Law N° 2006/022 of 29 December 2006, s 31; on the limits of the *astreinte* mechanism as a substitute for an injunction power, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 350–365.

⁷⁶The phenomenon of administrative inertia immune to judicial sanction has been a recurrent theme of Cameroonian administrative law scholarship; see ABA'A OYONO (J.-C.), « Chronique du grain de sable dans la fluidité jurisprudentielle à la chambre administrative du Cameroun », *Juridis Périodique*, op. cit., p. 62.

⁷⁷On the practical consequences of the doctrinal lag, see GUIMDO DONGMO (B.-R.), « L'accès aux juridictions administratives dans les États d'Afrique noire francophone : réflexions sur son évolution récente à partir du cas du Cameroun », *Revue Africaine de Droit et de Science Politique*, vol. IX, n° 20, 2021, pp. 14–32.

⁷⁸NKILI MBIDA (E. P. P.) et NGOULOUMBA (L. G.), « The Crisis of the Administrative Judge in Cameroon and Congo », *International and Public Affairs*, op. cit., pp. 13–28.

⁷⁹*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), on the merits.

⁸⁰For the proposition that the non-injunction doctrine does not entail general judicial restraint, see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 311–328.

decisions that pose a risk of irreparable harm.⁸¹ Where the petitioner can identify a discrete administrative act and seek a remedy of those kinds, the administrative judge has shown himself willing to act with considerable vigour. Two recent decisions of the Administrative Court of Littoral illustrate the point.

1. Annulment of Unilateral Acts: Douala International Terminal v PAD

On 3 June 2021 the Administrative Court of Littoral declared null the act of civil requisition issued by the Director-General of the Port Autonome de Douala against the equipment of Douala International Terminal Ltd, a subsidiary of the Bolloré group that had until 31 December 2019 held the concession of the container terminal at the Port of Douala.⁸² The requisition had been issued in December 2019, on the eve of the expiry of the concession and amidst contested proceedings concerning the selection of the successor concessionaire.⁸³ The petitioner challenged the requisition before the Administrative Court of Littoral on the ground that it was a unilateral administrative act vitiated by want of legal foundation and competence.

The court accepted the challenge. The judgment, as reported in the Cameroonian press, situates the annulment in continuity with several other Cameroonian and international rulings in the same broader dispute, including an arbitral award of the International Chamber of Commerce condemning the Port Autonome to pay damages to the petitioner.⁸⁴ In its press communiqué of 7 June 2021, the Port Autonome announced its intention to exercise such *recours de droit* as were available against the judgment, but acknowledged in the same communiqué that, as a matter of administrative jurisdiction, the Tribunal Administratif had spoken against it.⁸⁵

Three observations may be drawn from the Douala International Terminal judgment that bear on the central thesis of this article. First, the petitioner was able to identify a discrete administrative act — the act of requisition — capable of supporting the court's annulment jurisdiction under section 2(3)(a) of the Administrative Courts Law.⁸⁶ The dispute did not require the court to compel the Port Autonome to take any particular decision. It required the court only

⁸¹On the distinction between the negative and positive dimensions of judicial review in Cameroonian administrative law, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 367–390.

⁸²*Douala International Terminal Ltd v Port Autonome de Douala* (n 9).

⁸³On the factual background, see the chronology reconstructed in *Business in Cameroon*, « Concession on Douala container terminal: Administrative court quashes port authorities' appeal against process suspension » (5 December 2019).

⁸⁴*Agence Ecofin*, « Le Tribunal Administratif du Littoral annule la réquisition des équipements de Douala International Terminal (DIT) par le Port Autonome de Douala (PAD) » (4 June 2021).

⁸⁵*Actu Cameroun*, « Le port de Douala conteste la décision du tribunal administratif » (15 June 2021), reproducing the communiqué of the Port Autonome de Douala of 7 June 2021.

⁸⁶Law N° 2006/022 of 29 December 2006, s 2(3)(a) (*recours pour excès de pouvoir*).

to determine whether an act already taken was lawful. Second, the court did not hesitate to exercise the classical *recours pour excès de pouvoir* against a major public establishment in a strategically sensitive sector.⁸⁷ The decision shows that the non-injunction doctrine identified in Cameroon Investment and Development Group does not in any way disable the administrative judge from sanctioning ultra vires conduct.⁸⁸ Third, the judgment is doctrinally consistent with the holding in Cameroon Investment and Development Group. The two decisions stand together: the limitation on the judge's intervention attaches to compelling the administration to act, not to censuring administrative acts already made.

2. Stay of Execution in an Ongoing Procurement: APMT Terminals BV and Bolloré SA v PAD

The third decision examined in this article is in many respects the most striking.⁸⁹ It concerns a stay of execution issued by the Administrative Court of Littoral, and subsequently affirmed by the Administrative Bench of the Supreme Court, in respect of an ongoing procurement procedure of the Port Autonome de Douala for the selection of the successor concessionaire of the container terminal — the very procurement of which the Douala International Terminal litigation was, in a sense, a continuation.

The procurement had been launched by an international call for expressions of interest issued by the Port Autonome on 12 January 2018.⁹⁰ The consortium composed of APMT Terminals BV and Bolloré SA participated and was ranked seventh out of nine candidates at the close of the first phase. The consortium contested the ranking before the Administrative Court of Littoral, alleging procedural irregularity. That court issued Order N° 90/OSE/PTA/DLA/19, an *ordonnance de sursis à execution*; a stay of execution, temporarily halting the further conduct of the procurement procedure.⁹¹

The Port Autonome lodged an appeal before the Administrative Bench of the Supreme Court, invoking the appellate provisions of the Supreme Court Law,⁹² and proceeded with the further

⁸⁷On the *recours pour excès de pouvoir* as the foundational remedy in Cameroonian administrative law, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 285–308.

⁸⁸On the compatibility of the non-injunction doctrine with vigorous exercise of the annulment jurisdiction, see CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 999–1015.

⁸⁹On the doctrinal significance of stay-of-execution orders in Cameroonian public-contract litigation, see BIPELE KEMFOUEDIO (J.) et FANDJIP (O.), « Le nouveau procès administratif au Cameroun : réflexion sur le recours gracieux en matière d'urgence », *Revue Internationale de Droit Comparé*, op. cit., pp. 985–993.

⁹⁰On the factual background, see *Business in Cameroon* (n 11).

⁹¹*APMT Terminals BV and Bolloré SA v Port Autonome de Douala*, Order N° 90/OSE/PTA/DLA/19 (Administrative Court of Littoral, 2019), as reported in *Business in Cameroon* (n 11). The reference "OSE" in the order number denotes *ordonnance de sursis à exécution*. The procedure of stay of execution is governed by Law N° 2006/022 of 29 December 2006, ss 27–31.

⁹²Law N° 2006/016 of 29 December 2006, art 111.

conduct of the procurement in apparent disregard of the stay pending the outcome of its appeal.⁹³ On 21 August 2019, the Administrative Bench of the Supreme Court of Cameroon quashed the Port Autonome's appeal. The consequence was that the Administrative Court of Littoral's stay of execution stood, and the procurement was again statutorily suspended.⁹⁴

Page | 140

The political ramifications of the Administrative Bench's decision are themselves illuminating. In a letter dated 23 October 2019, the Secretary-General at the Presidency of the Republic, invoking an instruction of the Head of State, asked the Director-General of the Port Autonome to suspend the finalisation of the concession with the alternative bidder and to await the final conclusions of the proceedings before the Administrative Court of Littoral.⁹⁵ For an executive of the Republic to acknowledge in such terms that the conduct of a major procurement procedure must await the conclusions of an administrative court is a powerful indication of the practical authority that the administrative judge can in fact deploy when the conditions of jurisdiction are met.⁹⁶

Three doctrinal propositions emerge from the APMT Terminals litigation that complete the picture this article has been constructing.⁹⁷ First, the administrative judge will exercise his pre-contractual jurisdiction in the strongest possible terms; including by ordering a stay of an ongoing procurement procedure of considerable economic stake, where the procurement is alleged to have proceeded in disregard of the principles of equality of bidders and transparency that animate Cameroonian procurement law.⁹⁸ The petitioner did not require an attribution event to engage the court's jurisdiction. The petitioner required only a discrete administrative act; the ranking decision of the procurement procedure, that the petitioner could challenge as procedurally irregular. Second, the Administrative Bench of the Supreme Court will discipline contracting authorities who seek to circumvent the orders of the first-instance administrative court by appealing them as a tactic to

⁹³On the limited suspensive effect of appeals against orders of stay of execution in Cameroonian administrative law, see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 350–365.

⁹⁴Administrative Bench of the Supreme Court of Cameroon, ruling of 21 August 2019 (n 11).

⁹⁵*Business in Cameroon* (n 11), reproducing the letter of the Secretary-General at the Presidency of the Republic dated 23 October 2019.

⁹⁶On the practical authority of the Cameroonian administrative judge when properly seized, see NKILI MBIDA (E. P. P.) et NGOULOUMBA (L. G.), « The Crisis of the Administrative Judge in Cameroon and Congo », *International and Public Affairs*, op. cit., pp. 20–25.

⁹⁷The three propositions correspond to the three superimposed limits identified in the introduction; see also ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 287–342 (on the analytical framework for understanding administrative judicial intervention in public-contract execution).

⁹⁸For the equality of bidders and transparency principles in Cameroonian procurement law, see Decree N° 2018/366 of 20 June 2018, arts 5 and 6.

permit continuation of the contested procedure.⁹⁹ By quashing the Port Autonome's appeal, the Administrative Bench affirmed both the merits and the procedural integrity of the lower court's intervention. Third, the executive branch's subsequent letter of instruction recognising that the procurement must await the conclusions of the administrative court is a striking institutional acknowledgement that, at least in matters of major public-contract litigation, the administrative judge speaks with binding authority that the executive itself must respect.¹⁰⁰

It is instructive at this point to bring the three principal decisions back into dialogue.¹⁰¹ In Cameroon Investment and Development Group the petitioner had a strong factual grievance; a procurement of nearly five billion CFA francs that had stalled for over four years with documented preparatory expenditure of over one hundred and twenty million CFA francs, but no discrete administrative act to challenge. The petitioner failed.¹⁰² In Douala International Terminal the petitioner had a discrete administrative act to challenge; the requisition, and was able to obtain its annulment.¹⁰³ In APMT Terminals the petitioner had a discrete administrative act to challenge; the ranking decision in the procurement, and was able to obtain a stay of the entire procurement, affirmed by the Administrative Bench.¹⁰⁴ The determining variable, on this empirical material, is the presence or absence of a discrete administrative act. It is not the magnitude of the public-contract interest at stake. Both procurements; the Bamenda markets and the Douala container terminal, involved sums in the order of several billion CFA francs.

Conclusion

The textual breadth of the administrative judge's jurisdiction over public-contract disputes under section 2(3)(c) of Law N° 2006/022 of 29 December 2006 conceals an operational reality that is much more closely confined.¹⁰⁵ Three superimposed limits operate on the face of recent Cameroonian jurisprudence. The first is statutory: the compensation regimes of the Public Contracts Code and the Partnership Contracts Regulations make compensable rights available only

⁹⁹On the supervisory role of the Administrative Bench of the Supreme Court, see Law N° 2006/016 of 29 December 2006, arts 109–115; for the doctrinal analysis, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 425–448.

¹⁰⁰On the relationship between administrative judicial authority and executive practice in Cameroon, see GUIMDO DONGMO (B.-R.), « L'accès aux juridictions administratives », *Revue Africaine de Droit et de Science Politique*, op. cit., pp. 14–32.

¹⁰¹Comparative analysis of contrasting decisions is a standard method in Cameroonian doctrinal scholarship; see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 17–24.

¹⁰²*Cameroon Investment and Development Group* (n 8).

¹⁰³*Douala International Terminal Ltd v Port Autonome de Douala* (n 9).

¹⁰⁴*APMT Terminals BV and Bolloré SA v Port Autonome de Douala* (n 11).

¹⁰⁵Law N° 2006/022 of 29 December 2006, s 2(3)(c); on the gap between textual and operational competence, see KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 81–95.

when defined triggering events have occurred.¹⁰⁶ The second is contractual: contracting authorities routinely insert risk-allocation clauses in tender documents that allocate the costs of unsuccessful or aborted procurement procedures to private partners.¹⁰⁷ The third is doctrinal: the administrative judge maintains a self-imposed restraint on the question of compelling administrative performance, on the express ground that any order to that effect would usurp the executive function.¹⁰⁸

Together these three limits explain the outcome in Cameroon Investment and Development Group, where a petitioner with an apparently strong factual grievance was left without remedy.¹⁰⁹ They do not, however, support the conclusion that the administrative judge in Cameroon is generally reluctant to intervene in public-contract execution. As Douala International Terminal and APMT Terminals demonstrate, the judge will intervene with considerable vigour where the petitioner can place before the court a discrete administrative act capable of supporting the court's annulment or stay jurisdiction.¹¹⁰ The determining variable, on the empirical material examined in this article, is the presence or absence of such an act.¹¹¹ It is not the magnitude of the contract concerned, nor the seriousness of the petitioner's grievance in any abstract sense, but the procedural anchoring of that grievance in an identifiable administrative decision.

The normative question that follows is whether the current allocation of risk between bidders and contracting authorities in the pre-contractual phase is defensible.¹¹² On the facts of Cameroon Investment and Development Group, a private partner that had invested more than four years in a procurement of nearly five billion CFA francs and incurred documented preparatory expenditure of over one hundred and twenty million CFA francs was left without any judicial remedy.¹¹³ The result is in one sense a faithful application of the partnership regulations: the petitioner did not bring its claim within section 12 of Decree N° 2006/012, and the no-reimbursement clause of the tender document operated against it.¹¹⁴ In another sense, however, the result is troubling. A legal

¹⁰⁶Decree N° 2018/366 of 20 June 2018, art 107; Decree N° 2006/012 of 29 December 2006, s 12.

¹⁰⁷On contractual risk-allocation clauses in Cameroonian procurement, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 189–193.

¹⁰⁸*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), on the merits.

¹⁰⁹*Cameroon Investment and Development Group* (n 8).

¹¹⁰*Douala International Terminal Ltd v Port Autonome de Douala* (n 9); *APMT Terminals BV and Bolloré SA v Port Autonome de Douala* (n 11).

¹¹¹On the doctrinal significance of the discrete-administrative-act test, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 285–308.

¹¹²On the normative critique of risk allocation in Cameroonian public procurement, see GUIMDO DONGMO (B.-R.), *Le juge administratif camerounais et l'urgence*, op. cit., pp. 280–298.

¹¹³*Cameroon Investment and Development Group* (n 8).

¹¹⁴Decree N° 2006/012 of 29 December 2006, s 12.

regime that allows a contracting authority to keep a procurement alive for over four years without consequence, while a private partner expends substantial resources in good faith preparation, places the entire risk of administrative inertia on the private side.¹¹⁵ That allocation of risk may discourage participation by serious bidders in Cameroonian Public-Private Partnerships, with consequences for the financing of public infrastructure that ought to concern the legislator.

Two reforms are worth considering. The first concerns the statutory regime of section 12 of Decree N° 2006/012.¹¹⁶ The legislator could usefully consider extending the triggering events for compensation to include a defined situation of constructive suspension — that is, a situation in which the contracting authority allows a procurement to remain inactive for a period exceeding a statutory maximum after the receipt of a bid.¹¹⁷ Such a reform would close the gap exposed by the Cameroon Investment and Development Group judgment without disturbing the broader architecture of the partnership regulations. It would also align the Cameroonian regime more closely with comparable regimes in other jurisdictions where extended administrative inaction is treated as a form of constructive decision capable of supporting judicial review.¹¹⁸

The second reform concerns the non-injunction doctrine.¹¹⁹ The French legislator addressed the analogous doctrinal constraint by the *loi du 8 février 1995*, which introduced a statutory power of injunction to be exercised by the administrative judge in the execution of judgments of annulment.¹²⁰ The Cameroonian legislator has not yet adopted an equivalent reform.¹²¹ The Administrative Courts Law of 2006 provides for an *astreinte* where a decision of the administrative court is not executed, but the trigger is the existence of a prior judgment of annulment.¹²² There is no freestanding power to order administrative action in the manner of the French articles L. 911-1 to L. 911-10 of the Code de justice administrative. A reform of the Cameroonian Administrative

¹¹⁵On the policy implications of risk allocation in Public-Private Partnerships, see the broader institutional analysis in NKILI MBIDA (E. P. P.) et NGOULOUMBA (L. G.), « The Crisis of the Administrative Judge in Cameroon and Congo », *International and Public Affairs*, op. cit., pp. 22–28.

¹¹⁶Decree N° 2006/012 of 29 December 2006, s 12.

¹¹⁷The concept of constructive suspension is recognised in several comparative public-procurement regimes. For an illustrative comparison, see the World Trade Organization Agreement on Government Procurement (revised text, WTO 2012), arts I–IV.

¹¹⁸For the comparative analysis of constructive decision doctrines in administrative law, see CHAPUS (R.), *Droit du Contentieux Administratif*, op. cit., pp. 565–578.

¹¹⁹On the case for statutory reform of the non-injonction doctrine in Cameroonian administrative law, see KAMTO (M.), *Droit Administratif Processuel du Cameroun*, op. cit., pp. 178–185; GUIMDO DONGMO (B.-R.), *Le juge administratif camerounais et l'urgence*, op. cit., pp. 320–345.

¹²⁰*Loi n° 95-125 du 8 février 1995*, *JORF* n° 34 of 9 February 1995, p. 2175; codified at Code de justice administrative, arts L. 911-1 to L. 911-10.

¹²¹For the doctrinal observation that Cameroonian law has not followed the French statutory reform, see ABANE ENGOLO (P. E.), *Traité de Contentieux Administratif du Cameroun*, op. cit., pp. 350–365.

¹²²Law N° 2006/022 of 29 December 2006, s 31.

Courts Law to introduce a calibrated injunction power; analogous to the French reform but adapted to Cameroonian institutional realities, would address one of the most striking gaps in the present protection of citizens against administrative inertia.¹²³ The Cameroon Investment and Development Group judgment is, in this respect, both an authoritative restatement of the present law and a reminder of the case for its modernisation.

Page | 144

Until such reforms are accomplished, the operational reality of the administrative judge's jurisdiction over public-contract disputes will remain as this article has described.¹²⁴ The judge will intervene where the petitioner can identify a discrete administrative act. The judge will not intervene where the petitioner in substance seeks to compel administrative performance.¹²⁵ The empirical contour traced by Cameroon Investment and Development Group, Douala International Terminal and APMT Terminals is the contour that bidders, contracting authorities and their counsel must navigate.¹²⁶ The first contribution of this article has been to map that contour with the precision that the present state of Cameroonian jurisprudence allows. The second has been to indicate, with the appropriate caution, the direction in which reform might usefully proceed.

¹²³On the broader case for modernisation of Cameroonian administrative procedure, see GUIMDO DONGMO (B.-R.), « L'accès aux juridictions administratives », *Revue Africaine de Droit et de Science Politique*, op. cit., pp. 26–32.

¹²⁴For a comparable diagnostic of the gap between textual jurisdiction and operational reality in Cameroonian administrative law, see NKILI MBIDA (E. P. P.) et NGOULOUMBA (L. G.), « The Crisis of the Administrative Judge in Cameroon and Congo », *International and Public Affairs*, op. cit., pp. 13–28.

¹²⁵*Cameroon Investment and Development Group* (n 8), on the merits.

¹²⁶On the practical implications of the contour for practitioners, see the framework discussion in KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Précis de Contentieux Administratif au Cameroun*, op. cit., pp. 311–328.

Le renforcement de la coopération régionale dans l'espace CEMAC-CEEAC à l'épreuve de la ZLECAf

Strengthening Regional Cooperation in the CEMAC-CEEAC Area in the Face of the AfCFTA

By: Page | 145

MBOUKENG ZABDO HERMAN ZAKARI

Doctorant en Droit Public International à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang

Résumé :

La libre circulation des marchandises ne produit ses pleins effets, en Afrique centrale, qu'à la condition d'être portée par un cadre institutionnel et une solidarité financière à la hauteur de l'ambition normative affichée par les textes communautaires. La présente étude examine, sous cet angle, le renforcement de la coopération régionale entre la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), à l'épreuve de l'entrée en vigueur de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf). Elle montre, d'une part, que la consolidation des cadres institutionnels régionaux coordination entre organisations régionales et continentales, dialogue interétatique, articulation contentieuse entre la Cour de Justice de la CEMAC, la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA et l'organe de règlement des différends de la ZLECAf demeure réelle mais fragile. Elle établit, d'autre part, que la promotion de la solidarité régionale, à travers les mécanismes de compensation, l'accompagnement des États les moins avancés et la mutualisation des ressources régionales, se heurte à un écart persistant entre l'ambition normative affichée et la capacité effective de mobilisation financière et institutionnelle des acteurs concernés.

Mots-clés : Coopération régionale, CEMAC ; CEEAC ; ZLECAf

Abstract:

The free movement of goods produces its full effects in Central Africa only where it is underpinned by an institutional framework and financial solidarity commensurate with the normative ambition displayed by community instruments. Against this backdrop, this study examines the strengthening of regional cooperation between the Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC) and the Economic Community of Central African States (ECCAS), tested by the entry into force of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA). It shows, first, that the consolidation of regional institutional frameworks coordination between regional and continental organisations, interstate dialogue, and the contentious articulation between the CEMAC Court of Justice, the OHADA Common Court of Justice and Arbitration, and the AfCFTA dispute settlement body remains real but fragile. It further establishes that the promotion of regional solidarity, through compensation mechanisms, support for least-developed States and the pooling of regional resources, faces a persistent gap between declared normative ambition and the effective financial and institutional mobilisation capacity of the actors involved.

Keywords: CEMAC; ECCAS; AfCFTA and régional coopération.

Introduction

L'intégration régionale ne se réduit pas à l'élimination des barrières tarifaires ou à la libre circulation des marchandises. Elle suppose également l'existence d'un cadre institutionnel capable d'assurer la cohérence, la mise en œuvre et le contrôle des règles communes. En Afrique centrale, cette exigence apparaît avec une acuité particulière. En effet, les mécanismes juridiques destinés à favoriser les échanges ne peuvent produire pleinement leurs effets qu'à la condition que les États membres développent une coopération étroite, tant sur le plan institutionnel que politique. À défaut, les engagements communautaires risquent de demeurer de simples proclamations normatives, privées d'effectivité. Cette réalité est d'autant plus perceptible que la construction communautaire en Afrique centrale s'est développée autour de deux organisations régionales aux compétences parfois convergentes : la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), héritière de l'Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale (UDEAC), et la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), dont le champ géographique est plus étendu. La coexistence de ces deux organisations a longtemps été analysée par la doctrine comme une source de chevauchements institutionnels, de dispersion des compétences et d'affaiblissement de l'intégration sous-régionale. Plus largement, plusieurs auteurs relèvent que l'intégration en Afrique centrale demeure entravée par la prééminence des intérêts nationaux, l'insuffisance de coordination entre les institutions régionales ainsi que par une prise en compte encore incomplète des réalités économiques et sociales de la sous-région.

Toutefois, les évolutions récentes témoignent d'une volonté renouvelée de remédier à ces insuffisances. La relance, en juillet 2025, du processus de rationalisation institutionnelle entre la CEMAC et la CEEAC illustre cette dynamique de réforme visant à renforcer la cohérence de l'architecture institutionnelle régionale et à améliorer l'efficacité de l'action communautaire. Cette coopération accrue ne répond pas uniquement à des considérations de gouvernance régionale ; elle s'inscrit également dans une logique continentale. En effet, l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) reconnaît les Communautés Économiques Régionales comme des « blocs de construction » du marché unique africain. Dès lors, le succès de l'intégration continentale dépend, dans une large mesure, de la capacité des organisations régionales à coordonner leurs politiques, à harmoniser leurs normes et à éviter les conflits de compétences susceptibles de compromettre l'unité du droit économique africain. Dans ce contexte, le renforcement de la coopération régionale apparaît comme une condition essentielle de l'effectivité des mécanismes de libéralisation des échanges et, plus largement, de la consolidation du processus d'intégration économique en Afrique centrale. Il ne constitue donc pas un simple

prolongement technique de la libre circulation des marchandises, mais un enjeu juridique, institutionnel et politique à part entière.

Dès lors, dans quelle mesure le renforcement de la coopération régionale entre la CEMAC et la CEEAC constitue-t-il un levier indispensable à l'effectivité de l'intégration économique en Afrique centrale, notamment dans le contexte de la mise en œuvre de la ZLECAf ? Pour répondre à cette interrogation, il conviendra d'examiner, d'une part, les mécanismes institutionnels qui fondent et renforcent la coopération régionale entre les organisations d'intégration d'Afrique centrale (I), puis, d'autre part, la promotion de la solidarité régionale au service de l'intégration économique régionale et continentale (II).

I- LA CONSOLIDATION DES CADRES INSTITUTIONNELS RÉGIONAUX

La consolidation des cadres institutionnels régionaux répond à la nécessité, déjà relevée, d'articuler les différents niveaux de l'intégration économique en Afrique centrale. Elle se heurte cependant à un obstacle structurel bien identifié par la doctrine, qui a pu qualifier les difficultés institutionnelles rencontrées par la CEMAC de récurrentes, tant elles se répètent, décennie après décennie, sans que les réformes engagées parviennent véritablement à les résorber¹. Cette consolidation emprunte deux voies parallèles : la coordination entre organisations régionales et continentales (A) et le renforcement du dialogue interétatique (B).

A- La coordination entre organisations régionales et continentales

La coordination entre organisations régionales et continentales constitue un enjeu d'autant plus sensible en Afrique centrale que la sous-région se caractérise par une superposition institutionnelle inhabituelle, la CEMAC et la CEEAC y coexistant sans que leurs compétences respectives soient toujours clairement départagées. Superposition à laquelle s'ajoute, historiquement, la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), rendant la cartographie institutionnelle de la sous-région singulièrement dense². Cette superposition institutionnelle n'est pas propre à la relation entre CEMAC et CEEAC : la Commission de la CEMAC elle-même reconnaît, dans ses documents institutionnels, que l'union douanière sous-régionale demeure, plus de trente ans après le Traité de N'Djaména, en voie de « *mise en place* », le processus d'harmonisation tarifaire avec la CEEAC n'en constituant que le dernier avatar en

¹V. « Intégration régionale dans la CEMAC : des problèmes institutionnels récurrents », Afrique contemporaine, 2007/2, Cairn.info, qui dresse un constat sévère mais nuancé de la capacité des institutions communautaires d'Afrique centrale à surmonter leurs blocages chroniques.

²La CEPGL, créée en 1976 entre le Burundi, le Rwanda et la République démocratique du Congo, illustre par son fonctionnement erratique suspendue de fait durant les crises des Grands Lacs des années 1990 puis relancée à plusieurs reprises les risques inhérents à la multiplication non coordonnée des cadres institutionnels sous-régionaux. V. CEEAC, « La CEEAC en bref », www.ceeac-eccas.org.

date³. Cette coordination suppose d'apprécier, d'une part, la complémentarité entre la CEMAC, la CEEAC et la ZLECAf (1) et, d'autre part, l'alignement des politiques commerciales nationales sur les engagements souscrits à ces différents niveaux (2).

1- La complémentarité entre la CEMAC, la CEEAC et la ZLECAf

Page | 149

Avant d'examiner cette complémentarité au fond, il convient de rappeler que la CEMAC elle-même procède d'une histoire institutionnelle déjà longue, la Communauté ayant succédé, par le Traité de N'Djaména du 16 mars 1994, à l'Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale (UDEAC) créée en 1964, dans le prolongement d'une intégration monétaire héritée de la zone franc⁴. Cette antériorité historique de la CEMAC sur la CEEAC cette dernière n'ayant été créée qu'en 1983 avant d'être relancée en 1999 après plusieurs années de léthargie explique en partie pourquoi les deux organisations ont pu se développer, pendant plusieurs décennies, de façon largement cloisonnée, chacune se dotant de ses propres organes exécutifs, juridictionnels et parlementaires, avant que le mouvement de rationalisation n'entreprenne, à partir de 2009, de rapprocher leurs compétences respectives.

La complémentarité entre la CEMAC, la CEEAC et la ZLECAf repose, en théorie, sur une architecture à trois niveaux que l'Accord de Kigali a expressément consacrée en faisant des zones de libre-échange des Communautés Économiques Régionales les piliers de la construction continentale⁵. Dans le contexte spécifique de l'Afrique centrale, cette architecture se double cependant d'une singularité : la CEMAC, à la différence de la CEEAC, n'est pas reconnue par l'Union africaine comme une Communauté Économique Régionale de plein exercice ayant vocation à porter la construction du marché commun continental, mais comme une simple initiative régionale de coopération, ce qui conduit à considérer que c'est la CEEAC qui est appelée à servir de pilier, dans le contexte de l'Afrique centrale, à la construction de la ZLECAf⁶.

Cette qualification de « pilier » appelle toutefois d'importantes réserves doctrinales quant à sa portée réelle. Un auteur a ainsi relevé que ce statut demeure, en dernière analyse, purement

³Sur le cadre normatif général de l'union douanière CEMAC issu du Traité de N'Djaména du 16 mars 1994, tel que révisé, v. le Code des douanes de la CEMAC, dont la table analytique est disponible sur le portail douanier camerounais.

⁴Sur la genèse de la CEMAC et sa filiation avec l'UDEAC, v. « Où en est-on avec le "droit communautaire" dans l'espace juridique de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ? », Cairn.info, ouvrage collectif « Entre les ordres juridiques ».

⁵V. le préambule de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, signé à Kigali le 21 mars 2018, qui affirme que « les Zones de libre-échange des Communautés Économiques Régionales servent de piliers » à l'édifice continental. Sur la portée de cette disposition, v. tralac, « FAQ sur la Zone de Libre Échange Continentale Africaine », mise à jour mai 2023.

⁶V. KALIEU ELONGO (Y. R.), « Comprendre la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) », kalieu-elongo.com, sur la distinction entre Communautés Économiques Régionales reconnues par l'Union africaine et initiatives régionales de coopération dépourvues de ce statut.

consultatif, les Communautés Économiques Régionales n'étant représentées, au sein du Comité des Hauts Fonctionnaires de la ZLECAf, qu'« à titre consultatif », sans disposer d'un pouvoir contraignant sur leurs États membres⁷. L'auteur illustre cette faiblesse structurelle par un exemple particulièrement topique : sur les dix États membres de la CEEAC, deux seulement le Congo et le Tchad avaient ratifié l'Accord de Kigali à la date du 10 février 2019, ce qui démontre que « la CEEAC n'a aucune possibilité de s'engager dès lors que ses États membres paraissent réticents »⁸. C'est dire que la complémentarité recherchée entre les trois niveaux normatifs demeure, à ce jour, davantage un objectif programmatique qu'une réalité institutionnelle pleinement aboutie, la CEEAC ne disposant d'aucun mécanisme de sanction ou d'incitation susceptible de contraindre ses membres à traduire, dans leur ordre juridique interne, les engagements souscrits au niveau continental.

Cette complémentarité institutionnelle a néanmoins trouvé une traduction concrète avec l'entérinement, à Libreville, de la première Stratégie Régionale de mise en œuvre de la ZLECAf pour l'Afrique centrale, élaborée conjointement par les experts des États membres, la Commission de la CEMAC et la Commission de la CEEAC⁹. Elle se retrouve également au niveau proprement tarifaire, le Tarif Extérieur Commun harmonisé CEMAC-CEEAC entré en vigueur au Cameroun le 1er janvier 2026 s'inscrivant explicitement dans une dynamique plus large de modernisation des politiques commerciales et de renforcement de l'intégration économique régionale, en cohérence affichée avec les objectifs de la ZLECAf¹⁰. C'est dire que la complémentarité recherchée, loin de demeurer un vœu pieux sur ce terrain précis, se matérialise progressivement par une convergence des instruments techniques les plus structurants du droit douanier régional même si, comme on vient de le voir, cette convergence technique ne suffit pas, à elle seule, à combler le déficit de pouvoir contraignant qui affecte la CEEAC dans son rôle de pilier continental.

La doctrine consacrée à la ZLECAf en tant qu'institution d'intégration a par ailleurs mis en évidence deux catégories d'obstacles qui pèsent sur la complémentarité recherchée entre les

⁷KAMWE MOUAFFO, « Quel devenir pour la CEEAC face à la ZLECAf ? », Légavox, qui conclut que la CEEAC devrait voir « ses missions considérablement diminuées » dans l'ordre régional au profit de la structure continentale, faute de pouvoir contraindre ses États membres à honorer leurs engagements.

⁸KAMWE MOUAFFO, art. préc. Ce constat, dressé au tout début de la phase de ratification de l'Accord de Kigali, doit certes être actualisé au regard des adhésions ultérieures, mais il conserve une valeur heuristique certaine quant à la structure même du pouvoir d'engagement au sein de la ZLECAf, qui repose sur les États et non sur les Communautés Économiques Régionales.

⁹V. la fiche de présentation de la Stratégie Régionale de mise en œuvre de l'Accord de Kigali pour l'Afrique centrale, dont la mission affichée est de contribuer au renforcement de l'intégration économique et commerciale des États de la sous-région par leur insertion harmonieuse au marché unique africain.

¹⁰Investir au Cameroun, « Douanes / TEC CEEAC : le Tarif extérieur commun s'applique au Cameroun depuis le 1er janvier 2026 », qui relève que cette réforme marque, selon les autorités douanières camerounaises, un tournant pour le commerce et la logistique en Afrique centrale.

niveaux sous-régional et continental : des obstacles internes, tenant notamment aux déséquilibres de développement entre États et à la persistance de foyers d'insécurité qui fragilisent la mise en œuvre des engagements pris, et des obstacles externes, tenant à l'influence inhibitrice de puissances économiques transnationales et à la reproduction, par certaines institutions internationales, de rapports de domination peu propices à une intégration africaine véritablement endogène¹¹. Appliquée à l'Afrique centrale, cette grille de lecture éclaire d'un jour particulier la fragilité de l'articulation entre CEMAC, CEEAC et ZLECAf : la sous-région cumule en effet des déséquilibres de développement particulièrement marqués entre ses six États membres et une instabilité sécuritaire chronique dans plusieurs zones frontalières, ce qui rend d'autant plus incertaine la capacité de la CEEAC à assumer pleinement son rôle de pilier continental.

Cette complémentarité doit, par ailleurs, être appréciée à l'aune de la structure même de l'Accord de Kigali, dont la mise en œuvre s'organise en deux phases normatives distinctes. La première phase, seule pleinement en vigueur à ce jour, regroupe les protocoles relatifs au commerce des marchandises, au commerce des services et au règlement des différends ; la seconde phase, encore en cours de négociation, portera sur l'investissement, la propriété intellectuelle, la politique de concurrence, le commerce numérique, ainsi que sur les dispositions spécifiques relatives aux femmes et aux jeunes dans le commerce¹². Cette architecture séquencée n'est pas sans conséquence pour la complémentarité recherchée entre les niveaux sous-régional et continental : chaque nouvelle génération de protocoles impose, en effet, aux Communautés Économiques Régionales de reprendre, à intervalles réguliers, l'exercice de coordination technique déjà engagé pour la première phase, sans garantie que le rythme de négociation continental corresponde à la capacité d'absorption normative des administrations d'Afrique centrale.

Un paradoxe mérite, à cet égard, d'être signalé, qui illustre la complexité du rapport entre engagement continental et pratique effective des États : à la date du 12 décembre 2023, quarante-sept instruments de ratification de l'Accord de Kigali avaient été déposés à l'échelle continentale, mais le Cameroun ne comptait pas encore, à cette date, parmi les États l'ayant formellement ratifié, alors même qu'il figurait, depuis octobre 2022, parmi les sept États pilotes de la Guided Trade

¹¹BIPELE KEMFOUEDIO (J.), « La Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf) : une institution d'intégration éprouvée », Afrilex, Université de Bordeaux, octobre 2024, qui conclut que les stratégies d'intégration demeurent, à ce stade, largement inabouties et propose des pistes de renforcement des mécanismes d'intégration économique continentale.

¹²V. Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA-ONU), « État des lieux de la mise en œuvre de la ZLECAf », présentation faite lors de la réunion de Yaoundé d'octobre 2024 ; adde, sur le Protocole sur l'investissement en particulier, IISD, « The Protocol on Investment to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area: What's in it and what's next for the Continent? », Investment Treaty News, juillet 2023.

Initiative et disposait d'une liste de concessions tarifaires déjà approuvée¹³. Cette situation, en apparence paradoxale, d'un État participant concrètement à la mise en œuvre commerciale de la ZLECAf sans en avoir formellement ratifié l'instrument constitutif, illustre bien la porosité, en pratique, entre l'engagement politique et l'engagement proprement juridique des États d'Afrique centrale envers le projet continental porosité qui rejoint, sur un autre terrain, le constat déjà dressé plus haut quant à la faiblesse du pouvoir contraignant de la CEEAC sur ses propres membres.

Cette complémentarité institutionnelle demeure, en outre, tributaire, en amont, de l'aboutissement du processus de fusion entre la CEMAC et la CEEAC lui-même, engagé depuis la 14e Conférence des chefs d'État de la CEEAC tenue à Kinshasa en 2009¹⁴. Ce processus, dont le Comité de pilotage de la rationalisation des Communautés Économiques Régionales en Afrique centrale (COPI/CER-AC) a annoncé, lors de sa réunion du 7 juin 2024 à Yaoundé, qu'il était réalisé à hauteur de 55,31 %¹⁵, a connu une nouvelle impulsion lors du sommet extraordinaire conjoint des chefs d'État de la CEMAC et de la CEEAC tenu à Yaoundé le 18 juillet 2025, à l'initiative du président camerounais Paul Biya, président en exercice du processus de rationalisation. Les ministres des onze États concernés y ont entériné plusieurs principes directeurs : progressivité, viabilité budgétaire, solidarité communautaire appelés à orienter la transition vers une architecture institutionnelle unifiée, tandis que des projets de textes portant création d'une Haute Autorité Monétaire et d'une Haute Autorité des Marchés Financiers ont été adoptés comme premiers jalons d'une future union économique et financière¹⁶. Ces chiffres, aussi précis soient-ils en apparence, méritent d'être reçus avec une prudence méthodologique certaine : un pourcentage d'avancement d'un processus de fusion institutionnelle demeure, par nature, un indicateur composite et largement discrétionnaire, dont la construction méthodologique n'est pas rendue publique, ce qui invite à ne pas surestimer la portée de cette communication officielle.

Ce processus de rationalisation institutionnelle demeure cependant fragilisé par des tensions politiques persistantes, dont le retrait officiel du Rwanda de la CEEAC constitue

¹³V. CEA-ONU, présentation préc., qui recense le Cameroun, aux côtés du Soudan du Sud, parmi les huit États n'ayant pas encore ratifié l'Accord de Kigali à la date du 12 décembre 2023, tout en relevant sa participation active à l'Initiative du Commerce Guidé.

¹⁴V. Note de recherche n° 105, Thinking Africa, « Processus de fusion CEMAC-CEEAC : bilan à mi-parcours, enjeux et défis de la réforme pour une meilleure intégration sous-régionale en Afrique centrale », 2022, qui retrace la genèse de ce processus dit de « rationalisation des Communautés Économiques Régionales », lequel vise précisément à endiguer le phénomène de pluralité institutionnelle CEMAC, CEEAC, CEPGL en mettant en place une seule communauté mieux structurée.

¹⁵Tchadinfos.com, « Afrique centrale : vers la fusion de la CEMAC et de la CEEAC ? », 5 juillet 2025 : le Comité de pilotage a indiqué, le 7 juin 2024, que « le processus de fusion est réalisé à 55,31 % ».

¹⁶Sikafinance, « Afrique centrale : la fusion des blocs économiques au menu d'un nouveau sommet au Cameroun » : ces annonces institutionnelles demeurent toutefois, selon l'article, « largement symboliques, faute de traduction concrète dans les dispositifs institutionnels ».

l'illustration la plus marquante. Réunis à Malabo en juin 2025, les chefs d'État de la CEEAC ont ordonné le retrait des troupes rwandaises présentes en République démocratique du Congo, dans un contexte de crise sécuritaire majeure liée à l'offensive du mouvement armé M23 dans l'est congolais¹⁷. Kigali a répliqué en annonçant son retrait de l'organisation, dénonçant une CEEAC « instrumentalisée » par la République démocratique du Congo au service de ses intérêts propres dans le conflit qui l'oppose au Rwanda¹⁸. Ce départ, pour circonscrit qu'il demeure sur le plan strictement institutionnel le processus de fusion pouvant théoriquement se poursuivre sans le Rwanda, envoie un signal préoccupant quant aux limites d'un projet d'intégration qui bute régulièrement sur les rivalités bilatérales, les logiques de souveraineté nationale et l'absence de mécanismes d'arbitrage véritablement fonctionnels entre États membres. Il illustre, de façon suffisamment topique pour être relevé ici, la fragilité structurelle qui continue d'affecter jusqu'aux cadres institutionnels censés porter, à terme, la complémentarité entre CEMAC, CEEAC et ZLECAf, et rappelle utilement, s'il en était besoin, que les crises politiques et sécuritaires demeurent, en Afrique centrale, un facteur de blocage institutionnel au moins aussi déterminant que les insuffisances proprement techniques ou financières.

Au terme de cette analyse, la complémentarité entre CEMAC, CEEAC et ZLECAf apparaît ainsi comme un objectif partiellement atteint : réelle et opérationnelle sur le terrain technique harmonisation tarifaire, stratégies régionales conjointes, elle demeure fragile et largement inaboutie sur le terrain proprement institutionnel, faute d'un pouvoir contraignant suffisant de la CEEAC sur ses États membres et en raison de la persistance de crises politiques susceptibles, à tout moment, de remettre en cause l'architecture même sur laquelle repose cette complémentarité. Cette fragilité institutionnelle rejaillit nécessairement sur le second volet de la coordination recherchée, à savoir l'alignement des politiques commerciales nationales sur les engagements souscrits à ces différents niveaux.

2- L'alignement des politiques commerciales nationales

L'alignement des politiques commerciales nationales sur les engagements communautaires et continentaux demeure, en Afrique centrale, un processus inachevé. La doctrine relève à cet égard la lenteur du processus de ratification et de mise en œuvre effective de l'Accord ZLECAf comme facteur limitant l'alignement réel des législations douanières et commerciales nationales sur le cadre continental, les États membres continuant, dans bien des cas, à privilégier l'application de

¹⁷V. Présidence de la RDC, communiqué relatif au sommet de Malabo : « les chefs d'État de la CEEAC ordonnent le retrait des troupes rwandaises de la RDC ».

¹⁸V. France 24, « Le Rwanda se retire de la CEEAC et parle d'une organisation "instrumentalisée" par la RD Congo », Journal de l'Afrique, 9 juin 2025.

leurs régimes tarifaires sous-régionaux préexistants plutôt que la mise en conformité immédiate avec les modalités tarifaires de la ZLECAf¹⁹. Ce constat n'est pas propre à l'Afrique centrale : il traverse, à des degrés divers, l'ensemble des Communautés Économiques Régionales du continent, mais il y prend un relief particulier dans la mesure où les États d'Afrique centrale demeurent, pour la plupart, engagés dans une union douanière sous-régionale la CEMAC dont le tarif extérieur commun continue de structurer, en pratique, l'essentiel de leur politique commerciale.

Cet alignement suppose, en particulier, que chaque État partie procède à la révision de sa législation douanière interne afin d'y intégrer les catégories tarifaires A, B et C définies par le Protocole sur le commerce des marchandises, tout en préservant la cohérence de son appartenance simultanée à la CEMAC et, le cas échéant, à la CEEAC²⁰. La migration progressive vers la version 2022 du Système Harmonisé, engagée par la CEMAC lors de la réunion de son Comité du Tarif tenue à Douala les 25 et 26 juillet 2022, illustre ce double mouvement de mise à niveau technique et d'alignement institutionnel, sans lequel la complémentarité proclamée entre les différents cadres normatifs demeurerait purement formelle²¹.

L'actualité la plus récente illustre, à cet égard, la poursuite des efforts d'alignement des politiques commerciales nationales sur le cadre continental à l'échelle bilatérale : le Secrétariat de la ZLECAf et le Gabon ont ainsi conclu, en juin 2026, un partenariat de mise en œuvre destiné à accompagner ce dernier dans la traduction opérationnelle de ses engagements tarifaires et réglementaires au titre de l'Accord de Kigali²². Ce type de partenariat, noué directement entre le Secrétariat continental et un État membre pris individuellement plutôt qu'avec la CEEAC en tant que Communauté Économique Régionale pilier, tend d'ailleurs à confirmer, une fois de plus, la prééminence pratique des États sur les organisations sous-régionales dans la mise en œuvre effective de la ZLECAf, déjà relevée à propos du statut consultatif de la CEEAC au sein du Comité des Hauts Fonctionnaires.

¹⁹V. BIPELE KEMFOUEDIO (J.), art. préc., sur la lenteur générale du processus de ratification et de mise en œuvre de l'Accord de Kigali à l'échelle du continent.

²⁰Sur la structure de ces catégories tarifaires et les modalités de démantèlement progressif qu'elles emportent, v. tralac, « FAQ sur la Zone de Libre Échange Continentale Africaine », préc.

²¹V. Organisation Mondiale des Douanes, « Le Comité du Tarif de la CEMAC évalue les progrès de la mise en œuvre des amendements du SH 2022 », août 2022 : réunion co-organisée avec la CEMAC et financée dans le cadre du Programme Union européenne-OMD sur le Système Harmonisé en Afrique, à laquelle ont pris part les délégations du Cameroun, de la République centrafricaine, du Tchad, de la République du Congo et du Gabon ; le Cameroun, seul État à avoir alors achevé sa migration vers le SH 2022, y a partagé son expérience avec les autres membres de la Communauté.

²²V. Secrétariat de la ZLECAf, « Du potentiel à l'action : la ZLECAf et le Gabon scellent un partenariat de mise en œuvre », juin 2026.

L'alignement des politiques commerciales nationales suppose, en outre, une harmonisation des règles d'origine applicables aux produits échangés, condition technique sans laquelle aucun traitement préférentiel ne peut être valablement revendiqué par un opérateur économique. Or les règles d'origine retenues par le Protocole sur le commerce des marchandises de la ZLECAf ne se confondent pas nécessairement, produit par produit, avec celles qui prévalent au sein du régime préférentiel intracommunautaire de la CEMAC, ce qui impose aux administrations douanières nationales de maîtriser simultanément deux corpus de règles d'origine potentiellement divergents selon que la marchandise circule à l'intérieur de l'espace CEMAC ou qu'elle bénéficie du régime préférentiel continental²³. Cette superposition de corpus normatifs, pour technique qu'elle paraisse, n'est pas sans incidence pratique : elle accroît le risque d'erreurs de classement tarifaire et, partant, le risque de contentieux douanier, alors même que les administrations concernées demeurent, on l'a vu, structurellement en sous-effectif au regard de l'ampleur de la tâche d'harmonisation à accomplir.

L'alignement des politiques commerciales nationales sur le cadre continental gagnerait, à cet égard, à s'inspirer plus systématiquement des disciplines développées à l'échelle multilatérale par l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation Mondiale du Commerce, entré en vigueur en 2017, qui impose à ses membres des obligations précises de publication, de notification préalable et de traitement différencié progressif selon les capacités de mise en œuvre de chaque État²⁴. Cette source d'inspiration multilatérale, quoique rarement mise en évidence par la doctrine consacrée spécifiquement à l'Afrique centrale, éclaire utilement la logique de gradation retenue par les rédacteurs du Protocole sur le commerce des marchandises de la ZLECAf, qui a manifestement puisé dans l'expérience acquise à Genève pour construire son propre système de catégories tarifaires A, B et C.

Il en va de même, plus largement, de la nécessaire articulation entre la trajectoire budgétaire des États membres et leurs engagements communautaires : la dégradation du ratio dette publique/PIB de la région CEMAC, passé de 53,8 % en 2023 à 57,2 % en 2024, a ainsi conduit à la tenue d'une réunion d'urgence des chefs d'État à Yaoundé le 16 décembre 2024, le Président camerounais y ayant mis en garde contre les « conséquences désastreuses » d'une absence de

²³Sur la structure générale des règles d'origine de la ZLECAf et les difficultés pratiques de leur articulation avec les régimes préférentiels sous-régionaux préexistants, v. tralac, « FAQ sur la Zone de Libre Échange Continentale Africaine », préc.

²⁴Sur la structure de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges et ses catégories de notification A, B et C, dont s'inspire d'ailleurs très largement la logique des catégories tarifaires retenues par le Protocole sur le commerce des marchandises de la ZLECAf, v. OMC, module de formation au système de règlement des différends, préc.

mesures correctives coordonnées pour la stabilité financière régionale²⁵. Les experts du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale présents lors de cette réunion ont souligné la nécessité d'actions décisives et coordonnées face aux déséquilibres fiscaux et externes de la zone²⁶. Ce sommet a débouché sur l'adoption d'une politique d'endettement plus prudente à l'échelle communautaire, les chefs d'État ayant reconnu la nécessité d'encadrer plus strictement le recours à l'emprunt extérieur des États membres²⁷, ce qui rappelle, si besoin était, que l'alignement des politiques commerciales ne saurait être dissocié de la soutenabilité budgétaire d'ensemble des États qui en portent la charge la fiscalité de porte demeurant, pour plusieurs d'entre eux, une ressource budgétaire particulièrement sensible à toute réforme tarifaire d'ampleur.

Cette articulation entre alignement commercial et soutenabilité budgétaire n'est pas propre à la région CEMAC : elle traduit une tension structurelle bien identifiée par la doctrine du commerce international, qui a montré que les réformes de libéralisation tarifaire, aussi souhaitables soient-elles au plan de l'efficacité économique globale, produisent nécessairement, à court terme, une perte de recettes fiscales pour les administrations douanières, perte qu'il convient d'anticiper et de compenser par d'autres instruments de mobilisation des ressources internes. C'est précisément la raison pour laquelle les mécanismes de compensation et d'assistance technique, étudiés plus loin dans ce chapitre, occupent une place centrale dans l'architecture normative de la ZLECAf comme dans celle de la CEMAC.

Au terme de ce premier paragraphe, il apparaît que la coordination entre organisations régionales et continentales, pour réelle qu'elle soit sur le plan de l'intention politique et des instruments techniques mis en place, demeure freinée par des obstacles structurels persistants statut consultatif de la CEEAC au sein de la ZLECAf, lenteur des ratifications, fragilité budgétaire des États membres, crises politiques et sécuritaires récurrentes. Cette coordination institutionnelle appelle, dès lors, à être complétée par un dialogue plus direct entre les gouvernements eux-mêmes, ce qui conduit à examiner, dans un second paragraphe, le renforcement du dialogue interétatique.

B- Le renforcement du dialogue interétatique

Le renforcement du dialogue interétatique constitue le complément naturel de la coordination institutionnelle : à la différence de cette dernière, qui opère entre organisations, le dialogue interétatique s'établit directement entre les gouvernements des États membres, sans

²⁵V. Financial Afrik, « CEMAC : Paul Biya invite ses pairs à une réunion d'urgence sur la dette et... », 12 décembre 2024.

²⁶Cameroon Eco-Business, « Zone CEMAC : maîtriser les financements structurés pour le développement des infrastructures », février 2025.

²⁷V. Afrique-sur7, « Sommet de la CEMAC : une politique d'endettement prudente est adoptée ».

nécessairement transiter par les organes communautaires. Cette proximité présente un double avantage et un double risque : elle permet, d'une part, une réactivité politique que les procédures institutionnelles classiques ne permettent pas toujours d'atteindre, mais elle expose, d'autre part, la coopération régionale aux aléas des relations bilatérales, comme l'illustre la crise CEEAC-Rwanda précédemment évoquée²⁸. Il se manifeste, d'une part, par la concertation dans l'élaboration des politiques commerciales (1) et, d'autre part, par le règlement pacifique des différends commerciaux susceptibles de surgir entre partenaires (2).

1- La concertation dans l'élaboration des politiques commerciales

La concertation entre États d'Afrique centrale s'organise, pour l'essentiel, au sein d'instances techniques dédiées, à l'image du Comité du Tarif de la CEMAC, qui réunit périodiquement les délégations douanières des États membres ainsi que des représentants de la Commission de la CEMAC et de l'Organisation Mondiale des Douanes pour évaluer les progrès de l'harmonisation tarifaire. La réunion tenue les 25 et 26 juillet 2022 à Douala en offre une illustration précise, qui a rassemblé les délégations du Cameroun, de la République centrafricaine, du Tchad, de la République du Congo et du Gabon, dans le cadre d'un programme conjoint financé par l'Union européenne et mis en œuvre par l'Organisation Mondiale des Douanes²⁹. Cette architecture de concertation technique s'est prolongée, au niveau CEEAC, par la tenue, à Kinshasa en avril 2022, d'une réunion rassemblant les experts tarifaires des onze États membres en vue de l'élaboration d'un Tarif Extérieur Commun harmonisé pour l'ensemble de la région, réunion à laquelle ont pris part les secrétariats de la CEMAC, de la CEEAC et des représentants de l'Organisation Mondiale des Douanes³⁰.

Cette double architecture de concertation technique CEMAC et CEEAC ne va cependant pas sans redondance ni risque de dilution des responsabilités : les mêmes administrations douanières nationales se trouvent, en pratique, mobilisées simultanément dans des enceintes distinctes poursuivant des objectifs largement convergents, ce qui pose la question de l'efficacité globale du dispositif de concertation régionale. Cette redondance institutionnelle, loin d'être un simple problème d'organisation administrative, constitue l'un des arguments les plus solides en faveur de l'aboutissement du processus de fusion CEMAC-CEEAC évoqué précédemment³¹ : tant

²⁸V. supra, sur le retrait du Rwanda de la CEEAC annoncé au lendemain du sommet de Malabo de juin 2025.

²⁹V. OMD, « Le Comité du Tarif de la CEMAC évalue les progrès de la mise en œuvre des amendements du SH 2022 », préc.

³⁰V. Cameroon Tribune, « Union douanière Cematic-Ceeac : la mise en place en bonne voie ».

³¹V. supra, sur l'état d'avancement du processus de rationalisation CEMAC-CEEAC-CEPGL et les principes directeurs adoptés lors du sommet de Yaoundé du 18 juillet 2025.

que les deux organisations continueront de dupliquer leurs instances techniques respectives, la concertation entre États demeurera coûteuse en ressources humaines et financières, sans gain d'efficacité proportionnel.

Un observateur avisé de la vie communautaire en Afrique centrale a cependant pu relever, à propos plus généralement des politiques d'intégration régionale, que « *si les gouvernements adhèrent à l'idée d'intégration régionale, ce sont les mêmes ensuite qui sèment les obstacles au moment d'appliquer les textes communautaires librement adoptés* »³². Cette observation invite à ne pas confondre la multiplication des instances de concertation technique avec l'effectivité de la volonté politique qui doit, en dernière analyse, en soutenir les conclusions ; la concertation, aussi dense soit-elle sur le plan formel, ne saurait à elle seule garantir la mise en œuvre diligente des politiques commerciales concertées. Le processus de rationalisation CEMAC-CEEAC, dont on a vu qu'il demeurerait, plus de quinze ans après son lancement, largement inachevé, en offre une illustration éloquent : la densité des réunions ministérielles et des comités d'experts n'a, jusqu'à présent, pas suffi à surmonter les blocages politiques et les rivalités de souveraineté qui continuent de peser sur la concrétisation des engagements pris.

Le contrôle parlementaire de cette concertation interétatique mérite, à cet égard, une attention particulière. Réuni en session plénière à Malabo à partir du 2 février 2026, le Parlement communautaire de la CEMAC a adopté, le 4 mars 2026, un rapport sur l'état de la Communauté au titre de l'année 2025, dans lequel il identifie trois obstacles majeurs à l'approfondissement de l'intégration régionale : la persistance d'entraves à la libre circulation des personnes et des biens en dépit des dispositions communautaires en vigueur, les tensions économiques et financières qui continuent d'affecter les États membres, et l'ampleur du secteur informel, dont il relève qu'elle « *compromet la mobilisation des recettes publiques et freine la transformation économique* »³³. Ce diagnostic parlementaire, rendu par l'organe même chargé, au sein de l'architecture communautaire, de représenter les peuples des États membres, recoupe très largement les constats développés dans le présent chapitre quant aux limites de la concertation technique interétatique, ce qui lui confère une valeur de confirmation institutionnelle difficilement contestable.

³²AKINKUGBE (O.), cité in Organisation africaine des syndicats, « Protocole AfCFTA sur le règlement des différends : ce que les syndicats peuvent rechercher, délibérer et exiger », note d'analyse, 2024. L'auteur relève le risque de mécontentement et d'apathie institutionnelle lorsque les Communautés Économiques Régionales africaines adoptent des mécanismes excessivement formalisés.

³³V. Journal du Tchad, « Le Parlement communautaire adopte le rapport 2025 sur l'état de la CEMAC », qui rend compte des conclusions adoptées à l'unanimité par les parlementaires communautaires sur le fondement des travaux de la Commission des affaires institutionnelles, de la justice et des droits de l'homme.

Ce constat parlementaire relatif aux entraves persistantes à la libre circulation des personnes doit cependant être nuancé au regard des progrès techniques accomplis sur ce terrain précis : l'ensemble des six États membres de la CEMAC ont désormais homologué le passeport biométrique communautaire, le Gabon ayant été le dernier à y procéder, le 15 mai 2022, ce document permettant à tout ressortissant communautaire de séjourner sans visa dans les autres États membres pour une durée maximale de quatre-vingt-dix jours³⁴. Cette avancée technique et juridique, pour réelle qu'elle soit, ne s'est cependant pas encore traduite, ainsi que le relève le rapport parlementaire de mars 2026, par une disparition effective des entraves pratiques rencontrées aux frontières, ce qui illustre une fois de plus l'écart déjà souligné à plusieurs reprises dans le présent chapitre entre l'adoption d'instruments juridiques ambitieux et leur application concrète par les administrations nationales de terrain.

L'implication du secteur privé dans cette concertation demeure, il est vrai, largement en construction. Certaines organisations patronales nationales, à l'image du Groupement Interpatronal du Cameroun (GICAM), ont progressivement développé une capacité d'expertise et de plaidoyer propre en matière de politique commerciale, participant, à ce titre, aux consultations organisées par les administrations douanières nationales en amont des grandes réformes tarifaires³⁵. Cette dynamique, encore inégale d'un État membre à l'autre, gagnerait à être structurée à l'échelle communautaire, sur le modèle des cadres de dialogue public-privé que d'autres Communautés Économiques Régionales du continent ont su institutionnaliser de façon plus aboutie.

Cette tension entre formalisme institutionnel et effectivité politique rejoint un débat plus large, identifié par la doctrine consacrée aux difficultés institutionnelles récurrentes de la CEMAC, qui a montré que la multiplication des sommets, comités et groupes de travail peut, paradoxalement, produire un effet de saturation institutionnelle contre-productif, les administrations nationales se trouvant mobilisées par un agenda communautaire toujours plus dense sans que les moyens humains et financiers qui leur sont alloués n'augmentent à due proportion³⁶. La concertation dans l'élaboration des politiques commerciales gagnerait ainsi, selon cette analyse, moins à se densifier sur le plan formel qu'à s'hiérarchiser, en concentrant les efforts

³⁴V. Sikafinance, « Le Gabon, dernier pays à adopter le passeport biométrique CEMAC », qui cite le président de la Commission de la CEMAC selon lequel « les individus peuvent désormais se déplacer et séjourner sans visa dans tout autre État de la Communauté pour une durée de 90 jours au plus ».

³⁵Sur le rôle consultatif croissant des organisations patronales nationales dans l'élaboration des réformes douanières en zone CEMAC, v., de façon générale, KAS, « Note de politique Le secteur privé, épine dorsale de la mise en œuvre de la ZLECAf ».

³⁶V. « Intégration régionale dans la CEMAC : des problèmes institutionnels récurrents », art. préc.

de coordination sur un nombre restreint de dossiers réellement stratégiques harmonisation tarifaire, régime des règles d'origine, facilitation douanière plutôt qu'à multiplier les enceintes de discussion aux mandats parfois redondants.

Cette dimension parlementaire de la concertation régionale ne se limite pas à la seule CEMAC : la CEEAC dispose, elle aussi, en théorie, d'un Parlement communautaire appelé à exercer un contrôle démocratique sur l'action de la Commission, mais dont la mise en place effective a connu, historiquement, des retards significatifs par rapport à son homologue de la CEMAC, ce qui prive la sous-région, dans l'attente d'une éventuelle fusion des deux organisations, d'une instance parlementaire véritablement commune capable d'assurer un contrôle démocratique unifié de l'ensemble du processus d'intégration régionale.

La concertation en amont de l'élaboration des politiques commerciales ne saurait, enfin, se réduire aux seules relations interétatiques stricto sensu : elle suppose également, quoique de façon encore embryonnaire en Afrique centrale, une association plus systématique des opérateurs économiques privés et des organisations patronales aux travaux préparatoires des réformes tarifaires, ces derniers étant les premiers concernés, en pratique, par les effets des réformes douanières décidées au niveau communautaire. L'absence d'un mécanisme structuré de consultation du secteur privé au stade de l'élaboration des politiques commerciales constitue, à cet égard, un angle mort persistant de la concertation interétatique en Afrique centrale, alors même que plusieurs autres Communautés Économiques Régionales du continent ont développé des cadres de dialogue public-privé plus institutionnalisés.

Au terme de cette analyse, la concertation dans l'élaboration des politiques commerciales apparaît ainsi comme un exercice à la fois dense sur le plan formel et fragile sur le plan de l'effectivité : dense, parce que les instances techniques dédiées se sont multipliées au fil des années, tant au niveau CEMAC qu'au niveau CEEAC ; fragile, parce que cette densité institutionnelle ne suffit pas, à elle seule, à surmonter les blocages politiques qui continuent d'affecter la mise en œuvre des décisions concertées. Ce constat, appliqué à l'élaboration des politiques commerciales, se retrouve, sous une forme différente, lorsque surgissent des différends commerciaux entre États membres.

2- Le règlement pacifique des différends commerciaux

Le règlement pacifique des différends commerciaux constitue un maillon indispensable de la crédibilité de tout édifice commercial régional. À l'échelle continentale, la ZLECAf s'est dotée d'un mécanisme de règlement des différends, régi par un Protocole spécifique entré en vigueur le 30 mai 2019, largement inspiré du Mémorandum d'accord de l'Organisation Mondiale du

Commerce sur le règlement des différends et structuré autour de groupes spéciaux et d'un organe d'appel³⁷. Seuls les États parties disposent d'un accès direct à ce mécanisme, les opérateurs économiques privés exportateurs, importateurs ou prestataires de services n'étant susceptibles d'en bénéficier que si un État partie accepte de porter leur cause devant les organes compétents³⁸. Avant toute saisine contentieuse, les parties à un différend sont tenues de se concerter en vue d'une solution amiable, la ZLECAf leur ouvrant à tout moment la faculté de recourir aux bons offices, à la conciliation ou à la médiation, procédures dont le caractère confidentiel est expressément garanti³⁹.

L'organe de règlement des différends de la ZLECAf a tenu sa réunion inaugurale peu après l'entrée en vigueur du Protocole, marquant l'installation effective de cette architecture contentieuse continentale⁴⁰. Ce mécanisme, pour rigoureux qu'il soit dans son architecture procédurale, laisse cependant subsister d'importantes incertitudes quant à son articulation avec les mécanismes juridictionnels préexistants au sein des Communautés Économiques Régionales, à l'image de la Cour de Justice de la CEMAC. La doctrine observe ainsi que sans mécanismes harmonisés et efficaces de règlement des différends, la promesse de la ZLECAf risque d'être compromise, les investisseurs demeurants méfiants à l'égard des incertitudes juridiques persistantes, ce qui commande aux États membres de collaborer étroitement à l'établissement de systèmes transparents et fiables⁴¹. Un auteur a d'ailleurs mis en garde, plus spécifiquement, contre le risque d'une transplantation trop mécanique des mécanismes de règlement des différends calqués sur les modèles européens ou de l'OMC, insuffisamment adaptés au contexte socio-économique propre à chaque État membre de l'Union africaine⁴².

Cette incertitude d'articulation prend un relief particulier au regard des compétences propres de la Cour de Justice de la CEMAC, dont la Chambre judiciaire exerce, à l'échelle sous-régionale, un triple office contentieux. Elle assure, en premier lieu, le contrôle de légalité des actes de droit communautaire dérivé règlements, directives, décisions, à l'exclusion du droit primaire,

³⁷V. le Protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends, annexé à l'Accord de Kigali, texte disponible sur AfricanLII ; sur la filiation avec le système de l'OMC, v. OMC, Module de formation au système de règlement des différends, « L'Organe de règlement des différends (ORD) ».

³⁸V. Organisation africaine des syndicats, « Protocole AfCFTA sur le règlement des différends : ce que les syndicats peuvent rechercher, délibérer et exiger », préc., qui insiste sur les conséquences pratiques de cette absence de qualité pour agir directement reconnue aux opérateurs privés.

³⁹Sur l'importance des solutions mutuellement convenues dans les systèmes de règlement des différends inspirés du modèle de l'OMC, v. OMC, Module de formation au système de règlement des différends, « Le règlement des différends sans le recours aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel ».

⁴⁰V. Comité national ZLECAf de Côte d'Ivoire, « Réunion inaugurale de l'organe de règlement des différends de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) ».

⁴¹V. Organisation africaine des syndicats, note préc.

⁴²AKINKUGBE (O.), art. préc.

tout manquement constaté emportant l'annulation rétroactive de l'acte litigieux, à charge pour l'institution qui l'a adopté d'en tirer les conséquences⁴³⁴⁴. Elle assure, en second lieu, l'interprétation uniforme des actes communautaires, tantôt par voie de renvoi préjudiciel voie privilégiée, tantôt par voie de recours direct voie exceptionnelle, les décisions interprétatives ainsi rendues s'imposant à l'ensemble des juridictions nationales et communautaires. Elle statue, en troisième lieu, sur les demandes en réparation des dommages causés par les institutions, organes ou agents de la Communauté agissant de façon illicite⁴⁵. Les juridictions nationales demeurent, pour le surplus, juges de droit commun du contentieux communautaire, la compétence de la Cour de Justice de la CEMAC demeurant, par nature, spéciale et d'interprétation stricte⁴⁶.

Or, cette architecture contentieuse sous-régionale, aussi structurée soit-elle, ne fournit aucune réponse évidente à la question de son articulation avec le mécanisme continental de règlement des différends de la ZLECAf : quel serait, par exemple, le sort d'un différend douanier opposant deux États membres de la CEMAC et portant simultanément sur l'application du tarif extérieur commun communautaire et sur celle du Protocole sur le commerce des marchandises de la ZLECAf ? Aucun texte, à ce jour, ne règle expressément une telle hypothèse de compétences concurrentes, ce qui expose les opérateurs économiques à un risque réel d'insécurité juridique, susceptible de décourager, en pratique, l'investissement transfrontalier que la ZLECAf entend précisément stimuler.

La Cour de Justice de la CEMAC ne se limite d'ailleurs pas à sa seule Chambre judiciaire : elle comprend également une Chambre des comptes, chargée du contrôle juridictionnel des finances publiques communautaires et, à ce titre, de l'examen de la régularité de l'exécution du budget des institutions, organes et institutions spécialisées de la Communauté⁴⁷. Cette compétence de contrôle budgétaire, trop souvent négligée par les études consacrées au contentieux commercial proprement dit, revêt pourtant une importance directe pour la crédibilité des mécanismes de solidarité financière étudiés dans la seconde section du présent chapitre : c'est en effet devant cette Chambre des comptes que pourrait, en théorie, être recherchée la responsabilité d'une institution

⁴³V. OHADA, « Le règlement du contentieux communautaire par la Chambre Judiciaire de la Cour de Justice de la CEMAC ».

⁴⁴AHJUCAF, « CEMAC Cour de Justice ».

⁴⁵V. OHADA, art. préc.

⁴⁶Pour une présentation d'ensemble de cette architecture contentieuse, v. Bome & Partners Law Firm, « CEMAC Court of Justice Overview », mars 2024.

⁴⁷V. AHJUCAF, « CEMAC Cour de Justice », qui décrit l'organisation bicéphale de la juridiction communautaire, partagée entre une Chambre judiciaire et une Chambre des comptes.

communautaire qui aurait mésusé des ressources mobilisées au titre du Programme Économique Régional.

À cette architecture contentieuse proprement communautaire s'ajoute, pour les différends commerciaux de nature contractuelle ou opposant des opérateurs privés entre eux, la voie de l'arbitrage organisé sous l'égide de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), dont l'ensemble des États membres de la CEMAC sont également parties, en tant que membres de l'espace OHADA⁴⁸. Cette coexistence entre contentieux communautaire CEMAC, contentieux arbitral OHADA et, désormais, mécanisme continental de règlement des différends de la ZLECAf, ajoute une strate supplémentaire à la cartographie déjà complexe des voies de droit ouvertes aux opérateurs économiques d'Afrique centrale, ce qui renforce d'autant l'intérêt d'une clarification normative expresse de l'articulation entre ces différents ordres contentieux.

Dans la perspective, évoquée par certains auteurs, d'une éventuelle fusion entre la CEEAC et la CEMAC, la question de la survie et du champ de compétence de la Cour de Justice CEMAC demeure d'ailleurs en suspens, ce qui invite à un traitement particulièrement attentif de l'articulation entre les différents ordres juridictionnels appelés à connaître des différends commerciaux en Afrique centrale⁴⁹. Cette interrogation n'est pas de pure hypothèse d'école : dès lors que le processus de fusion CEMAC-CEEAC franchira, le cas échéant, le seuil de l'unification institutionnelle complète, il faudra nécessairement déterminer si la nouvelle organisation issue de la fusion hérite de la compétence contentieuse de la Chambre judiciaire de la Cour de justice de la CEMAC, ou si un nouvel organe juridictionnel devra être institué question dont la réponse conditionnera directement la sécurité juridique des opérateurs économiques engagés dans des relations commerciales transfrontalières durables.

Cette incertitude structurelle pèse d'un poids particulier sur les opérateurs économiques privés, déjà pénalisés, on l'a vu, par l'absence de qualité pour agir directement devant l'organe de règlement des différends de la ZLECAf. À l'incertitude relative à l'accès au prétoire s'ajoute ainsi une incertitude relative à l'identification même du juge compétent, ce qui constitue un facteur de dissuasion non négligeable pour les entreprises les plus exposées au commerce intrarégional, en

⁴⁸Sur les compétences arbitrales de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage, instituée par le Traité de Port-Louis du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, v. OHADA, « Le règlement du contentieux communautaire par la Chambre Judiciaire de la Cour de Justice de la CEMAC », préc., qui distingue explicitement ce contentieux communautaire propre à la CEMAC du contentieux arbitral relevant du droit uniforme OHADA.

⁴⁹V. Journal Intégration, « Fusion CEMAC-CEEAC : quelles réformes du cadre juridique et institutionnel ? ».

particulier les petites et moyennes entreprises dépourvues des ressources juridiques nécessaires pour naviguer entre plusieurs ordres contentieux concurrents. Le renforcement du dialogue interétatique en matière de règlement des différends devrait, dès lors, s'accompagner d'un effort de clarification normative expresse quant à l'articulation des compétences contentieuses respectives de la Cour de Justice de la CEMAC et de l'organe de règlement des différends de la ZLECAf, faute de quoi la promotion de la solidarité régionale, étudiée dans la section suivante, risquerait elle-même de se heurter à un déficit de confiance des opérateurs économiques envers l'ensemble de l'édifice normatif régional.

II- LA PROMOTION DE LA SOLIDARITÉ RÉGIONALE

Le parallèle avec d'autres expériences régionales d'intégration économique est, sur ce point, éclairant : l'Union européenne elle-même n'a pu approfondir son marché intérieur qu'en se dotant, parallèlement, d'une politique de cohésion structurée autour de fonds structurels et d'investissement destinés à réduire les écarts de développement entre ses régions et ses États membres⁵⁰. Cette analogie ne doit certes pas être poussée trop loin, les capacités budgétaires de la CEMAC et de la CEEAC demeurant sans commune mesure avec celles de l'Union européenne, mais elle éclaire utilement la nécessité, pour tout projet d'intégration économique regroupant des États inégalement développés, de se doter d'instruments de solidarité financière suffisamment robustes pour contrebalancer les effets potentiellement inégalitaires de la seule libéralisation tarifaire.

La consolidation des cadres institutionnels ne suffit pas, à elle seule, à garantir une coopération régionale équilibrée si elle ne s'accompagne d'une solidarité effective entre États dont les niveaux de développement demeurent sensiblement disparates. Cette exigence de solidarité n'est pas propre à l'Afrique centrale : elle traverse l'ensemble des projets d'intégration économique regroupant des économies de taille et de niveau de développement inégaux, mais elle y revêt une acuité particulière compte tenu de l'ampleur des écarts de richesse et de développement institutionnel entre les six États membres de la CEMAC et les onze États membres de la CEEAC. Cette solidarité régionale se traduit, d'une part, par la réduction des disparités économiques entre États (A) et, d'autre part, par la mutualisation des ressources régionales (B).

⁵⁰Sur la comparaison, fréquente en doctrine, entre les mécanismes de solidarité financière propres aux différentes expériences régionales d'intégration économique, v., pour une mise en perspective générale des étapes de l'intégration régionale, Bela Balassa, préc.

A- La réduction des disparités économiques entre Etats

La réduction des disparités économiques entre États d'Afrique centrale constitue un impératif d'autant plus pressant que l'intégration régionale, si elle n'est pas correctement pilotée, peut aggraver plutôt qu'atténuer les inégalités préexistantes. La doctrine a en effet démontré, à propos des ensembles communautaires regroupant des États inégalement développés, que les mesures juridiques de libéralisation des échanges peuvent renforcer les pôles de développement déjà constitués et accroître, par contrecoup, les frustrations des pays les moins avancés, les maintenant dans un état de découragement, d'inertie et de méfiance à l'égard du projet intégrateur. Cette réduction des disparités suppose, dès lors, la mise en place de mécanismes de compensation et d'assistance technique (1) ainsi qu'un accompagnement spécifique des États les moins avancés (2).

1- Les mécanismes de compensation et d'assistance technique

Les mécanismes de compensation et d'assistance technique trouvent leur fondement dans la prise de conscience, par les autorités communautaires et continentales, du caractère potentiellement asymétrique des effets de la libéralisation tarifaire. Sur le plan continental, le Protocole sur le commerce des marchandises de la ZLECAf comprend ainsi des annexes spécifiquement consacrées à la coopération douanière, à la facilitation des échanges et aux mesures correctives commerciales, destinées à tempérer les effets d'une ouverture tarifaire uniforme sur des économies aux niveaux de compétitivité très inégaux⁵¹. Sur le plan sous-régional, l'assistance technique se manifeste notamment à travers l'appui apporté par le programme conjoint Union européenne-Organisation Mondiale des Douanes sur le Système Harmonisé en Afrique, qui a accompagné la CEMAC dans la préparation de son Tarif Extérieur Commun 2022⁵².

Le mécanisme de compensation le plus emblématique demeure, sur le plan strictement continental, le Fonds d'ajustement de la ZLECAf, doté d'un objectif de mobilisation de dix milliards de dollars américains et destiné à compenser les pertes de recettes douanières que les États membres, en particulier les plus dépendants de la fiscalité de porte, sont susceptibles de subir du fait du démantèlement tarifaire⁵³. Placé sous la gestion opérationnelle d'Afreximbank en vertu d'un accord conclu avec le Secrétariat de la ZLECAf, ce fonds a réalisé son premier

⁵¹V. tralac, « FAQ sur la Zone de Libre Échange Continentale Africaine », préc., sur le contenu de ces annexes techniques du Protocole sur le commerce des marchandises.

⁵²V. OMD, « Le Comité du Tarif de la CEMAC évalue les progrès de la mise en œuvre des amendements du SH 2022 », préc.

⁵³V. Financial Afrik, « Un fonds de 10 milliards de dollars pour l'ajustement des pays qui vont subir les effets de la ZLECAF », 21 novembre 2021, qui précise que l'Union africaine et la Banque Africaine d'Import-Export (Afreximbank) sont chargées de décaisser ce fonds au bénéfice des pays susceptibles de subir une perte de revenus.

investissement, d'un montant de dix millions de dollars américains, en faveur d'un opérateur de télécommunications continental, ce qui illustre, à ce stade encore précoce de son déploiement, le décalage sensible entre l'ambition affichée de dix milliards de dollars et le rythme effectif de mobilisation des ressources⁵⁴. Aucun État de la CEMAC ou de la CEEAC ne figure, à ce jour, parmi les premiers bénéficiaires recensés de ce fonds continental, ce qui invite à s'interroger sur l'articulation, encore à construire, entre ce mécanisme de compensation continental et les mécanismes propres à la BDEAC décrits ci-après.

Cette assistance technique, aussi utile soit-elle, ne saurait cependant se substituer à un effort de solidarité financière proprement dit, seul de nature à combler l'écart d'infrastructures et de capacités administratives qui sépare les économies les plus avancées de la sous-région de celles qui le sont moins. Le principal instrument de cette solidarité financière demeure, en zone CEMAC, le Programme Économique Régional piloté par la Banque de Développement des États de l'Afrique Centrale (BDEAC). Sur une base initiale de quatre-vingt-quatre projets intégrateurs recensés, onze ont été retenus comme prioritaires en raison de leur niveau de maturité et de leur impact escompté sur le développement des échanges dans la zone, pour un coût global estimé à 4 072,64 millions d'euros, soit environ 2 671 milliards de francs CFA, dont seuls 391 milliards de francs CFA de ressources étaient déjà mobilisés à la date de lancement du programme, laissant apparaître un besoin de financement complémentaire de l'ordre de 2 280 milliards de francs CFA⁵⁵.

Afin de combler cet écart, la CEMAC a organisé, les 16 et 17 novembre 2020 à Paris, une table ronde des bailleurs de fonds à l'occasion de laquelle des engagements de financement d'environ 2 400 milliards de francs CFA ont été annoncés, dépassant de quelque 120 milliards de francs CFA l'objectif initialement fixé⁵⁶ la BDEAC elle-même annonçant, à cette occasion, une enveloppe de 309 milliards de francs CFA pour le financement partiel de six des onze projets prioritaires, complétée par une ligne de 656 milliards de francs CFA mobilisée auprès de son partenaire stratégique, la Banque Africaine d'Import-Export (Afreximbank), portant à 965 milliards de francs CFA le financement conjoint de neuf des onze projets intégrateurs retenus⁵⁷.

⁵⁴Agence Ecofin, « Le Fonds d'ajustement de la ZLECAf injecte 10 millions \$ dans Telecel Global Services ».

⁵⁵BDEAC, « Programme Économique Régional », fiche institutionnelle : « le coût estimatif global des projets s'élève à 4 072,64 millions Euros, soit FCFA 2 671 milliards, dont FCFA 391 milliards de ressources sont déjà mobilisées par les États membres et les partenaires techniques et financiers ».

⁵⁶BDEAC, préc. : lors de la table ronde des 16 et 17 novembre 2020, « différents bailleurs ont manifesté leur intérêt pour un engagement total d'environ FCFA 2 400 milliards, soit un dépassement d'environ FCFA 120 milliards de l'objectif fixé ».

⁵⁷V. Investir au Cameroun, « La BDEAC mobilise 65 milliards de FCFA auprès d'Afreximbank pour le financement des projets en zone CEMAC », 9 juin 2025 : la Banque y indique explicitement que « les demandes de financement adressées par les opérateurs économiques à la BDEAC ont été de plus en plus élevées, nécessitant davantage de ressources ».

Ces engagements financiers, aussi substantiels soient-ils sur le papier, demeurent fragiles dans leur exécution effective : entre la table ronde de Paris de 2020 et le sommet d'urgence de Yaoundé de décembre 2024, la trajectoire d'endettement de la zone CEMAC s'est en effet significativement dégradée, ce qui invite à nuancer l'optimisme suscité par l'ampleur des engagements de financement initialement annoncés⁵⁸. L'écart persistant entre l'ambition normative des mécanismes de compensation et d'assistance technique et leur capacité effective de mobilisation financière demeure ainsi l'un des points de fragilité les plus significatifs de la solidarité régionale en Afrique centrale, la BDEAC devant elle-même recourir de façon croissante à l'émission d'emprunts obligataires sur le marché financier sous-régional et à des lignes de crédit mobilisées auprès de partenaires extérieurs pour faire face à une demande de financement toujours plus soutenue⁵⁹.

Cette dynamique de mobilisation financière s'est poursuivie récemment, ainsi qu'en témoigne l'entretien accordé en juin 2026 par le vice-président de la BDEAC, qui a détaillé les nouvelles initiatives de financement envisagées par l'institution pour soutenir l'ambition régionale, dans un contexte budgétaire pourtant contraint pour l'ensemble des États membres⁶⁰. Cette continuité de l'effort de mobilisation financière, en dépit des difficultés budgétaires documentées plus haut, illustre la conviction, largement partagée par les autorités communautaires, selon laquelle l'assèchement du financement des mécanismes de compensation et d'assistance technique constituerait un risque plus grand encore pour la cohésion régionale que la poursuite, au prix d'un endettement supplémentaire, des efforts de rattrapage engagés depuis 2020.

Cette solidarité financière régionale ne saurait, enfin, être isolée de l'appui apporté par les partenaires techniques et financiers extérieurs au continent, au premier rang desquels la Banque Africaine de Développement, dont le Document de Stratégie d'Intégration Régionale pour l'Afrique centrale 2019-2025 articule précisément son action autour du renforcement des infrastructures régionales, du soutien au commerce intrarégional par la réforme des capacités institutionnelles des Communautés Économiques Régionales, et de la diversification économique des États membres, trop dépendants, pour la plupart, de la rente tirée des matières premières extractives⁶¹. Ce document stratégique, bien qu'antérieur à plusieurs des développements évoqués

⁵⁸V. supra, sur la dégradation du ratio dette publique/PIB de la zone CEMAC entre 2023 et 2024.

⁵⁹V. Agence Ecofin, « BDEAC : 198 millions \$ pour soutenir le développement de la CEMAC », décembre 2024.

⁶⁰V. Financial Afrik, « Entretien exclusif avec Jean Paterne Megne Ekoga, vice-président de la Banque de Développement des États de l'Afrique Centrale (BDEAC) », juin 2026.

⁶¹V. Banque Africaine de Développement, « Document de Stratégie d'Intégration Régionale 2019-2025 Afrique Centrale », version révisée de juin 2019.

dans le présent chapitre, demeure un cadre de référence pour l'ensemble des partenaires au développement intervenant en appui du Programme Économique Régional de la BDEAC, ce qui témoigne, une fois encore, du caractère nécessairement multi-acteurs de la mutualisation des ressources en Afrique centrale.

Cet effort de mobilisation financière et technique s'inscrit, plus largement, dans la préparation du futur Plan stratégique 2027-2030 de la CEMAC, dont les travaux ont été lancés le 22 juin 2026 à Malabo, au siège du Parlement communautaire, sur la base d'un examen conjoint du Traité révisé, du Programme des Réformes Économiques et Financières (PREF-CEMAC) et du Programme Économique Régional lui-même⁶². Ce nouvel exercice de planification stratégique, dont les orientations couvriront les horizons 2030 et 2050, offre l'occasion, pour les autorités communautaires, de tirer les conséquences des insuffisances documentées par le rapport parlementaire de mars 2026 et de rééquilibrer, le cas échéant, la trajectoire des mécanismes de compensation et d'assistance technique au profit d'une soutenabilité financière mieux assurée. Au terme de cette analyse, les mécanismes de compensation et d'assistance technique apparaissent ainsi comme l'un des piliers les plus visibles, mais aussi les plus fragiles, de la solidarité régionale en Afrique centrale : visibles, par l'ampleur des engagements financiers annoncés lors des grandes conférences de bailleurs ; fragiles, par l'écart persistant entre ces engagements et leur exécution effective, dans un contexte de dégradation continue de la trajectoire budgétaire des États membres. Cette fragilité appelle, tout naturellement, à s'interroger sur la manière dont ces mécanismes généraux se déclinent, plus spécifiquement, à l'égard des États les moins avancés de la sous-région.

2- L'accompagnement des États les moins avancés

L'accompagnement des États les moins avancés (PMA) se traduit d'abord par un traitement tarifaire différencié au sein même de l'architecture de la ZLECAf. Alors que les États non classés PMA doivent démanteler 90 % de leurs lignes tarifaires non sensibles en cinq ans, les PMA bénéficient d'un délai porté à dix ans, avec une flexibilité transitoire pouvant atteindre treize ans pour les produits sensibles⁶³. Ce traitement différencié traduit la volonté des rédacteurs de l'Accord de Kigali de ne pas imposer aux économies les plus fragiles un rythme de libéralisation qu'elles ne seraient pas en mesure de soutenir sans risque de déstabilisation de leurs finances publiques, la fiscalité de porte demeurant, pour nombre de ces États, une ressource budgétaire difficilement substituable à court terme.

⁶²V. Journal du Cameroun, « CEMAC : les travaux du futur Plan stratégique 2027-2030 lancés à Malabo », 22 juin 2026, où le vice-président du comité de pilotage assigne à ce plan l'ambition de faire de l'espace communautaire « un pôle de prospérité, de stabilité et de souveraineté partagées, fondé sur l'idéal d'intégration économique ».

⁶³macmap.org, « Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) ».

L'identification précise des États bénéficiaires de ce traitement différencié appelle toutefois une clarification qui n'est pas toujours opérée avec la rigueur requise. Au sein des six États membres de la CEMAC, seuls le Tchad et la République centrafricaine demeurent aujourd'hui classés parmi les pays les moins avancés au sens des critères retenus par l'Organisation des Nations Unies ; la Guinée équatoriale, qui a longtemps figuré dans cette catégorie, en est en effet sortie dès 2017, à l'issue d'un processus de reclassement fondé sur l'évolution de son revenu national brut par habitant⁶⁴. Cette précision n'est pas seulement d'ordre statistique : elle conditionne directement le périmètre des États habilités à se prévaloir des flexibilités tarifaires accordées aux PMA par le Protocole sur le commerce des marchandises, et elle invite à ne pas figer, dans l'analyse juridique de la solidarité régionale, une cartographie des États les moins avancés qui évolue nécessairement dans le temps.

Le classement en catégorie des pays les moins avancés repose, au demeurant, sur trois critères cumulatifs définis par le Comité des politiques de développement des Nations Unies : le revenu national brut par habitant, l'indice du capital humain et l'indice de vulnérabilité économique et environnementale, dont la combinaison permet d'identifier les économies structurellement les plus fragiles de la planète⁶⁵. Le processus de sortie de cette catégorie, tel qu'illustré par le précédent de la Guinée équatoriale, obéit lui-même à une procédure encadrée, l'État candidat au reclassement devant satisfaire aux seuils de sortie sur deux examens triennaux consécutifs avant de bénéficier, en règle générale, d'une période de transition de plusieurs années destinée à amortir la perte des avantages associés au statut de PMA.

Au-delà du seul aménagement tarifaire, l'accompagnement des États les moins avancés emprunte la voie du soutien institutionnel ciblé, à l'image de la Stratégie Régionale de mise en œuvre de la ZLECAf pour l'Afrique centrale, dont la mission affichée est de contribuer au renforcement de l'intégration économique et commerciale des États de la sous-région par leur insertion harmonieuse au marché unique africain, insertion qui suppose, pour les États les moins avancés, un effort de mise à niveau institutionnelle et administrative que les seules forces du marché ne sauraient garantir spontanément.

Cet accompagnement spécifique des États les moins avancés d'Afrique centrale pourrait, au demeurant, gagner en cohérence à s'articuler plus étroitement avec le Cadre Intégré Renforcé, mécanisme multilatéral placé sous l'égide conjointe de l'Organisation Mondiale du Commerce et du Programme des Nations Unies pour le Développement, qui vise précisément à renforcer les

⁶⁴OMC, « Sortie de la catégorie des pays les moins avancés (PMA) ».

⁶⁵CNUCED, « LDC - Que sont les pays les moins avancés ».

capacités commerciales des pays les moins avancés par une assistance technique ciblée et un soutien à l'intégration du commerce dans leurs stratégies nationales de développement⁶⁶. Le Tchad et la République centrafricaine, seuls États actuellement classés PMA au sein de la CEMAC, demeurent à cet égard éligible à ce dispositif multilatéral, dont la mobilisation coordonnée avec les instruments propres de la BDEAC et de la Stratégie Régionale ZLECAf permettrait, en toute logique, de démultiplier l'effet des ressources d'assistance technique disponibles.

Le financement ciblé de la BDEAC participe également de cette logique d'accompagnement différencié, la Banque ayant par exemple approuvé, lors de son conseil d'administration du 23 décembre 2024, un financement de 125 milliards de francs CFA destiné notamment à l'agro-industrie et aux petites et moyennes entreprises, dans un contexte où la zone CEMAC importerait chaque année l'équivalent de 2 000 milliards de francs CFA de produits, dont une part significative pourrait être substituée par une production régionale davantage intégrée⁶⁷. Ce potentiel de substitution aux importations, s'il venait à se matérialiser, bénéficierait en priorité, si les mécanismes d'accompagnement décrits ci-dessus atteignaient pleinement leurs objectifs, aux économies les moins diversifiées de la sous-région, pour lesquelles la relocalisation régionale de chaînes de valeur aujourd'hui approvisionnées depuis l'extérieur du continent représenterait un gain de développement particulièrement significatif.

La solidarité envers les États les moins avancés ne se mesure pas seulement à l'échelle des États eux-mêmes : elle se décline également, au sein de chaque société nationale, à l'égard des catégories d'opérateurs économiques les plus vulnérables face à l'ouverture commerciale. C'est précisément l'objet du futur Protocole de la ZLECAf sur les femmes et les jeunes dans le commerce, en cours de négociation dans le cadre de la seconde phase de l'Accord de Kigali, qui vise à lever les obstacles spécifiques accès au financement, accès à l'information commerciale, accès aux marchés publics régionaux rencontrés par les entrepreneures et les jeunes entrepreneurs dans leur participation au commerce intra-africain⁶⁸. Cette dimension, encore peu documentée par la doctrine juridique consacrée à l'intégration économique en Afrique centrale, mériterait, dans le prolongement des mécanismes d'accompagnement des États les moins avancés étudiés ci-dessus,

⁶⁶Sur le Cadre Intégré Renforcé (Enhanced Integrated Framework) et son articulation avec les mécanismes régionaux d'assistance technique en faveur des pays les moins avancés, v. CNUCED, « Qui sont les pays les moins avancés ? », préc.

⁶⁷Agence Ecofin, « BDEAC : 198 millions \$ pour soutenir le développement de la CEMAC », préc. : « la zone importe actuellement l'équivalent de 2 000 milliards FCFA de produits chaque année, selon la BDEAC ».

⁶⁸V. le projet de Protocole de la ZLECAf sur les femmes et les jeunes dans le commerce, dont une version de travail est disponible sur le site du ministère rwandais du commerce et de l'industrie ; adde, sur les enjeux de préparation des femmes entrepreneures à la ZLECAf, la note consacrée à cette question par Fournisseurs de Services de Proximité.

une attention particulière de la part des autorités communautaires de la CEMAC et de la CEEAC, faute de quoi la réduction des disparités entre États pourrait fort bien s'accompagner, paradoxalement, d'un maintien voire d'un creusement des disparités internes à chaque État membre.

Cet accompagnement différencié des États les moins avancés ne saurait cependant se concevoir isolément des mécanismes de mutualisation des ressources régionales décrits dans le paragraphe suivant : c'est en effet par la mise en commun des moyens financiers, techniques et humains disponibles à l'échelle régionale que les États les moins avancés de la sous-région pourront le plus efficacement combler le retard d'infrastructures et de capacités administratives qui continue, aujourd'hui encore, de les distinguer des économies les plus avancées de la CEMAC et de la CEEAC.

B- La mutualisation des ressources régionales

La mutualisation des ressources régionales constitue le second volet de la solidarité régionale ; elle se manifeste, d'une part, par les projets régionaux d'infrastructures commerciales (1) et, d'autre part, par les initiatives communes de facilitation du commerce (2).

1- Les projets régionaux d'infrastructures commerciales

Les projets régionaux d'infrastructures commerciales répondent à un constat sans appel : le réseau routier principal de la CEMAC s'étend sur 57 858 kilomètres, dont 12 % seulement sont bitumés, pour une densité routière de 1,9 kilomètre pour 100 kilomètres carrés 0,24 kilomètre seulement pour les routes bitumées, la quasi-totalité de ce réseau demeurant en mauvais état⁶⁹. Ce sous-développement structurel des infrastructures explique, pour une large part, la persistance d'un taux d'échanges intracommunautaires inférieur à 5 %, l'enclavement renchérissant mécaniquement les coûts logistiques et décourageant l'émergence de chaînes de valeur véritablement régionales. La doctrine consacrée au transport routier et à l'effectivité de l'intégration régionale a d'ailleurs montré, de longue date, que ce déficit d'infrastructures constitue, en Afrique centrale plus qu'ailleurs, un facteur de blocage au moins aussi déterminant que les barrières tarifaires elles-mêmes pour le développement du commerce intrarégional⁷⁰.

Ce taux d'échanges intracommunautaires demeure, du reste, sensiblement inférieur à celui observé au sein d'autres ensembles régionaux du continent plus avancés dans leur processus d'intégration, ainsi que le relèvent régulièrement les rapports de la Commission Économique pour

⁶⁹V. BDEAC, « La BDEAC au cœur du développement des infrastructures de transport en zone CEMAC », fiche institutionnelle.

⁷⁰V. « Transport routier et effectivité de l'intégration régionale : enjeux et contraintes pour le développement durable au sein de la CEMAC », Humanisme et Entreprise, 2012/4, Cairn.info.

l'Afrique des Nations Unies consacrés à l'évaluation de l'intégration régionale sur le continent⁷¹. Cet écart persistant, loin d'être propre à l'Afrique centrale, s'explique néanmoins, dans cette sous-région plus qu'ailleurs, par la combinaison particulièrement défavorable d'un déficit d'infrastructures physiques, d'une faible diversification des économies membres et d'une superposition institutionnelle qui retarde la pleine convergence des politiques commerciales nationales.

Face à ce constat, les États de la CEMAC ont adopté, lors du Sommet extraordinaire de Yaoundé de novembre 2019, un premier programme de treize projets intégrateurs constituant le volet « infrastructures » du Programme Économique Régional, portant notamment sur le développement des infrastructures physiques et la promotion du marché unique. Plusieurs de ces projets ont connu, ces dernières années, des avancées concrètes : ainsi 150 kilomètres de la route transnationale Sangmélima-Ouessou, destinée à parachever la liaison inter-capitales Brazzaville-Yaoundé, ont été réceptionnés à titre provisoire le 26 janvier 2026 avec l'appui de la Banque Africaine de Développement⁷², tandis que des concessions portuaires et autoroutières sont à l'étude sur l'axe Douala-Bangui et sur le corridor Pointe-Noire-Brazzaville-Bangui-N'Djamena.

La BDEAC demeure, à cet égard, un acteur central du financement de ces corridors, comme en atteste sa contribution historique de 40 milliards de francs CFA à la dorsale routière Batchenga-Ntui-Yoko-Tibati-N'Gaoundéré, destinée à compléter le chaînon manquant de la liaison internationale Douala-Yaoundé-N'Djamena en empruntant l'itinéraire le plus court⁷³. Plus récemment, la neuvième session du Comité national de pilotage réunie le 4 mars 2025 a permis d'évaluer un budget consolidé de plan routier avoisinant les 2 000 milliards de francs CFA pour l'ensemble des tronçons en cours, mobilisant, aux côtés de la BDEAC, la Banque Africaine de Développement, la Banque Islamique de Développement, l'Agence Française de Développement, l'Agence Japonaise de Coopération Internationale et l'Union européenne⁷⁴, ce qui illustre, mieux qu'un long discours, la dimension nécessairement multipartenaire du financement des infrastructures régionales en Afrique centrale.

⁷¹V. la série de rapports « Assessing Regional Integration in Africa » (ARIA) publiée par la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies, qui documente, édition après édition, les écarts persistants entre les différentes Communautés Économiques Régionales du continent en matière de commerce intracommunautaire.

⁷²V. Agence Ecofin, « Corridor Yaoundé-Brazzaville : le Cameroun réceptionne provisoirement 150 km de tronçon routier ».

⁷³BDEAC, « La BDEAC au cœur du développement des infrastructures de transport en zone CEMAC », préc. : ce tronçon permet « d'assurer l'achèvement de la liaison internationale Douala-Yaoundé-N'Djamena en empruntant l'itinéraire le plus court ».

⁷⁴V. Radio Intégration, « Projets routiers en zone Cemar : plan et budget 2025 évalués ».

Cette multiplicité des bailleurs de fonds mobilisés autour des projets routiers n'est cependant pas sans susciter, elle aussi, des difficultés de coordination : chaque partenaire technique et financier appliquant ses propres procédures de passation de marché, de décaissement et de suivi-évaluation, la juxtaposition de financements d'origines diverses sur un même corridor peut allonger sensiblement les délais d'exécution des travaux, comme en témoignent les retards récurrents constatés sur plusieurs tronçons du programme d'infrastructures adopté à Yaoundé en 2019. La mutualisation des ressources financières, pour indispensable qu'elle soit compte tenu de l'ampleur des besoins de financement identifiés, appelle ainsi, en parallèle, un effort de mutualisation des procédures elles-mêmes, seul de nature à limiter les surcoûts et les délais inhérents à la coexistence de plusieurs bailleurs sur un même projet.

La mise en service progressive de la ZLECAf ajoute, sur ce terrain, une pression supplémentaire aux États de la CEMAC : à défaut de corridors performants, la sous-région risque de subir la concurrence des biens produits ailleurs sur le continent plutôt que d'en tirer parti. Cette pression concurrentielle, loin d'être hypothétique, découle directement de la logique même de la ZLECAf, qui, en abaissant les barrières tarifaires à l'échelle continentale, fait basculer l'essentiel de l'avantage compétitif résiduel des exportateurs vers les facteurs non tarifaires : délais de transport, fiabilité logistique, coût du fret, précisément ceux sur lesquels l'Afrique centrale accuse le retard le plus significatif au sein du continent.

Au terme de cette analyse, les projets régionaux d'infrastructures commerciales apparaissent ainsi comme la condition matérielle, trop souvent négligée par la doctrine juridique, de l'effectivité même des instruments normatifs de libéralisation étudiés dans le chapitre précédent : une zone de libre-échange, aussi ambitieuse soit-elle sur le plan tarifaire, demeure largement virtuelle si les marchandises ne peuvent matériellement circuler, dans des délais et à des coûts raisonnables, entre les territoires des États parties. C'est dans ce prolongement que doivent être appréciées les initiatives communes de facilitation du commerce.

2- Les initiatives communes de facilitation du commerce

Les initiatives communes de facilitation du commerce complètent, sur un registre plus opérationnel, l'effort de mutualisation des ressources régionales. La Guided Trade Initiative, lancée en octobre 2022 pour tester les mécanismes commerciaux préférentiels de la ZLECAf entre huit États pilotes dont le Cameroun, en constitue une première illustration à l'échelle continentale⁷⁵. Cette initiative, conçue comme un banc d'essai destiné à identifier, en conditions

⁷⁵Agence Ecofin, « Zlecaf : démarrage des échanges entre sept pays africains dans le cadre de "l'initiative sur le commerce guidé" ».

réelles, les obstacles pratiques à la mise en œuvre du régime préférentiel de la ZLECAf règles d'origine, certification, systèmes de paiement transfrontaliers, s'est progressivement élargie à d'autres États du continent, dont l'Afrique du Sud, ce qui témoigne de son utilité opérationnelle au-delà du cercle initial des huit États pilotes⁷⁶.

Page | 174

Le partenariat noué entre la Commission de la CEMAC et l'opérateur ivoirien Scanning Systems pour la construction de quatre postes de contrôle juxtaposés pilotes en Afrique centrale en constitue le pendant sous-régional plus directement opérationnel⁷⁷. Ce partenariat s'inscrit dans le droit fil de la visite effectuée le 18 juin 2026 au poste juxtaposé de La Léraba, à la frontière entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, par une délégation conjointe CEMAC-UEMOA conduite par le Commissaire de la CEMAC chargé du marché commun et son homologue de l'UEMOA en charge de l'aménagement du territoire et des transports⁷⁹.

L'infrastructure visitée offre, à cet égard, une démonstration particulièrement convaincante des gains opérationnels susceptibles d'être obtenus par la mutualisation des procédures douanières entre États voisins : le poste de contrôle juxtaposé de La Léraba, qui s'étend sur quinze hectares, traite plus de huit cents véhicules par jour et a enregistré vingt-cinq mille véhicules de marchandises au cours des deux premiers mois de son activité⁸⁰. Selon le Commissaire de la CEMAC en charge du marché commun, l'objectif de cette visite d'étude consistait précisément à « évaluer la qualité et l'expertise » de l'opérateur pressenti tout en observant une infrastructure permettant « de réduire le temps de passage aux frontières et les tracasseries pour doper le commerce intra régional »⁸¹. Un tel niveau de performance, s'il venait à être répliqué sur les quatre postes de contrôle juxtaposés projetés en zone CEMAC, représenterait un gain d'efficacité considérable au regard de l'état actuel des points de passage frontaliers de la sous-région, dont la lenteur et l'opacité procédurale demeurent, aujourd'hui encore, l'un des principaux freins non tarifaires au commerce intracommunautaire.

Le modèle du poste de contrôle juxtaposé n'est, du reste, pas propre à l'Afrique de l'Ouest : le Consortium pour les Infrastructures en Afrique a consacré, de longue date, des travaux méthodologiques précis aux conditions de succès de ce type d'infrastructure frontalière partagée,

⁷⁶V. Trade Unions in AfCFTA, « South Africa joins the AfCFTA Guided Trade Initiative ».

⁷⁷V. Financial Afrik, « CEMAC : Scanning Systems en pole position pour construire quatre postes de contrôle frontaliers », 18 juin 2026.

⁷⁸Ecomatin, « Commerce transfrontalier : la CEMAC engage des démarches auprès de l'ivoirien Scanning Systems pour moderniser ses frontières ».

⁷⁹AIP, « Côte d'Ivoire-AIP / La CEMAC et l'UEMOA visitent les Postes de contrôle juxtaposés de La Léraba pour un échange d'expériences ».

⁸⁰V. Sidwaya, art. préc.

⁸¹V. Sidwaya, art. préc.

insistant sur la nécessité d'un accord bilatéral ou multilatéral préalable définissant précisément le régime juridique applicable aux agents de l'État voisin opérant sur le territoire de l'autre État, condition juridique fréquemment sous-estimée par les porteurs de projets⁸². Cette exigence d'un cadre juridique bilatéral préalable, clairement identifiée sur le corridor Burkina Faso-Côte d'Ivoire pris pour modèle par la délégation CEMAC-UEMOA, devra nécessairement être répliquée par les États d'Afrique centrale appelés à accueillir les quatre postes de contrôle juxtaposés pilotes annoncés, faute de quoi le partenariat noué avec l'opérateur pressenti resterait sans portée pratique.

Le choix d'un opérateur privé spécialisé pour la construction et, vraisemblablement, la gestion de ces infrastructures frontalières mérite, sur le plan juridique, d'être souligné : il traduit une évolution significative du modèle de mutualisation des ressources régionales, qui ne repose plus exclusivement sur le financement multilatéral classique banques de développement, partenaires techniques et financiers institutionnels mais s'ouvre désormais à des montages de type partenariat public-privé, associant les compétences techniques d'opérateurs spécialisés à la maîtrise d'ouvrage communautaire. Ce mouvement, déjà bien identifié en Afrique de l'Ouest où l'expérience de La Léraba fait figure de référence continentale, invite à s'interroger sur le cadre juridique communautaire applicable à ce type de montage en zone CEMAC, la Commission ne disposant pas nécessairement, à ce jour, d'un corpus normatif aussi développé que celui de l'UEMOA en matière de partenariats public-privé transfrontaliers.

La mutualisation des ressources régionales ne se limite pas, au demeurant, aux seules infrastructures physiques de transport routier : elle s'étend également aux infrastructures numériques de télécommunication, dont dépend directement la capacité des administrations douanières à interconnecter leurs systèmes d'information. Le projet de dorsale à fibre optique dit « *Central Africa Backbone* » (CAB), qui relie désormais le Cameroun au Tchad, au Gabon, à la Guinée équatoriale et au Nigeria sur près de douze mille kilomètres de réseau, en constitue l'illustration la plus aboutie, avec l'appui financier de la Banque Africaine de Développement et de la Banque mondiale⁸³. Cette infrastructure numérique, quoique conçue initialement pour des finalités plus larges que le seul commerce transfrontalier, conditionne en pratique la fiabilité des connexions nécessaires au fonctionnement des systèmes douaniers dématérialisés évoqués ci-dessous, ce qui en fait un maillon indirect mais indispensable de la mutualisation des ressources régionales en matière commerciale.

⁸²V. Consortium pour les Infrastructures en Afrique (ICA), guide méthodologique sur les postes de contrôle juxtaposés (One Stop Border Posts), icafrica.org.

⁸³Agence Ecofin, « Central Africa Backbone : le Cameroun et la Guinée équatoriale connectés au Gabon par fibre optique ».

La mutualisation des ressources régionales emprunte, enfin, la voie moins visible mais tout aussi structurante de la dématérialisation des procédures douanières. Le déploiement du système Sydonia World, développé sous l'égide de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, permet ainsi à plusieurs administrations douanières d'Afrique centrale notamment au Cameroun, au Tchad, en République centrafricaine et en République démocratique du Congo de dématérialiser progressivement le traitement des déclarations en douane, condition technique indispensable à l'interconnexion future des systèmes d'information douaniers nationaux et, à terme, à l'instauration d'un guichet unique régional du commerce extérieur⁸⁴. Cette dématérialisation, si elle demeure inégalement avancée selon les États membres, constitue un levier de facilitation du commerce au moins aussi déterminant, à terme, que la construction des postes de contrôle juxtaposés physiques évoqués plus haut, dans la mesure où elle conditionne directement la rapidité et la fiabilité du dédouanement des marchandises aux frontières de la sous-région.

Au Cameroun, qui fait figure de pionnier régional sur ce terrain, l'administration douanière a développé, en complément du système Sydonia, un portail de télé-procédures dit « e-Services » permettant aux opérateurs économiques d'accomplir en ligne une partie croissante de leurs formalités déclaratives, ce qui réduit d'autant les contacts physiques aux guichets et, partant, les risques de pratiques informelles aux points de passage frontaliers⁸⁵. La généralisation de ce type de portail national à l'ensemble des six États membres de la CEMAC, puis son interconnexion à l'échelle communautaire, constituerait une étape décisive vers l'instauration du guichet unique régional du commerce extérieur déjà évoqué, condition technique probablement aussi déterminante, à terme, que l'achèvement des corridors routiers physiques pour la fluidité du commerce intracommunautaire.

Ces initiatives communes traduisent, en définitive, une prise de conscience partagée : la facilitation du commerce ne saurait reposer sur les seuls efforts individuels de chaque État membre, mais appelle une mise en commun des moyens techniques, financiers et humains disponibles à l'échelle régionale, y compris, désormais, par le recours à l'expertise d'opérateurs privés spécialisés lorsque les capacités techniques communautaires ne permettent pas, à elles seules, d'atteindre le niveau de performance recherché. C'est en ce sens que le renforcement de la coopération régionale, envisagé dans son ensemble, apparaît comme le complément indispensable

⁸⁴V. République Centrafricaine, « À Bangui, la douane centrafricaine bascule dans le numérique pour sécuriser les recettes de l'État » ; adde, sur le module de déclaration du système Sydonia World déployé en zone CEMAC, la documentation technique disponible sur le portail cemac-eied.net.

⁸⁵V. Douanes Camerounaises, portail « e-Services », douanes.cm.

de la stimulation du commerce intrarégional étudiée au chapitre précédent : l'une et l'autre concourent, de façon convergente, à faire de la libre circulation des marchandises une authentique impulsion pour l'intégration économique régionale en Afrique centrale à condition, toutefois, que les blocages institutionnels documentés dans la présente section, qu'il s'agisse de la lenteur du processus de fusion CEMAC-CEEAC, de la fragilité persistante des mécanismes de financement mutualisé ou des incertitudes relatives à l'articulation des mécanismes de règlement des différends, ne viennent pas durablement en obérer la portée pratique.

Ce bilan contrasté du renforcement de la coopération régionale en Afrique centrale consolidation institutionnelle réelle mais fragile, solidarité régionale affirmée mais inégalement financée rejoint, en définitive, l'intuition centrale qui gouverne l'ensemble de la présente étude, déjà énoncée en introduction générale : la libre circulation des marchandises ne produit ses pleins effets qu'à la condition d'être portée par un cadre institutionnel et une solidarité financière à la hauteur de l'ambition normative affichée⁸⁶. C'est au regard de ce constat que doivent désormais être appréciées, dans les développements qui suivent, les limites plus profondes structurelles, économiques et politiques auxquelles se heurte, en dépit des avancées documentées dans le présent chapitre, le processus d'intégration économique régionale en Afrique centrale.

Conclusion

En fin, le bilan du renforcement de la coopération régionale en Afrique centrale apparaît contrasté. La consolidation des cadres institutionnels régionaux, d'abord, s'est traduite par une coordination croissante entre organisations régionales et continentales ainsi que par un dialogue interétatique renforcé, sans toutefois parvenir à surmonter entièrement la fragmentation institutionnelle héritée de la coexistence historique de la CEMAC et de la CEEAC. La promotion de la solidarité régionale, ensuite, s'est manifestée par des efforts réels de réduction des disparités économiques entre États membres et de mutualisation des ressources régionales, dont la portée demeure cependant conditionnée par la mobilisation, encore inégale, des partenaires techniques et financiers.

Ce bilan rejoint ainsi l'intuition centrale qui gouverne la présente étude. L'examen conjoint de la stimulation du commerce intrarégional et du renforcement de la coopération régionale, permet ainsi d'établir que la libre circulation des marchandises constitue bien, en Afrique centrale, un moteur réel quoiqu'encore partiel de l'intégration économique régionale, ce moteur restant

⁸⁶V. supra, l'introduction générale du présent travail, sur l'articulation d'ensemble entre libéralisation des échanges, renforcement institutionnel et solidarité régionale comme conditions cumulatives de l'effectivité de l'intégration économique en Afrique centrale.

désormais à apprécier dans ses prolongements sur le terrain de la compétitivité des entreprises et du développement économique et social de la sous-région.





La codification des coutumes en droit patrimonial de la famille au Cameroun : entre préservation de l'identité culturelle et exigence de sécurité juridique

The Codification of Customary Rules in Family Property Law in Cameroon : Between the
Preservation of Cultural Identity and the Imperative of Legal Certainty

Page | 179

Par :

KA-MAISSAI Mariette

Doctorante en Droit Privé- FSJP de l'Université de Maroua (Cameroun)

Résumé :

Les coutumes occupent une place importante dans l'organisation des rapports matrimoniaux et successoraux au Cameroun. Malgré l'influence croissante du droit moderne, elles continuent de régir des questions essentielles telles que la dot, les régimes matrimoniaux, la polygamie ou encore la dévolution successorale. Toutefois, leur caractère essentiellement oral, leur diversité et les divergences observées dans leur application constituent des facteurs d'insécurité juridique. Face à cette situation, la codification apparaît comme une solution susceptible d'améliorer l'accessibilité, l'intelligibilité et la prévisibilité des règles coutumières. Cependant, cette entreprise soulève des interrogations quant à la préservation de l'identité culturelle des communautés concernées et à la capacité d'adaptation qui caractérise traditionnellement les normes coutumières. La présente étude s'interroge sur la possibilité de concilier les exigences de sécurité juridique avec la sauvegarde des valeurs culturelles véhiculées par les coutumes patrimoniales de la famille. À partir d'une analyse du pluralisme juridique camerounais et des mécanismes de codification des normes coutumières, elle démontre que le maintien des coutumes dans leur forme non écrite favorise l'incertitude juridique et complique leur articulation avec le droit positif. Toutefois, une codification à droit constant apparaît insuffisante pour répondre aux défis contemporains du droit de la famille. Dès lors, l'étude soutient qu'une codification matérielle, permettant à la fois la conservation des valeurs coutumières essentielles et leur adaptation aux exigences modernes de protection des droits fondamentaux, constitue la voie la plus appropriée pour assurer une intégration harmonieuse des coutumes patrimoniales dans l'ordre juridique camerounais.

Mots-clés : coutume, codification, sécurité juridique, pluralisme juridique, droit patrimonial de la famille, Cameroun.

Abstract :

Customary law plays a significant role in the organisation of matrimonial and inheritance relations in Cameroon. Despite the growing influence of modern law, it continues to govern key issues such as the dowry, matrimonial property regimes, polygamy and the devolution of inheritance. However, their essentially oral nature, their diversity and the discrepancies observed in their application are factors contributing to legal uncertainty. In light of this situation, codification appears to be a solution that could improve the accessibility, comprehensibility and predictability of customary rules. However, this endeavour raises questions regarding the preservation of the cultural identity of the communities concerned and the adaptability that traditionally characterises customary norms. This study examines the possibility of reconciling the requirements of legal certainty with the preservation of the cultural values embodied in traditional family customs. Drawing on an analysis of Cameroon's legal pluralism and the mechanisms for codifying customary norms, it demonstrates that maintaining customs in their unwritten form fosters legal uncertainty and complicates their integration with statutory law. However, codification whilst leaving the law unchanged appears insufficient to address the contemporary challenges facing family law. Consequently, the study argues that substantive codification which allows both the preservation of essential customary values and their adaptation to modern requirements for the protection of fundamental rights constitutes the most appropriate means of ensuring the harmonious integration of patrimonial customs into the Cameroonian legal system.

Keywords: custom, codification, legal certainty, legal pluralism, family property law, Cameroon.

Introduction

Le droit camerounais de la famille offre le spectacle saisissant d'un pluralisme juridique persistant, lointain héritage d'une histoire coloniale complexe et reflet de la vitalité de ses traditions ancestrales¹. Au lendemain de son accession à l'indépendance, l'État du Cameroun a fait le choix d'une transition pragmatique : maintenir la coexistence entre le droit écrit d'inspiration occidentale et les droits traditionnels, dans l'attente d'une harmonisation législative définitive². Si le droit des affaires sous l'impulsion de l'OHADA et le droit public ont largement opéré leur mutation vers une modernité écrite, le droit des personnes et, plus encore, le droit patrimonial de la famille demeurent les bastions d'une forte résistance coutumière. Qu'il s'agisse de la dévolution successorale³, des charges du mariage ou des implications financières de la dot, la règle coutumière continue de régir le quotidien d'une immense majorité de citoyens, témoignant de ce que la plasticité du droit traditionnel supplante parfois la rigueur de la loi étatique. La jurisprudence camerounaise récente témoigne de la permanence des litiges soumis au droit coutumier en matière patrimoniale familiale et de la vigilance de la Cour suprême quant à leur traitement⁴. Ainsi, dans son arrêt n° 15/DT du 12 novembre 2020, EKAME Célestin c/ Succession de feu NTCHA Thomas, la Section de droit traditionnel de la Cour suprême a cassé un arrêt de la Cour d'appel du Littoral au motif que celui-ci était insuffisamment motivé, notamment après avoir rapporté une mesure d'enquête sans expliquer les raisons de cette décision.⁵ La Haute juridiction rappelle ainsi que les juridictions appliquant le droit coutumier demeurent soumises aux exigences fondamentales de motivation des décisions de justice, gage de sécurité juridique. Cette jurisprudence illustre la nécessité d'un meilleur encadrement de l'application des coutumes, ce qui conforte l'intérêt d'une codification susceptible de renforcer la prévisibilité et l'uniformité des solutions retenues. ». Avant de continuer, il faut s'entendre au préalable sur les concepts majeurs de cette proposition. Cinq

¹ MÉLONE (S.), *La parenté et la terre dans la stratégie du développement : l'expérience camerounaise (étude critique du droit privé)*, Paris, Klincksieck, 1972. (C'est l'ouvrage fondateur pour comprendre l'ancrage de la terre et de la famille au Cameroun).

² Voir l'article 68 de la Constitution du 18 janvier 1996 (modifiée en 2008 et 2026), qui maintient la législation antérieure y compris coutumière tant qu'elle n'a pas été modifiée par de nouveaux textes.

³ Arrêt n° 218/EP du 10 juin 2021, Affaire : Dame ATTA Pauline c/ Succession de feu YAYA André, cette affaire concerne une succession en matière de droit traditionnel. Même si l'arrêt porte sur l'admission du pourvoi, il montre que les contentieux successoraux coutumiers continuent d'alimenter la jurisprudence récente de la Cour suprême.

⁴ Arrêt N°16/DT du 11 août 2022, Affaire : NYEHECK LUC c/ Dame NGO NYEHECK Joëlle et Dame NYEHECK née NGO NGUIMBUS Emilienne, contentieux successoral en matière de droit traditionnel. La Cour suprême rejette le pourvoi. Elle rappelle notamment que les moyens de cassation doivent être articulés conformément à l'article 53 alinéa 2 de la loi N° 2006/016 du 29 décembre 2006 ; à défaut, ils sont irrecevables.

⁵ Cour suprême du Cameroun (Chambre de droit traditionnel), arrêt n° 15/DT du 12 novembre 2020, EKAME Célestin c/ Succession de feu NTCHA Thomas.

concepts clés nous intéressent ici. Il s'agit notamment de la codification, la coutume et l'expression droit patrimonial de la famille, codification et sécurité juridique.

« *verba volant, scripta manent* »⁶ telle est l'image qui, empruntée à Horace⁷ et souvent reprise par la doctrine⁸ exprime à suffisance la nécessité d'une codification de la coutume. La codification est un vocable polysémique. Le vocabulaire de M. CORNU distingue deux sens, un sens général et un sens propre au droit international. Selon ce dernier, la codification est une « entreprise concertée de rédaction d'une règle jusqu'à alors coutumière » au sens général, la codification se définit comme l'« action de faire un code et le résultat de cette action

Page | 182

Le terme coutume provient du latin *consuetudo*, qui signifie « habitude » ou « usage répété ». Dans le droit romain, la *consuetudo* renvoie à des pratiques répétées et acceptées par les membres d'une communauté, lesquelles acquièrent une valeur obligatoire au fil du temps. Cette origine étymologique traduit déjà la double dimension de la coutume : d'une part, un élément de répétition, et d'autre part, une adhésion sociale qui confère au comportement sa force normative. Historiquement, la coutume s'est imposée comme un mode de régulation normatif, notamment dans des sociétés où l'écriture était absente ou marginale⁹. Elle a ainsi servi de fondement à l'organisation des rapports sociaux avant même l'avènement de l'État moderne. En Afrique, la coutume constitue encore aujourd'hui un socle essentiel du droit traditionnel, particulièrement en matière de famille et de patrimoine. Au Cameroun, la Cour Suprême précise que la coutume est « la manifestation du génie camerounais dans sa diversité en dehors de toute influence religieuse et étrangère »¹⁰.

Le vocabulaire juridique du Doyen M. CORNU définit la coutume comme synonyme du mot « traditionnel » et s'applique non seulement à des règles, à des maximes mais aussi à des notions juridiques, à des concepts (intérêt, action, droit, fruits, etc.)¹¹. Autour de cette définition les auteurs convergent¹². La coutume peut être perçue comme l'ensemble des habitudes

⁶ « Les paroles s'envolent, les écrits restent ». Cette expression latine est utilisée depuis l'antiquité pour inciter à retranscrire les connaissances à l'écrit dans un but de pérennisation des savoirs

⁷ Horace, dont le nom complet est QUINTUS HORATIUS FLACCUS, est un poète latin né à Venouse dans le sud de l'Italie le 08 Décembre 65 et est mort à Rome le 27 Novembre 8 avant Jésus-Christ.

⁸ Les auteurs ont souvent recours à cette maxime dans divers domaines de droit. Entre autres : GOEBL (H.), « *verba volant, scripta manent*, quelques remarques à propos de la *scripta* normande », *Revue de linguistique romane*, 43, 1979, pp. 344 et S., ZAMBO ZAMBO (D.J.), « Les paradoxes de l'écrit dans le cautionnement en droit OHADA », *Revue de la recherche juridique*, 2019, P. 1621.

⁹ SAYON COULIBALY, « Essai sur le droit coutumier africain », consulté en ligne, univ.jurisocial.over.blog.com, consulté le 19/05/2022 à 19h 38.

¹⁰ CS. 10 octobre 1985, aff. Dada Balkisou c/ Abdoul Karim Mohamet, *Juris Infos* N°8, P. 53.

¹¹ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant éd. Quadrige/PUF, 2009, P. 251.

¹² MBA ASSEKO (M.), GARRISSON, SOUSSAN (A), *Contribution à la théorie de la coutume internationale : à partir de l'identification de la coutume de droit international pénal*, Thèse de doctorat en Droit public, Ecole Doctoral Droit et Science Politique, Nanterre, 2012, P. 36. « *La coutume n'est pas uniquement la cumulation de ses deux*

comportementales, des convictions, des croyances et pratiques usuelles d'un peuple donné. Elle est généralement transmise en Afrique par la tradition orale. M. MBA ASSEKO (M.) parle de la coutume comme « *cette école où l'on s'inscrit dès les premiers contacts avec le monde, et que l'on ne quitte que le jour de la mort* ». C'est une norme de droit objectif fondé sur une tradition populaire (consensus utentium) qui prête à une pratique constante, un caractère juridiquement contraignant ; véritable règle de droit (comme la loi) mais d'origine non étatique (et en général non écrite) que la collectivité a fait sienne par habitude (diuturnus usus) dans la conviction de son caractère obligatoire (opinio necessitas)¹³

La coutume suppose la réunion d'un élément matériel¹⁴ et d'un élément psychologique.¹⁵ Le premier consiste dans la répétition constante d'un usage dans une société donnée. Il s'agit d'un comportement socialement observé, répété dans une même communauté sur une période significative. Le second élément, *l'opinio juris*, désigne la conviction partagée par les membres de la société selon laquelle le comportement répété est obligatoire. Il ne suffit pas que la pratique soit suivie ; il faut encore qu'elle soit perçue comme juridiquement nécessaire. Sans cette intention normative, l'usage ne saurait produire d'effet de droit. Selon Gény, *l'opinio juris* constitue « *l'âme même de la coutume* », car elle marque le passage de la simple habitude à la norme juridique.

La famille est entendue de deux manières : il y'a un sens sociologique et un sens juridique. Le terme famille peut être appréhendé dans des acceptions différentes. Au sens large¹⁶, il comprend

éléments que sont la pratique et l'opinio juris, elle est en plus, et peut-être surtout, une opération. L'opération coutumière permet le passage de la pratique à la conviction du droit. Cette opération n'est possible qu'en ce que la pratique n'est pas uniquement la répétition de conduites, mais avant tout l'observation de cette répétition par les destinataires de l'obligation en formation. », SIETCHOUA DJUITCOKO, MAGNANT, M. CARBONNIER, (J.), *Flexible droit : Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, Paris, 2001, P. 97, « *une règle de droit coutumier n'est telle que si elle s'est imposée, dans la durée, comme une habitude acceptée* ».

¹³ ASSIER – ANDRIEU (L.) sous la rubrique « *coutume et usage* » in *Dictionnaire de la culture juridique sous la direction de Alland Denis et Rials Stephane*, éd. Quadrige/Lamy- PUF, 2003, pp. 317 et S.

¹⁴ L'élément matériel : la répétition, la formation d'une coutume suppose qu'une règle de conduite soit répandue à la fois dans le temps et dans l'espace. Dans le temps : il est nécessaire, pour qu'il y ait coutume, que l'usage soit constant, régulièrement répété, qu'il ait une certaine durée. La coutume est une habitude sociale d'élaboration lente. C'est cette règle que l'on exprime lorsque l'on dit communément « *Une fois n'est pas coutume* ».

Dans l'espace : il faut que l'usage soit largement appliqué dans un milieu social, dans une profession ou dans une localité. La coutume a souvent un caractère local mais il existe des coutumes nationales, propres à une profession ou à un groupe de professions. En présence de coutume née dans un milieu géographique ou professionnel restreint, on parlera plutôt d'usages.

¹⁵ L'élément psychologique : « *l'opinio juris* ». Pour que l'on soit en présence d'une coutume, il est nécessaire que l'usage soit considéré comme ayant force obligatoire par la population qui l'applique. Pour qu'il y ait coutume il faut que chacun pense se conformer à une règle de droit. C'est l'élément psychologique, qu'on appelait au Moyen Age l'*opinio juris*

¹⁶ La famille africaine regroupe des individus appartenant à un même réseau de parenté. Il y'a trois sortes de réseau de parenté : le lignage qui regroupe des personnes descendant d'un ancêtre commun et réel, le clan constitué par ceux qui descendent d'ancêtre plus lointain, souvent fictif et la tribu, qui unit des personnes n'ayant en fait aucun lien de consanguinité, mais se sentant liées par la descendance commune d'un ancêtre très éloigné, quelquefois mythique. V. MAQUET (J.), *Pouvoir et société en Afrique noire*, Paris, Hachette, 1970, pp. 42-46.

toutes les personnes unies entre elles par des liens fondés sur le mariage et la filiation¹⁷. Au sens restreint, la famille englobe l'ensemble des personnes vivant sous un même toit (père, mère, enfants, petits-enfants). Au sens plus restreint encore, c'est un groupement constitué par le père, la mère et les enfants¹⁸. Pour M. CORNU, la famille désigne couramment soit l'ensemble des personnes qui sont unies par un lien du sang, qui descendent d'un auteur commun (même au-delà du degré successible) comme parenté, ligne, souvenirs de famille, ascendants, collatéraux soit le groupe restreint des père et mère et de leurs enfants (mineurs) vivant avec eux (famille conjugale, nucléaire) ; notamment dans les expressions direction, résidence, intérêt de la famille ménage, couple, mariage¹⁹.

Le droit familial comprend le droit extrapatrimonial et le droit patrimonial de la famille à savoir : les successions et les régimes matrimoniaux²⁰. La notion famille est pourtant difficile à définir²¹. Qu'ils soient juridiques ou non, la plupart des dictionnaires s'efforcent cependant de proposer des définitions²².

En résumé, le droit patrimonial de la famille vise à réguler les aspects économiques des relations familiales, en assurant une répartition équitable et légale des biens et en protégeant les droits financiers des membres de la famille. Après avoir défini les mots clés, il est essentiel d'expliquer clairement les frontières du sujet à traiter, en précisant ce qui est inclus et exclu dans l'analyse.

¹⁷ NKOU MVONDO (P.), *Le dualisme juridique en Afrique noire francophone du droit privé formel au droit privé informel*, Thèse de Doctorat, Université de Robert SCHUMAN de Strasbourg, 1995, P. 137.

¹⁸ MELINGO ELLONG (J.J.), EBELE DIKOR (A.M.), *Le droit Camerounais de la famille, entre statisme et dynamisme*, Véritas, Douala, 2^e édition, 2018, P. 15.

¹⁹ Ibid. p.869.

²⁰ CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op. cit. P. 868.

²¹ Sur cette difficulté, voir. AKOMDJA AVOM (V.), « La mobilisation du droit international du droit de la famille par le juge camerounais », *Juridis Périodique* n°63, 2005, P.46 ; DEKEUWER- DÉFOSSEZ (F.), « Les groupements dans la vie familiale, rapport français », in *Travaux de l'Association Henri Capitant, Les groupements*, t. XIV, 1994, p. 213 et s. ; id, « Modèles et normes en droit contemporain de la famille », in *Mélanges MOULY (C.)*, Paris, Litec, 1998, p. 281 et s. ; MURAT (P.) (dir.), « Introduction » in *Droit de la famille*, Paris, Dalloz Action, 2008-2009, n°01.12 ; ASSONTSA (R.) et KEM CHEKEM (B.M.), « Les liens de famille en matière pénale au Cameroun », *Juridis Périodique* n°85, 2011, P. 100.

²² Voir. par ex. *Le petit Larousse grand format* : « 1. Ensemble formé par le père, la mère et les enfants. 2. Les enfants d'un couple. 3. Ensemble de personnes qui ont des liens de parenté par le sang ou par alliance [...] ». GUINCHARD (S.) et MONTAGNIER (G.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 17^e éd., 2009 : « Au sens large : ensemble des personnes descendant d'un auteur commun et rattachées entre elles par le mariage et la filiation. Au sens étroit : groupe formé par les parents et leurs descendants, ou même, plus restrictivement encore, par les parents et leurs enfants mineurs » ; CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire Juridique*, Paris, PUF, 9^e éd., 2011 : « 1(a) Ensemble des personnes qui sont unies par un lien de sang, qui descendent d'un auteur commun [...] (1b) groupe restreint des pères et mère et de leurs enfants (mineurs) vivant avec eux ». Cité par BELBARA (B.), « la protection de la famille depuis la loi camerounaise N°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal », *Revue Trimestrielle de Droit Economique*, N°20, Avril-Juin 2021, p.84.

Le principe de sécurité juridique quant à lui suppose que les justiciables puissent identifier avec suffisamment de certitude la règle qui leur est applicable afin de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

Aborder cette question sous le prisme de la « codification » invite à envisager le passage d'un droit spontané, flexible et essentiellement oral, à un droit écrit, systématique et promulgué par l'autorité législative. Appliqué aux « coutumes patrimoniales de la famille », ce processus touche au cœur des rapports économiques internes à la cellule familiale : la propriété des biens, la gestion de la terre et les droits subsistants des conjoints et des descendants. Dès lors, le débat s'installe aux confins de deux impératifs majeurs et apparemment antagonistes. D'une part, la « préservation de l'identité culturelle », qui postule que la coutume est le miroir de l'âme d'un peuple, un vecteur de cohésion sociale et de solidarité qu'il convient de protéger contre l'uniformisation uniformisante²³. D'autre part, l'« exigence de sécurité juridique », principe cardinal de l'État de droit qui commande que la règle de droit soit claire, accessible, prévisible et uniforme pour l'ensemble des justiciables sur le territoire national²⁴.

L'intérêt d'une telle réflexion est double. Au plan théorique, elle interroge l'évolution des sources du droit dans un État postcolonial en quête d'unité normative. Au plan pratique et social, elle s'inscrit au cœur des tensions contemporaines : le Cameroun est confronté à une urbanisation galopante et à un brassage interethnique permanent. Face à ces réalités, les coutumes traditionnelles, conçues à l'origine pour des micro-sociétés rurales et homogènes, peinent à offrir des solutions stables et équitables, plongeant le justiciable dans le flou des conflits de coutumes ou des pratiques arbitraires.

Les coutumes patrimoniales de la famille continuent de régir de nombreux aspects des rapports matrimoniaux et successoraux au Cameroun. Pourtant, leur caractère essentiellement oral et leur diversité constituent des sources d'insécurité juridique. Face à cette situation, la codification apparaît comme un instrument susceptible de renforcer l'accessibilité et la prévisibilité du droit. Toutefois, une telle entreprise risque également d'altérer la souplesse et la capacité d'adaptation qui caractérisent les normes coutumières.

Dès lors, face aux limites structurelles de l'oralité et de la fragmentation coutumière, une question fondamentale se pose : la codification des coutumes patrimoniales de la famille au

²³ ROULAND (N.), *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988 ; Voir aussi ASSIER-ANDRIEU (L.), *L'autorité du peuple : Essai sur l'anthropologie juridique de la coutume*, Paris, Economica, 1987.

²⁴ Sur le concept de sécurité juridique appliqué aux droits africains, voir POUGOUE (P.-G.), « Présentation générale de l'OHADA », *Juridis Périodique*, n° 30, p. 12 et s. (Bien que centré sur le droit des affaires, son analyse de la sécurité juridique comme facteur de développement s'applique parfaitement au droit patrimonial).

Cameroun constitue-t-elle une menace d'assimilation culturelle ou, au contraire, le vecteur indispensable d'une synthèse harmonieuse entre fidélité identitaire et modernité juridique ? pour répondre de manière anticipée à cette question, nous pouvons dire que le maintien des coutumes dans leur forme non codifiée engendre des incertitudes incompatibles avec les exigences de sécurité juridique. Leur codification apparaît dès lors comme un instrument de valorisation et modernisation, permettant de préserver leur identité culturelle tout en assurant une meilleure effectivité des règles coutumières.

Si l'analyse du système juridique actuel met en exergue les insuffisances et les risques systémiques du maintien des coutumes patrimoniales dans leur forme non codifiée (I), l'horizon de la codification ne doit pas être redouté comme un outil d'effacement, mais plutôt embrassé comme un puissant instrument de valorisation, de tri et de modernisation de ces pratiques ancestrales (II).

I- LES INSUFFISANCES DU MAINTIEN DES COUTUMES DANS LEUR FORME NON CODIFIÉE : LE DIFFICILE ACCÈS AUX RÈGLES COUTUMIÈRES

L'accès à la norme coutumière est le premier obstacle à la sécurité juridique. Contrairement à la loi qui bénéficie d'une publicité officielle²⁵, la coutume réside dans la conscience collective des communautés, ce qui rend sa connaissance malaisée pour ceux qui sont chargés de l'appliquer. L'un des principaux défis liés à l'application de la coutume réside dans la difficulté d'identifier avec certitude les règles applicables. Contrairement au droit écrit, qui est codifié dans des textes législatifs ou réglementaires, la coutume est généralement transmise oralement et peut varier selon les communautés. Cette situation peut entraîner une certaine insécurité juridique, notamment dans le domaine du droit patrimonial de la famille. Par exemple, les règles relatives à la succession ou à la gestion des biens familiaux peuvent différer d'une communauté à une autre, voire évoluer au fil du temps. Afin de limiter ces incertitudes, les juridictions ont développé plusieurs mécanismes. Dans certains systèmes juridiques, les juges doivent vérifier l'existence et le contenu de la coutume avant de l'appliquer. Par ailleurs, la coutume ne peut être reconnue que si elle est constante, notoire et conforme à l'ordre public. Ainsi, la nécessité de garantir la sécurité juridique conduit à encadrer l'application du droit coutumier et à subordonner son utilisation à certaines conditions. Par essence orale et évolutive, la coutume souffre d'un déficit intrinsèque de publicité formelle. Ce manque de cristallisation textuelle rend sa connaissance incertaine, une opacité renforcée tant par l'extrême

²⁵ Journal Officiel

diversité des us et coutumes sur le territoire national (A) que par les complexités procédurales liées à son administration devant le juge moderne (B).

A- La variabilité des coutumes selon les communautés

Le Cameroun est souvent décrit comme une « Afrique en miniature », non seulement par sa géographie mais aussi par son extraordinaire diversité sociologique, comptant plus de 250 groupes ethniques²⁶. Cette fragmentation sociale se traduit par un émiettement normatif : il n'existe pas « une » coutume camerounaise, mais une pluralité de systèmes juridiques traditionnels dont les solutions peuvent être diamétralement opposées d'une région à l'autre. Il n'existe pas une coutume camerounaise, mais des coutumes, profondément différenciées selon les aires culturelles. L'exigence de la sécurité juridique se heurte toutefois à la réalité du pluralisme coutumier camerounais. En effet, l'existence d'une multitude de coutumes, propres aux différentes communautés, rend difficile l'identification de la norme applicable dans les rapports patrimoniaux de la famille. Si cette diversité traduit la richesse culturelle du Cameroun, elle constitue également une source d'incertitude juridique dans un contexte où le droit moderne privilégie l'accessibilité et la prévisibilité de la règle de droit. Dès lors, il convient de démontrer que la variabilité des coutumes compromet la sécurité juridique (1), avant de se demander si les Groupes ethniques et coutumes: un nombre équivalent ? (2).

1- La variabilité des coutumes, facteur d'incertitude juridique

Contrairement à la loi, qui s'applique de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national, la coutume se caractérise par son enracinement communautaire. Chaque groupe ethnique élabore progressivement ses propres règles relatives au mariage, à la dot, aux régimes matrimoniaux ou encore à la succession²⁷. Il en résulte qu'une même situation juridique peut recevoir des solutions différentes selon la communauté concernée²⁸.

Cette diversité ne constitue pas seulement une caractéristique du droit coutumier ; elle devient un véritable obstacle à la sécurité juridique. En effet, la sécurité juridique implique que chacun puisse connaître à l'avance les règles qui gouvernent sa situation. Or, lorsque le contenu de la règle varie d'une communauté à une autre, cette prévisibilité disparaît. Les justiciables, mais également les praticiens du droit, sont parfois confrontés à une incertitude quant à la coutume effectivement applicable.

²⁶ KOUASSIGAN (G.A.), *L'homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, ORSTOM, 1966 : Bien que généraliste, cet ouvrage éclaire la complexité des structures foncières que l'on retrouve au Cameroun.

²⁷ MBENG TATAW ZOUÉU, *L'unification du droit de la famille au Cameroun*, l'Harmattan, 2010, P.24.

²⁸ Id.

Cette difficulté apparaît particulièrement en matière patrimoniale. Ainsi, certaines coutumes subordonnent l'existence du mariage coutumier au paiement intégral de la dot, tandis que d'autres considèrent qu'un paiement partiel suffit à produire certains effets juridiques. De même, les règles relatives à la dévolution successorale diffèrent sensiblement selon les communautés : certaines privilégient les héritiers masculins, d'autres reconnaissent une place plus importante au conjoint survivant ou aux filles. Ces divergences conduisent à des solutions variables pour des situations pourtant comparables.

La conséquence est que la détermination de la règle applicable dépend moins de la nature du litige que de l'appartenance coutumière des parties. Une telle situation est difficilement conciliable avec l'objectif de sécurité juridique poursuivi par l'État de droit. L'incertitude qui en résulte est susceptible de fragiliser les droits patrimoniaux des membres de la famille et d'alimenter les contestations devant les juridictions. Ainsi, la variabilité des coutumes ne saurait être regardée comme une simple manifestation du pluralisme culturel. Dans un système juridique marqué par l'évolution du droit moderne, elle constitue un véritable défi à l'exigence de prévisibilité des règles de droit.

La variabilité se manifeste avec acuité dans le droit des personnes et des biens. Par exemple, les règles de dévolution successorale en pays Bamiléké (système de l'héritier unique ou principal) diffèrent fondamentalement de celles pratiquées dans les sociétés de la côte ou du Grand Nord²⁹. Cette diversité rend la règle de droit « géographique » : le sort patrimonial d'un individu change selon son appartenance communautaire, ce qui fragilise l'unité de la loi sur le territoire national.

L'étude doctrinale de la coutume dans les systèmes juridiques africains s'est également intéressée aux difficultés que soulève son application devant les juridictions modernes. Plusieurs auteurs ont mis en évidence les tensions qui peuvent apparaître entre la logique du droit écrit et celle des normes coutumières³⁰. M. NORBERT ROULAND, dans ses travaux d'anthropologie juridique, souligne que le juge moderne, formé dans une tradition juridique dominée par le droit écrit, tend parfois à interpréter la coutume à travers les catégories du droit étatique, au risque d'en altérer le sens. Il parle à cet égard d'un phénomène d'« acculturation judiciaire », par lequel la coutume est progressivement reformulée selon les schémas conceptuels du droit positif. Étienne Le Roy met également en évidence l'existence d'un « malentendu normatif » entre la logique

²⁹ NGUEBOU (J.), *Le droit des successions au Cameroun*, Presses Universitaires d'Afrique, 1998 : L'auteur y analyse en détail les divergences entre les systèmes patrilinéaires et matrilinéaires et leur impact sur la sécurité juridique des héritiers.

³⁰ MBENG TATAW ZOUEU, *L'unification du droit de la famille au Cameroun*, l'Harmattan, 2010, P.94.

coutumière et la rationalité du droit étatique, soulignant que les juges peuvent éprouver des difficultés à saisir les subtilités des règles coutumières, notamment lorsqu'elles reposent sur des formes d'oralité ou sur des pratiques sociales implicites.

La pluralité des coutumes constitue également une source d'incertitude juridique. La multiplicité des traditions juridiques au sein d'un même espace national peut rendre difficile l'identification de la règle applicable. Dans certains cas, les justiciables peuvent être tentés d'invoquer la coutume la plus favorable à leurs intérêts, phénomène que la doctrine qualifie parfois de « forum shopping ». Cette situation peut engendrer une certaine instabilité juridique, dans la mesure où la règle applicable varie selon l'appartenance communautaire ou les circonstances particulières du litige. La question de la preuve de la coutume constitue également une difficulté majeure. En l'absence de codification systématique des règles coutumières, les juridictions doivent souvent se fonder sur des témoignages ou sur l'avis d'assesseurs traditionnels pour établir l'existence d'une norme coutumière.

Malgré ces difficultés, plusieurs travaux doctrinaux ont souligné la capacité remarquable des coutumes à se maintenir dans les systèmes juridiques contemporains. Cette persistance s'explique en partie par l'accessibilité des mécanismes coutumiers de règlement des conflits. Contrairement à la justice étatique, souvent perçue comme éloignée, coûteuse et formaliste, les procédures coutumières reposent généralement sur des mécanismes de proximité³¹ et de médiation qui les rendent plus accessibles aux populations locales. Dans cette perspective, la justice coutumière apparaît souvent comme un espace de régulation sociale privilégié, dans lequel les conflits sont résolus selon une logique de conciliation plutôt que de confrontation. M. Carbonnier souligne ainsi que les mécanismes coutumiers s'inscrivent souvent dans une logique de consensus visant à préserver l'équilibre du groupe familial plutôt qu'à désigner un vainqueur et un perdant.

2- Groupes ethniques et coutumes : un nombre équivalent

Avant d'observer la multiplicité des groupes ethniques au Cameroun et la diversité subséquente des règles coutumières, il nous semble nécessaire de définir la notion même d'ethnie. L'exposé des coutumes des populations indigènes ne saurait [en effet] se concevoir sans un aperçu ethnique, si bref fût-il³².

L'ethnie peut être définie comme un groupe humain localisé sur un territoire donné, partageant la même langue, les mêmes coutumes et traditions. L'ethnie est l'objet d'étude des

³¹ Contrairement aux juridictions modernes qui n'existent pas dans les Arrondissements, les juridictions traditionnelles y existent. C'est le cas du Tribunal du Premier Degré (TPD).

³² GEISMAR (L.), *Recueil des coutumes civiles des races du Sénégal*, Paris, 1933.

ethnologues, qui se consacrent à l'ethnologie, « discipline ayant pour objet la connaissance des groupes humains, saisis dans leurs activités sociales, à travers leurs productions culturelles et symboliques, leurs savoir-faire techniques; pour finalité de révéler, dans une perspective comparative la diversité des sociétés, tout en dégagant des principes universaux; pour méthode une interaction directe entre l'observateur et des groupes humains dont la taille réduite autoriserait une appréhension globale de leurs mécanismes de fonctionnement »³³.

L'objet d'étude de l'ethnologie en France fut initialement l'étude des « sociétés primitives », sans écriture, supposées sans histoire, appelées sociétés traditionnelles³⁴. L'étude des sociétés supposées archaïques et rudimentaires que constituait l'empire colonial français était assignée aux ethnologues qui essayaient de cerner le fonctionnement de ces civilisations lointaines. Le champ d'études de l'ethnologie va évoluer avec l'introduction dans les années 50 du terme d'anthropologie emprunté à l'anglais dont le champ d'études était plus vaste que celui de l'ethnologie³⁵.

L'idée selon laquelle le droit coutumier est un phénomène propre à chaque ethnie a toujours été retenue par les professionnels du droit et les anthropologues, tant autrefois que de nos jours. Les membres de chaque communauté sont soumis à un ensemble de règles qui conditionnent leurs différents comportements dans la société.

De prime abord, l'on est tenté donc de penser qu'il y aurait autant de coutumes que d'ethnies, ce qui serait tout à fait difficilement gérable à l'échelle du Cameroun. Ce dernier comptant pas moins de 250 ethnies³⁶. Qu'en est-il véritablement?

Certains avancent que la coutume africaine serait un droit ethnique. Dans le même sens, d'autres assimilent la coutume africaine à une pratique « proto-nationaliste »³⁷. Ces visions de la coutume africaine entraînent deux effets. D'une part, elles limitent sa portée et son champ d'application, réduisant son intérêt finalement, si l'on caricaturait le phénomène, à quantité négligeable: la coutume serait morcelée, diverse, disparate et n'intéresserait qu'un micro territoire et que peu d'individus. D'autre part, cette vision plongerait les nouveaux États africains ayant maintenu la coutume comme source de droit dans un océan de règles difficiles à connaître, à appliquer³⁸. En vérité, cette vision est aujourd'hui remise en cause. Tout d'abord, un grand nombre

³³ Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, deuxième édition corrigée et augmentée, L.G.D.J, P 244.

³⁴ Ibid

³⁵ Ibid

³⁶ Le chiffre avancé est en général 250. Mais en fonction des auteurs, il varie souvent entre 200 et 250

³⁷ MAGNANT (J.P.), « le droit et la coutume dans l'Afrique contemporaine », P. 169.

³⁸ Idem.

d'auteurs contemporains considèrent les coutumes africaines comme de véritables règles dignes d'une étude juridique, bien que l'esprit de ces règles ne corresponde pas à l'idée moderne du droit.

En outre, une frange importante de la doctrine, tant juridique qu'ethno juridique ³⁹ s'accorde à affirmer que malgré la grande diversité des peuples négro-africains en général, et camerounais en particulier, il est possible aujourd'hui de parler de famille de droit des peuples négro-africains. Ces droits présentent tout un faisceau de traits communs ou approchant (leur différence étant moins prégnante)⁴⁰: notamment au niveau du processus d'élaboration de la règle, de son applicabilité et des modes de règlement des conflits. Multiplicité des ethnies n'impliquerait pas multiplicité des coutumes, dans la mesure où dans la période précoloniale en dehors des populations islamisées, la majorité des populations indigènes situées sur un territoire donné, « s'il n'était pas trop vaste, et s'il n'était pas le lieu de rencontre de sédentaires et de nomades, était habitée par des gens d'une seule culture, donc de langues et de coutumes très proches »⁴¹. La multiplicité des coutumes ne signifierait pas non plus que les règles soient divergentes ou alors totalement étrangères les unes des autres.

Cependant, malgré ces similitudes, il n'en reste pas moins que le juge africain, pour ce qui nous intéresse le juge camerounais, se retrouve face à la difficulté de déterminer la coutume et le contenu de la coutume applicable. Déjà lors de la période coloniale, les colons ayant admis l'application des coutumes des parties s'étaient heurtés à cette difficulté d'autant plus grande qu'ils étaient totalement ignorants en la matière. Il fut désigné des assesseurs coutumiers, ce recours est toujours de mise aujourd'hui. Ces assesseurs continuent d'assister les juges pour l'application de la bonne règle coutumière et son interprétation. Conscients des traits communs existants entre les différentes coutumes, il est fait référence principalement aux coutumes des grands groupes ethniques. Il n'en demeure pas moins que l'on se heurte régulièrement au délicat problème de la preuve de la coutume, il paraît indispensable dès lors d'entreprendre une rédaction écrite des règles coutumières si l'on souhaite les voir subsister. Cela est d'autant plus urgent et nécessaire que le droit coutumier africain correspondant à la culture et aux mentalités du pays se trouve concurrencé par le droit civil, droit fort et envahissant par sa forme écrite et sa généralité (comme nous le reverrons dans la suite de notre analyse), même si ce même droit civil n'est pas nécessairement adapté à la population africaine. La force du droit civil et sa pénétration, son pouvoir de

³⁹ MELONE (S.), VANDERLINDEN (J.), KOUASSIGNAN (G.A.), Mbeng Tataw Zoueu Loc. cit

⁴⁰ A.N. Allot, « African Law », in J.D.M. Derret éd., *An Introduction to legal systems*, Londres, 1968, p. 131. In R. David, "les grands systèmes de droit contemporain" 12e édition, Dalloz

⁴¹ MAGNANT (J-P), « le droit et la coutume dans l'Afrique contemporaine », pp. 167-192.

phagocytose est encore accru par le fait que la majorité des juristes camerounais sont essentiellement formés au droit civil.

Pour le magistrat, souvent affecté loin de sa région d'origine, cette variabilité constitue une source d'insécurité majeure. Ne maîtrisant pas les subtilités des coutumes locales (Bassa, Douala, Foulbé, etc.), il s'expose au risque de dénaturer la règle coutumière ou d'appliquer une norme obsolète⁴². La doctrine camerounaise souligne ici le paradoxe du « juge étranger à la coutume » qu'il est censé dire, transformant le procès en une quête aléatoire de la norme applicable⁴³.

B- Les difficultés relatives à la preuve des coutumes

Si la loi bénéficie d'une présomption de connaissance (*nemo censetur ignorare legem*), la coutume, en raison de son oralité, est traitée par le juge moderne comme un fait qui doit être prouvé par les parties. Cette exigence de preuve transforme le procès en un terrain d'incertitudes où la vérité juridique dépend de la qualité des témoignages ou de la fiabilité des experts traditionnels, fragilisant ainsi la sécurité juridique.

Devant les juridictions étatiques qu'il s'agisse des tribunaux de premier degré ou des tribunaux de grande instance statuant en matière civile de droit local, la coutume ne bénéficie pas de la présomption de connaissance qui s'attache à la loi (*jura novit curia*). Elle est traitée, d'un point de vue procédural, comme un fait qui doit être rapporté par les parties. Le juge moderne, souvent étranger à la coutume de la cause qu'il doit trancher, se retrouve dépendant de témoignages volatils, ce qui fragilise la légitimité des décisions rendues⁴⁴.

Ce flou probatoire ouvre la voie à des manipulations stratégiques du droit. Lors de l'ouverture d'une succession, il n'est pas rare de voir les héritiers les plus influents réinventer ou instrumentaliser une prétendue règle orale pour évincer les membres les plus vulnérables du noyau familial, notamment la veuve ou les enfants mineurs. Le juge moderne, souvent affecté dans une région dont il ne partage ni la langue ni les us, se retrouve dépendant de témoignages volatils et contradictoires. Cette fragilité de la preuve prive les décisions de justice de toute prévisibilité, transformant le procès coutumier en un terrain d'incertitudes⁴⁵. Pour cette partie, nous étudierons

⁴² MINKOA SHE (A.), *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Economica, 1999 : Bien que traitant du pénal, l'auteur souligne les difficultés d'intégration des valeurs coutumières dans un système légaliste.

⁴³ ANOUKOUHA (F.), « Le juge et la coutume au Cameroun », *Revue Juridique et Politique*, Indépendance et Coopération, 1989 : Article séminal montrant comment la variabilité ethnique rend la mission du juge complexe en matière de statut personnel

⁴⁴ Sur l'administration de la preuve de la coutume devant le juge camerounais, voir Anatole (M.), « La preuve de la coutume devant le juge civil camerounais », *Revue d'Afrique Juridique et Politique*, vol. 4, n° 2, 2024, pp. 45-67. Voir également l'arrêt classique mais toujours d'actualité de la Cour Suprême du Cameroun, Arrêt n° 47/L du 15 mars 1979, affirmant la nécessité pour les juges du fond de constater expressément le contenu de la coutume appliquée.

⁴⁵ Pour une illustration jurisprudentielle de la rigueur exigée par la haute juridiction, voir l'arrêt de la Cour Suprême du Cameroun, Chambre judiciaire, Arrêt n° 62/L du 3 avril 2014, qui casse une décision de fond pour insuffisance de

d'une part l'oralité et la fragilité du témoignage (1) et d'autre part la nécessité d'un encadrement de la preuve des coutumes (2).

1- L'oralité et la fragilité du témoignage

La coutume camerounaise étant essentiellement non scripturale, sa preuve repose souvent sur la mémoire des anciens ou des chefs traditionnels. Cette "preuve testimoniale" est intrinsèquement subjective et sujette à caution. Le risque de "coutume de complaisance" est réel : il arrive que les témoins consultés adaptent la règle coutumière pour favoriser une partie, notamment en matière de répudiation ou d'héritage, au détriment des droits de la femme⁴⁶.

Si la variabilité géographique des coutumes fragilise l'unité du droit, l'exigence procédurale de leur preuve devant le juge étatique achève de compromettre la sécurité juridique. En droit camerounais, la règle coutumière ne bénéficie pas de la présomption de connaissance qui s'attache à la loi écrite. Le célèbre adage *jura novit curia* (le juge connaît le droit) ne s'applique pas aux usages locaux. Devant les juridictions modernes qu'il s'agisse des tribunaux de premier degré statuant en matière de droit local ou des tribunaux de grande instance, la coutume est juridiquement traitée comme un fait : elle doit être alléguée et prouvée par la partie qui s'en prévaut⁴⁷.

L'oralité comme critère fondamental des coutumes camerounaises Les sources de l'histoire négro-africaine sont pour l'essentiel orales⁴⁸. Les droits originellement africains n'échappent pas à cette oralité⁴⁹. Leur système de construction et de transmission s'est en effet élaboré sur la base de l'oralité⁵⁰. L'oralité constitue le mode de mise en œuvre du droit coutumier africain. Cette mise en œuvre de la coutume se faisait traditionnellement sous l'arbre à palabres au cours duquel les parties, membres d'un même clan exposaient oralement leur litige. La palabre était l'échange oral entre les parties et les anciens du clan qui devaient résoudre leur litige. La solution trouvée lors de cet échange était elle aussi donnée de façon orale par le patriarche qui en avait la responsabilité⁵¹.

motifs, au motif que les juges n'avaient pas clairement rapporté la preuve et le contenu de la coutume invoquée par les cohéritiers.

⁴⁶ KAMTO (M.), Pouvoir et droit en Afrique noire, LGDJ, 1987 : Sur les manipulations possibles de la norme orale dans les systèmes en transition.

⁴⁷ Voir KENFACK (P.-É.), « La preuve des règles coutumières devant les juridictions camerounaises », *Revue d'Afrique Juridique et Politique*, vol. 2, n° 1, 2018, pp. 89-114. L'auteur y analyse en détail la confrontation entre l'oralité de la coutume et le formalisme de la procédure judiciaire camerounaise.

⁴⁸ MONIOT (H.), les voies de l'Afrique : la tradition orale, VANISA (J.), « De la tradition orale, essai de méthode historique », in *Annales Économiques, Sociétés, Civilisations*. 19e année, n°6, Pp 1182-1194, 1964. ; P. Alexandre. De l'oralité à l'écriture : sur un exemple camerounais. Études françaises, 12(1-2), 71-78. (1976).

⁴⁹ BOKALLI (V. E.), « La coutume comme source de droit au Cameroun », op cit., 1997, p. 40; D. C. Wagoue TCHOKOTCHEU L'oralité dans le procès civil : plaidoyer pour la reconsidération de l'oralité à la lumière du procès équitable, thèse en cotutelle des universités de Ngaoundéré et de Nantes, note 30. 2016

⁵⁰ KUYU MWISSA (C.), parenté et famille dans les cultures africaines », éd. Kharthala, 2005

⁵¹ D. C. WAGOUÉ TCHOKOTCHEU op. cit., n°7

Aborder l'oralité des règles coutumières camerounaises ne saurait être faite sans une définition préalable des droits originellement africains également appelés droits coutumiers.

Le droit coutumier peut être entendu, selon la définition d'un ethnologue russe, comme une « forme extrêmement ancienne de droit dont les normes étaient fixées dans les coutumes transmises par la tradition orale de génération en génération et précédentes historiquement l'écrits »⁵². L'oralité apparaît donc comme la principale caractéristique formelle commune aux droits originellement africains souvent appelés « droits coutumiers »⁵³. Il est communément admis que les droits coutumiers africains sont a priori tous de forme orale⁵⁴. L'oralité permet une transmission rapide et efficace de la connaissance, car les destinataires de la parole, les auditeurs, sont touchés de « plein fouet » par cette parole qui habite l'orateur.

Cependant, plusieurs critiques ont été portées à l'encontre de cette oralité: elle constituerait pour les droits originellement africains un handicap contribuant à les décrédibiliser face aux autres types de sources telles que l'histoire écrite, l'archéologie et l'ethnologie⁹. Rien d'étonnant à ce que, à leur arrivée en Afrique, les premiers colons relevant cette oralité aient qualifié le droit indigène de coutume, l'assimilant aux coutumes européennes du moyen âge et reléguant dès lors le « droit local » africain au rang de règles archaïques et d'autre temps, quand, poussés par un certain mépris pour l'autochtone, ils n'ont pas considéré que le droit traditionnel africain n'existait pas, l'oralité le rendant invisible. Leur sacralisation de l'écrit les a sans nul doute encouragés sur la voie du rejet de l'oralité africaine. Enfin, n'oublions pas que les Européens étaient totalement étrangers, donc potentiellement sourds aux traditions africaines, l'éloignement des deux cultures ne facilitant pas la perception.

2- La nécessité d'un encadrement de la preuve des coutumes

Les difficultés probatoires précédemment relevées montrent que la préservation de la coutume ne peut reposer exclusivement sur sa transmission orale. Si cette dernière participe à son authenticité, elle ne répond plus pleinement aux exigences contemporaines de sécurité juridique. Il devient dès lors nécessaire de mettre en place des mécanismes permettant d'établir plus objectivement le contenu des règles coutumières.

⁵² AXIONOV (L.C.), et SVETCHNIKOVA, renvoyant à la pensée de K. GARDANOV, « la théorie du droit coutumier dans la recherche: ethnologie », *théorie du droit et histoire du droit*, 50 I 2005, P 29-48

⁵³ Dans cette thèse, nous désignons par droit coutumier l'ensemble des règles traditionnelles orales de droit africain transmises de génération en génération.

⁵⁴ VANDERLINDEN (J.), *les systèmes juridiques africains*, PUF, p.8^A. Deluz. J. Vansina, *de la tradition orale, essai de méthode historique*, In: l'Homme, 1962, tome 2 n°3. pp. 129-130.

Cette évolution ne signifie pas qu'il faille substituer le droit écrit à la coutume. Elle implique plutôt de créer des instruments permettant de sécuriser la preuve des règles coutumières sans les dénaturer. À cet égard, les travaux de recensement, de codification matérielle de certaines coutumes, le recours à des experts qualifiés ou encore la constitution de recueils de jurisprudence relatifs au droit coutumier peuvent contribuer à une meilleure connaissance des règles applicables.

Pour pallier son ignorance de la coutume locale, le législateur camerounais a prévu, auprès des tribunaux de premier degré (TPD) statuant en matière coutumière, l'assistance d'assesseurs⁵⁵. Ces derniers sont censés être les "gardiens de la coutume". Cependant, leur rôle est souvent critiqué : soit parce que leur influence sur le juge (professionnel mais souvent étranger à la localité) est excessive, soit parce que leur propre connaissance de la coutume est fragmentaire ou influencée par des considérations lignagères⁵⁶.

En définitive, les difficultés relatives à la preuve des coutumes révèlent les limites du fonctionnement actuel du pluralisme juridique. Elles démontrent que la coexistence du droit écrit et du droit coutumier ne peut produire une véritable sécurité juridique qu'à la condition d'être organisée autour de mécanismes assurant une identification plus fiable des règles coutumières. L'encadrement de leur preuve apparaît ainsi non comme une remise en cause de la coutume, mais comme une condition de son intégration harmonieuse dans l'ordre juridique camerounais.

II-LA CODIFICATION COMME INSTRUMENT DE VALORISATION ET DE MODERNISATION DES COUTUMES : L'ATTRACTION DE LA CODIFICATION MATÉRIELLE

Le constat des fragilités techniques de la coutume non écrite et de ses tiraillements avec l'ordre public moderne met en évidence l'urgence d'une réforme globale. Loin d'imposer un renoncement à nos spécificités culturelles, le dépassement de ce diagnostic critique invite à envisager la codification non comme un instrument d'annihilation, mais comme le levier d'une réinvention maîtrisée des coutumes patrimoniales.

Que serait le droit sans coutume ? Comme le précise M. TJOUEN : *« s'il est vrai qu'il survivait grâce autres sources, il est aussi certain que son âme serait perdue ; tandis que la loi ou encore la jurisprudence sont portées par les auxiliaires du droit, la coutume quant à elle, sort directement des entrailles du peuple qui la forge. L'écrit devient alors sa seule voie de salut. La codification des coutumes camerounaises est devenue aujourd'hui une urgence presque absolue »*

⁵⁵ Décret n° 69/DF/544 du 19 décembre 1969 organisant les juridictions traditionnelles au Cameroun : Texte de base définissant la composition des tribunaux de degré inférieur et le rôle des assesseurs.

⁵⁶ SOB (B.), « La preuve de la coutume devant les juridictions civiles camerounaises », *Revue de la Recherche Juridique*, 2010 : Une étude critique sur l'efficacité des moyens de preuve traditionnels.

parce qu'elle joue un rôle essentiel. »⁵⁷. La codification matérielle s'analyse comme l'instrument adapté d'une politique juridique volontariste. Contrairement à la technique formelle, elle est porteuse d'un projet de société et vise à harmoniser les rapports sociaux par une création normative cohérente. La codification matérielle se définit comme l'opération législative qui tend à regrouper un ensemble de règles de droit relatives à une matière donnée, tout en procédant à une réforme de fond de ces règles⁵⁸. Elle n'est pas une simple opération de rangement, mais un acte de création législative majeure. Elle peut aussi être définie comme un processus d'élaboration d'un texte juridique qui ne se contente pas de regrouper les normes existantes mais procède à leur transformation substantielle afin de construire un système juridique cohérent. Elle implique une activité normative créatrice, visant à adapter les règles de droit aux réalités sociales contemporaines.

Dans la doctrine juridique, la codification matérielle est souvent opposée à la codification à droit constant. Alors que cette dernière se limite à une opération technique de regroupement des textes existants, la codification matérielle constitue un véritable instrument de réforme du droit. Elle permet de modifier les règles juridiques, d'en supprimer certaines et d'en introduire de nouvelles afin de répondre aux besoins de la société.

Afin de mettre en lumière la pertinence de ce modèle pour le système juridique national, il importe d'étudier en premier lieu la codification matérielle, une réponse aux insuffisances actuelles (A) à travers ses contours conceptuels et ses finalités, pour ensuite élucider les acteurs impliqués dans le processus de la codification matérielle (B) au regard des insuffisances de la praxis actuelle et de la dynamique inclusive de ses acteurs.

A- La codification matérielle, une réponse aux insuffisances actuelles

Les insuffisances du système actuel résident dans l'opacité et l'injustice nées d'une mauvaise articulation entre loi et coutume⁵⁹. La codification matérielle propose de remédier à cela par une double action de clarification et de sécurisation.

Si l'on pose la question de savoir maintenant quelle est la méthode idéale pour faire un bon code juridique ? on peut aller dans le même sens que M. MELONE en disant qu'il nous faut une approche plus cohérente et plus ouverte dans le choix des modules de politiques législatives que celle adoptée jusqu'ici, et une prise en considération plus grande de l'état d'évolution de la société.

⁵⁷ TJOUEN (A.F.), « La force de la coutume en droit camerounais », *Lexbase Afrique-OHADA*, N°48, 14 Octobre 2021, P. 8

⁵⁸ CABRILLAC (R.), *Les codifications*, PUF, 2002, P. 35: L'auteur distingue la codification-compilation (formelle) de la codification-modification (matérielle), cette dernière étant seule capable de renouveler les sources du droit.

⁵⁹ KENFACK (P.E.), « Les droits traditionnels dans l'ordre juridique camerounais aujourd'hui », in *Le métissage des droits en Afrique subsaharienne francophone regards croisés*, op cit, P. 78.

Appliquée au Cameroun, on peut dire que jusque-là a triomphé une approche insuffisamment ouverte en politique législative. Si l'on observe maintenant une approche de moins en moins exclusive, on peut encore déplorer une connaissance insuffisante de la tradition locale. La technique de codification tend tout de même vers une efficacité accrue liée, non à sa stratégie, mais grâce à un souci de cohérence.⁶⁰

L'attraction exercée par la codification matérielle dans l'ordonnement juridique camerounais ne relève pas d'une simple pétition de principe ou d'un idéal purement spéculatif ; elle s'impose, à la vérité, comme une réponse chirurgicale, thérapeutique et pragmatique aux insuffisances systémiques, aux lacunes criardes et aux dysfonctionnements chroniques qui paralysent l'état actuel du droit positif. Face à l'incapacité des mécanismes formels classiques à endiguer l'anomie ambiante, la refonte substantielle des normes s'affiche comme la voie la plus adaptée de salut pour restaurer l'autorité de la règle de droit au sein des familles.

Cette fonction salvatrice et correctrice de la codification-réforme se déploie à double titre : elle permet, en premier lieu, l'élaboration d'un droit accessible et intelligible dans le respect du pluralisme juridique (1), avant de garantir, en second lieu, la sécurisation impérative des rapports patrimoniaux (2) contre les dérives de la spoliation et de l'individualisme prédateur.

1- l'élaboration d'un droit accessible et intelligible dans le respect du pluralisme juridique

L'accessibilité ne doit pas être seulement physique (disposer d'un livre), elle doit être intellectuelle et culturelle. La codification matérielle attire car elle permet de construire un droit qui "parle" aux Camerounais.

La codification matérielle permet de sortir de l'alternative stérile entre "tout-État" et "tout-coutume". Elle offre le cadre idéal pour réaliser une « coutume sédimentée »⁶¹, c'est-à-dire une sélection des principes coutumiers les plus résilients et compatibles avec les droits de l'homme (ex: la solidarité familiale, le rôle des conseils de famille comme médiateurs) pour les insérer dans le texte de loi. En agissant ainsi, le droit devient intelligible car il reflète une partie de l'identité sociétale du peuple.

En intégrant les règles coutumières dans un code matériel, on met fin à leur oralité précarisante. La coutume cesse d'être une règle secrète ou variable selon l'humeur des anciens pour devenir une règle écrite, stable et accessible à tous. C'est le passage de la coutume subie à la

⁶⁰ MELONE (S.), « La technique de la codification en Afrique : pratique camerounaise », *Revue Juridique et Politique*, vol. 40, 1986, pp.315-318.

⁶¹ MELONE (S.), *La parenté et la terre dans la stratégie du développement*, Paris, Klincksieck, 1972 : L'auteur prône déjà une "acculturation réciproque" entre le droit moderne et la coutume par le biais d'une législation adaptée.

coutume codifiée. Cette intelligibilité est le premier gage de la résilience du système : un droit n'est respecté que s'il est compris et reconnu comme sien par la population⁶².

La codification matérielle ne cherche pas à effacer le pluralisme, mais à le discipliner. Elle permet de définir des passerelles claires entre les statuts personnels. Le respect du pluralisme juridique, dans cette optique, consiste à reconnaître la diversité des modes de vie (monogamie/polygamie, successions matrilineaires/patrilineaires) tout en les soumettant à un "ordre public familial" commun qui interdit les abus⁶³.

En procédant à cette sédimentation écrite et formaliste, la codification matérielle transmue la coutume en un droit écrit officiel, stable et dynamique. Elle rend le droit endogène enfin directement accessible aux magistrats de carrière et intelligible pour les justiciables eux-mêmes. Ce faisant, elle met un terme définitif à l'insécurité systémique née de la clandestinité factuelle, de la manipulation ou de la labilité permanente de la règle traditionnelle non écrite⁶⁴, offrant ainsi une base solide à l'expression d'un pluralisme harmonieux et rationalisé.

Comme le disait M. KANGULUMBA, « *De nos jours, le problème de la codification apparaît véritablement comme un des grands défis des droits africains dans la mesure où il entraîne soit l'adhésion et la légitimation populaires, soit le rejet de tout ce qui est considéré comme 'greffon sur un corps étranger' donnant ainsi naissance à la crise de validité des lois, et, par ricochet, à la crise du droit en Afrique* »⁶⁵. La principale caractéristique de la codification matérielle réside dans la fusion de la forme (le Code) et du fond (la Réforme). Le législateur utilise l'opportunité de la codification pour abroger les normes obsolètes, trancher les conflits de lois internes et introduire des principes nouveaux⁶⁶. Dans le contexte du droit patrimonial de la famille au Cameroun, cela impliquerait par exemple de supprimer définitivement les reliquats discriminatoires du Code Napoléon pour les remplacer par des règles unifiées conformes à la Constitution.

⁶² NGUELE ABADA (M.), "L'intelligibilité de la norme coutumière à l'épreuve de la modernité", *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, 2011 : Analyse sur la nécessité de l'écrit pour stabiliser les rapports patrimoniaux.

⁶³ KENFACK (P.-E.), « Pour une codification réformatrice du droit de la famille au Cameroun », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang*, 2004 : L'auteur y expose la thèse selon laquelle le pluralisme ne doit pas être un obstacle à la codification, mais son moteur.

⁶⁴ ASSOGBA (H.), « La sédimentation écrite des coutumes successorales en Afrique subsaharienne », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 72, n° 3, 2020, p. 589.

⁶⁵ KANGULUMBA MBAMBI (V.), « Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », *Les cahiers de droit*, Vol.46, N°1-2, 2005, P. 320.

⁶⁶ TCHAKOUA (J.M.), « L'ambition d'un Code de la famille au Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 85, 2011 : L'auteur souligne que la codification matérielle est la seule voie pour "purger le système des scories du passé".

Conceptuellement, la codification matérielle marque une rupture. Elle permet de passer d'un droit sédimentaire (accumulé par strates historiques et coloniales) à un droit unifié et rationnel. Elle est l'expression de la souveraineté juridique : l'État ne se contente plus de recevoir ou de compiler, il "dit le droit" de manière autonome en fonction de ses propres valeurs nationales⁶⁷.

La portée de cette notion dépasse la simple technique légistique. Elle vise à construire un système juridique. En droit patrimonial de la famille, la codification matérielle cherche à créer une corrélation logique entre le régime matrimonial, les successions et les libéralités, afin qu'aucun pan du patrimoine ne reste régi par une logique contradictoire (comme l'opposition entre droit écrit et coutume)⁶⁸. Elle est, en somme, l'outil d'une "décolonisation mentale et juridique" réussie.

Sur le plan purement conceptuel et épistémologique, cette approche novatrice appréhende le code non plus comme un simple contenant sémantique neutre, un réceptacle logistique ou un catalogue documentaire inerte, mais bien comme un instrument privilégié de transformation sociale, de direction des mœurs et d'unification politique profonde de la nation. Elle arrache le droit à sa passivité pour lui conférer une fonction programmatique.

À cet égard, la codification matérielle postule de manière axiomatique que l'avènement d'un ordre juridique authentiquement moderne, cohérent et efficient exige impérativement l'abrogation des scories normatives passées, la modification structurelle des équilibres existants ou la création *ex nihilo* de dispositions de fond inédites, indispensables pour harmoniser et synchroniser les comportements sociaux réels avec les aspirations politiques, économiques et éthiques supérieures de l'État⁶⁹.

Appliquée avec méthode au champ complexe du droit patrimonial de la famille, cette technique émancipatrice confère au législateur un pouvoir souverain de sédimentation et d'arbitrage : elle l'autorise à trier de manière critique, à filtrer au tamis constitutionnel et à hybrider de manière prospective les apports axiologiques de la tradition endogène et les exigences de la modernité écrite. Cette alchimie normative n'a d'autre finalité que de forger, par sédimentations

⁶⁷ https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03_DIELYA_YAYA_WANE_La_r%C3%A9forme_du_droit_OHADA_des_soci%C3%A9t%C3%A9s_commerciales_modernisation_du_droit_applicable_ou_conformisme_l%C3%A9gislatif_.pdf Consulté le 25 Mai 2026 à 11h26 : Bien que portant sur le droit des affaires, l'auteur y développe l'idée que la codification matérielle est un acte de puissance publique nécessaire au développement.

⁶⁸ KENFACK (P.-E.), « La gestion de la pluralité des systèmes juridiques par les États d'Afrique noire : l'enseignement de l'expérience camerounaise », *Cahier de Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 2009, pp. 157-160 : Pour l'auteur, la codification matérielle est le stade ultime de l'évolution juridique, permettant de passer de la juxtaposition des droits à leur intégration.

⁶⁹ BENTHAM (J.), *De l'organisation judiciaire et de la codification*, Paris, rééd. t. I, 1823, p. 312.

successives, un droit civil national homogène, autonome et culturellement réconcilié avec lui-même.

2- la sécurisation des rapports patrimoniaux

La codification matérielle n'a pas seulement une visée intellectuelle ; elle poursuit une finalité pragmatique de stabilisation des actifs. Dans un contexte où la résilience des coutumes se manifeste souvent par des revendications imprévisibles sur les biens du couple, la codification matérielle agit comme un bouclier juridique, garantissant la pérennité du patrimoine familial contre les incertitudes du dualisme.

La protection contre l'immixtion de la famille élargie : L'une des manifestations les plus critiques de la résilience coutumière au Cameroun est l'intervention de la lignée (frères, oncles, cousins) dans le patrimoine nucléaire des époux, surtout au moment du décès. La codification matérielle permet de définir une "frontière étanche" autour des biens communs ou propres des conjoints. En instaurant des règles impératives de dévolution et de gestion, le Code limite le pouvoir des conseils de famille de dépouiller le conjoint survivant, transformant une pratique autrefois arbitraire en un processus légal prévisible.

La sécurisation des transactions foncières et mobilières : Le patrimoine de la famille camerounaise est souvent constitué de terres dont le statut est hybride (titre foncier versus droit coutumier). La codification matérielle permet d'unifier les modes de preuve de la propriété. Elle sécurise ainsi les tiers (banques, acquéreurs) qui, jusqu'ici, craignaient de traiter avec un époux en raison des droits occultes que pourrait invoquer une communauté villageoise ou une épouse non consultée⁷⁰. Cette sécurité "dynamique" est essentielle pour que le patrimoine familial devienne un véritable levier de crédit et de développement économique.

La prévisibilité des liquidations matrimoniales : La résilience des coutumes crée souvent un flou lors de la dissolution du mariage (divorce ou décès). La codification matérielle permet de fixer des barèmes ou des critères d'évaluation clairs pour la contribution aux charges du mariage, notamment en valorisant l'apport en industrie de l'épouse⁷¹. En éliminant l'aléa judiciaire lié à l'interprétation fluctuante des usages locaux, elle garantit à chaque époux qu'il repartira avec une part de patrimoine correspondant à son investissement réel, matériel ou immatériel.

⁷⁰ MELONE (S.), « La sécurité juridique des transactions immobilières au Cameroun », *Revue de la Recherche Juridique*, 2005 : Sur le conflit entre la publicité foncière moderne et la résilience des droits coutumiers.

⁷¹ NGUEBOU TOUKAM (J.), *Le droit des successions au Cameroun*, PUA, 2011 : L'auteur préconise une codification qui intègre des mécanismes automatiques de protection du conjoint pour contourner les blocages coutumiers.

L'opposabilité renforcée des régimes matrimoniaux : Enfin, la codification matérielle renforce la publicité des régimes. En centralisant les informations patrimoniales dans des registres unifiés et en simplifiant les procédures de changement de régime, elle empêche que la coutume ne soit invoquée comme une "clause de sauvegarde" pour échapper à des obligations contractuelles envers les créanciers du ménage⁷².

B- Les acteurs impliqués dans le processus de la codification matérielle

La réussite d'une codification matérielle au Cameroun ne dépend pas seulement de la qualité technique du texte, mais aussi de la légitimité des acteurs qui président à son élaboration. Pour que le droit patrimonial de la famille soit à la fois moderne et socialement accepté, il doit résulter d'une synergie entre la science juridique et la sagesse coutumière. La réussite d'un processus de codification matérielle repose sur l'implication de plusieurs acteurs institutionnels et sociaux.

Le premier acteur est le législateur, qui dispose du pouvoir d'adopter les textes juridiques nécessaires à la réforme du droit. La codification matérielle s'inscrit généralement dans le cadre d'une politique publique visant à moderniser les institutions juridiques. Les juridictions jouent également un rôle important dans ce processus. Par leur jurisprudence, elles contribuent à interpréter les règles juridiques et à adapter leur application aux évolutions sociales. Dès lors, la mise en œuvre de cette ambitieuse politique juridique appelle l'intervention conjointe et dialectique de deux catégories de bâtisseurs : d'une part, les experts juridiques (1), garants de la rationalité dogmatique et conventionnelle du texte, et d'autre part, les autorités traditionnelles et les représentants des communautés locales (2), dépositaires légitimes de l'éthos communautaire et de la mémoire soucière de la nation.

1- Les experts juridiques : les architectes de la cohérence normative

Les experts juridiques (magistrats, professeurs de droit, avocats et législateurs) constituent la cheville ouvrière du processus. Leur rôle est de garantir la scientificité et la constitutionnalité du nouveau Code. Les universitaires et les experts juridiques participent au processus de réforme en proposant des analyses doctrinales et des projets de réforme destinés à améliorer la cohérence du système juridique⁷³.

⁷² KENFACK (P.-E.), « L'évolution de la preuve en droit camerounais : du témoignage à l'écrit codifié », *Juridis Périodique*, n° 80, 2009.

⁷³ BELLA ENYEGUE (Z.), « La systématisation des droits coutumiers en droit civil camerounais », *Revue africaine des Juridiques et Politiques*, Vol. 4, N°6, 2025, P. 304.

La mission de "digeste" et de synthèse : L'expert juridique a pour tâche d'analyser la sédimentation des textes ⁷⁴pour en extraire une substance cohérente. Il doit veiller à ce que le nouveau Code respecte la hiérarchie des normes et les engagements internationaux du Cameroun, notamment en matière d'égalité des sexes.

La traduction technique des aspirations sociales : L'expert ne crée pas le droit en vase clos ; il traduit en langage juridique les besoins de sécurité patrimoniale exprimés par la société. Il est le garant de la sécurité juridique, veillant à ce que les règles de gestion des biens soient claires, précises et dépourvues d'ambiguïté pour éviter l'arbitraire judiciaire.

Les experts juridiques regroupant au sein d'une synergie pluridisciplinaire les universitaires, les magistrats, les avocats et les notaires constituent de manière incontestable la cheville ouvrière technique, doctrinale et logistique de l'ensemble du processus de codification matérielle⁷⁵. Leur intervention se situe à la confluence de la science du droit et de l'art de la légistique. À cet égard, leur rôle cardinal consiste à assurer la cohérence dogmatique, la rectitude conceptuelle et la symétrie de l'ensemble du corpus normatif naissant, en veillant scrupuleusement au respect des principes fondamentaux de la rédaction des lois⁷⁶.

Il leur incombe tout particulièrement d'opérer un contrôle de conventionnalité *a priori*, afin de garantir la conformité absolue des options politiques et patrimoniales retenues avec les engagements internationaux majeurs souscrits par l'État du Cameroun, notamment en matière d'égalité des genres, de non-discrimination et de protection des droits des personnes vulnérables⁷⁷.

Investis d'une mission de haute ingénierie textuelle, ces professionnels agissent véritablement à la manière de traducteurs axio-sociologiques et d'architectes des formes :

- **En tant que traducteurs**, ils sont chargés de transposer avec subtilité les concepts, les valeurs directrices et les finalités de la coutume préalablement épurée et rationalisée dans le langage technique, rigoureux et universel de la rationalité écrite moderne. Cette opération délicate de sémantique juridique vise à résorber les antinomies normatives latentes et à tarir les sources d'ambiguïté herméneutique ;
- **En tant qu'architectes**, ils conçoivent la structure même du code en édifiant des passerelles procédurales étanches, harmonieuses et fonctionnelles entre les instances

⁷⁴ Code Civil de 1804, Ordonnance de 1981, jurisprudence de la Cour Suprême.

⁷⁵ BATIFOL (H.), *La philosophie du droit*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993, p. 87.

⁷⁶ BELLA ENYEGUE (Z.), « La systématisation des droits coutumiers en droit civil camerounais », *Op. cit.*, P. 306.

⁷⁷ MODI KOKO BEBEY (H.), « L'évolution du statut juridique de la femme mariée au Cameroun », *Revue camerounaise de droit*, n° 35, 1988, p. 45.

de la justice de proximité coutumière et les juridictions d'appel de l'ordre judiciaire moderne.

Par ce travail de sédimentation légistique, les experts juridiques transforment le pluralisme conflictuel en une synthèse normative unifiée, conférant ainsi à la règle soucière les attributs indispensables de la positivité, de la prévisibilité et de la sécurité juridique.

2- Les autorités traditionnelles : les garants de l'ancrage socioculturel

Dans un contexte de forte résilience des coutumes, l'implication des chefs traditionnels et des notables n'est pas une option, mais une nécessité politique et sociale. Dans les sociétés caractérisées par le pluralisme juridique, les autorités traditionnelles et les communautés locales peuvent être associées au processus de codification afin de garantir que les règles adoptées tiennent compte des réalités socioculturelles.

La légitimation de la réforme : Les autorités traditionnelles agissent comme des médiateurs culturels. Leur participation au processus de codification permet de s'assurer que les valeurs positives de la coutume (solidarité, protection lignagère raisonnée) ne sont pas sacrifiées au profit d'une modernité exogène⁷⁸. Si les chefs valident le Code, la "résistance" des populations rurales diminue drastiquement.

Le rôle de "témoins" de la pratique : Ils apportent aux experts juridiques la connaissance du "droit vivant". Leur implication permet d'identifier les coutumes qui ont déjà naturellement évolué et celles qui, au contraire, constituent des freins insurmontables au développement patrimonial du couple⁷⁹. En les impliquant, le législateur transforme des opposants potentiels en partenaires de la sécurité foncière et familiale.

L'erreur fatale, le vice méthodologique et l'impasse politique majeure de la législation post-coloniale subsaharienne ont résidé, de manière constante, dans l'exclusion délibérée ou l'ostracisme feutré des dépositaires naturels et légitimes de la coutume des cercles de création, de formulation et d'édiction du droit écrit⁸⁰. Cette tentative d'éviction par le haut a condamné le droit moderne à une forme d'ineffectivité chronique, le déconnectant des réalités vécues. La codification matérielle se propose précisément de corriger cette dérive historique en plaçant les chefs

⁷⁸ NGUELE ABADA (M.), « Le rôle des autorités traditionnelles dans l'élaboration de la norme au Cameroun », *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, 2013 : L'auteur démontre que l'exclusion des chefs conduit inévitablement à l'ineffectivité de la loi.

⁷⁹ PABANE (P.), *La réforme du droit de la famille au Cameroun*, Thèse de doctorat, Université de Ngaoundéré : L'auteur préconise un dialogue institutionnalisé entre le Parlement et les conseils de chefs traditionnels pour la validation des régimes successoraux.

⁸⁰ MBOUP (M.), *L'autorité traditionnelle face à la modernité juridique en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 203.

traditionnels, les conseils de notables, les patriarches et les représentants qualifiés de la société civile locale au cœur même du processus décisionnel et de la délibération légistique.

Une telle implication organique et participative ne relève pas d'une concession de pure forme ; elle garantit de manière indissociable la légitimité sociologique, l'ancrage culturel et l'acceptabilité populaire de la norme nouvelle, conditions *sine qua non* de son effectivité factuelle, de son obéissance spontanée et de son application harmonieuse sur le terrain⁸¹.

Page | 204

En leur qualité de gardiens séculaires de l'éthos communautaire, de la mémoire collective et des équilibres sociaux locaux, ces acteurs souchiers sont investis d'une fonction de boussole axiologique. Ils guident pas à pas les experts juridiques dans :

- **L'identification précise et la formulation rigoureuse des valeurs fondamentales** solidaires, protectrices et mémorielles à préserver impérativement au sein de la nouvelle architecture civile ;
- **Le repérage sans complaisance des pratiques anachroniques**, oppressives ou obsolètes qu'il convient d'abandonner définitivement au nom des droits de la personne humaine.

Ce dialogue synallagmatique, symétrique et paritaire entre la rationalité formelle de l'État moderne et la légitimité ancestrale des structures endogènes transmue l'acte de codification en une œuvre de co-construction. Le code unifié cesse dès lors d'être perçu comme un outil d'assimilation impérialiste ou une construction artificielle imposée d'en haut par une élite lointaine ; il s'impose comme un contrat social partagé, une charte de vie commune profondément consentie, scellant de manière définitive le pacte d'un pluralisme juridique enfin apaisé, réconcilié et authentiquement métissé⁸².

Conclusion

Au terme de cette réflexion, il apparaît avec force que la question de la codification des coutumes de la famille au Cameroun dépasse le cadre d'une simple technique de formalisation des sources du droit ; elle touche aux fondements mêmes de l'équilibre sociopolitique et économique de la Nation. L'analyse du système juridique contemporain a mis en exergue les limites évidentes du statu quo. Maintenir les coutumes sous le sceau de l'oralité et de l'extrême fragmentation géographique revient à exposer le justiciable à une insécurité juridique chronique et à pérenniser

⁸¹ BOURDIEU (P.), « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, 1986, p. 5.

⁸² GAU-CABEE (C.), *Le métissage des droits en Afrique subsaharienne francophone*, Presse de l'Université de Toulouse, Collection numérique Diké N°3, 2022, Vol.3, p. 117.

des résistances injustifiables face aux droits fondamentaux de la personne humaine, notamment ceux de la veuve et des descendants. Pour autant, l'alternative ne saurait résider dans une table rase culturelle ou dans l'importation mécanique de modèles exogènes qui condamneraient la loi étatique à l'inefficacité sociale.

L'analyse de la codification des coutumes en droit patrimonial de la famille au Cameroun met en lumière une tension fondamentale entre deux exigences essentielles du droit contemporain : d'une part, la nécessité de garantir la sécurité juridique et la prévisibilité des normes applicables aux rapports familiaux ; d'autre part, l'impératif de préserver l'identité culturelle et la vitalité des traditions coutumières qui continuent de structurer les relations sociales.

L'étude a montré que le maintien des coutumes patrimoniales dans leur forme orale et non codifiée, bien qu'il soit le reflet de leur souplesse et de leur capacité d'adaptation, engendre des insuffisances importantes. L'oralité, la diversité des pratiques et l'absence de systématisation normative contribuent à une insécurité juridique qui fragilise tant les justiciables que les juridictions. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le droit de la famille est aujourd'hui confronté à des exigences accrues de protection des droits fondamentaux et de cohérence normative.

Face à ces limites, la codification apparaît comme un instrument de rationalisation du droit coutumier. Toutefois, une codification à droit constant, qui se limiterait à transcrire les coutumes existantes sans en modifier le contenu, se révèle insuffisante pour répondre aux défis contemporains. Elle risquerait en effet de figer des pratiques hétérogènes et de reproduire les incohérences existantes, sans apporter de véritable solution aux problèmes d'articulation entre coutume et droit moderne.

C'est pourquoi la codification matérielle s'impose comme l'option la plus pertinente dans le contexte camerounais. En permettant une réorganisation des règles coutumières à partir de principes fondamentaux communs, tout en intégrant les exigences du droit moderne, elle offre un cadre équilibré entre tradition et modernité. Elle ne constitue pas une rupture avec les coutumes patrimoniales, mais plutôt une modalité de leur reconnaissance et de leur transformation progressive au sein de l'ordre juridique étatique.

Dès lors, la codification ne doit pas être perçue comme une menace pour les coutumes patrimoniales de la famille, mais comme une opportunité de leur consolidation juridique et de leur adaptation aux réalités contemporaines. Elle permettrait ainsi de renforcer la sécurité juridique tout en assurant la pérennité des valeurs culturelles qui fondent l'identité des communautés camerounaises.

La codification, lorsqu'elle est pensée selon une approche matérielle et endogène, apparaît comme la voie la plus adaptée de surmonter ce dilemme. Loin d'être l'instrument d'une assimilation destructrice, elle se révèle être un puissant vecteur de rationalisation et de sauvegarde identitaire. En fixant par écrit les valeurs positives de la tradition telles que la solidarité familiale et les mécanismes de conciliation communautaire tout en les purgeant de leurs scories discriminatoires, le législateur camerounais a l'opportunité unique d'édifier un droit à la fois prévisible, uniforme et profondément ancré dans son génie sociologique. La sécurité juridique et la préservation de l'identité culturelle cessent alors d'être des impératifs antagonistes pour devenir les deux piliers d'une modernité juridique maîtrisée.

À l'heure où le Cameroun consolide son processus de décentralisation et fait face aux mutations irrépressibles de l'urbanisation, l'avènement d'un Code civil ou d'un Code de la famille authentiquement camerounais n'est plus une simple option académique, mais une urgence républicaine. Le défi qui attend le législateur n'est donc pas technique, il est politique : il exige le courage d'opérer des choix philosophiques clairs pour que la loi devienne enfin le miroir de la société qu'elle a vocation à régir, conciliant la fidélité aux ancêtres et l'exigence de l'avenir⁸³.

Une règle de droit déconnectée des représentations collectives du peuple auquel elle s'applique est irréversiblement condamnée à l'ineffectivité⁸⁴ ; elle demeure une « loi de papier ». Le droit de la famille de demain au Cameroun ne saurait se réduire à un mimétisme romano-germanique stérile, ni à un repli identitaire coutumier. Il doit être le produit d'un métissage normatif, une synthèse hybride, dynamique et plastique. L'enjeu est de restituer au justiciable la réappropriation de sa propre norme⁸⁵. C'est à la construction de cet édifice pluraliste, stable et culturellement réconcilié avec lui-même que cette recherche ambitionne d'apporter sa modeste contribution.

En définitive, la réussite d'un tel processus dépendra de la capacité du législateur camerounais à concilier rigueur normative et sensibilité culturelle, afin de construire un droit de la famille à la fois moderne, cohérent et respectueux du pluralisme juridique.

⁸³ Sur cette nécessaire synthèse entre tradition et modernité pour l'unité nationale, voir MVENG (E.), *Identité culturelle camerounaise*, Yaoundé, Éditions Clé, 1985 ; et pour un écho juridique contemporain, Pougoue (P.-G.), « Vers un droit commun de la famille en Afrique ? », *Revue d'histoire du droit*, 2002, p. 89 et s.

⁸⁴ DZEUKOU (G.B.), « L'application au Cameroun du droit d'origine étrangère : le cas du droit français », *op. cit.*, P. 61.

⁸⁵ KOUASSIGAN, « Quelle est ma loi ? Tradition et modernisme dans le droit privé de la famille noire africaine », *Revue d'histoire*, 1974, p.613.

Le monopole des poursuites du Ministère Public dans le cadre de la protection du consommateur bancaire au Cameroun

The Public Prosecutor's Office's Exclusive Authority to Prosecute in the Context of Banking
Consumer Protection in Cameroon

Par : Page | 207

Ladifatou PEKA PEFOURA

Doctorant en droit, Université de Yaoundé II- Cameroun

Résumé :

Le monopole des poursuites en matière pénale bancaire cherche à équilibrer la préservation de la stabilité financière, garante de l'intérêt général, avec la protection du consommateur. Cependant, cette exclusivité peut entraver l'action individuelle des clients lésés, notamment via le classement sans suite, nécessitant des évolutions telles que l'ouverture de l'action à la victime et aux associations de défense des consommateurs.

Mots clés : Monopole des poursuites, consommateur bancaire, protection du consommateur.

Abstract:

The prosecution's monopoly on banking criminal matters seeks to balance the preservation of financial stability, guarantor of the general interest, with consumer protection. However, this exclusivity can hinder the individual action of injured customers, in particular the classification without further action, requiring developments such as the opening of public action to victims and associations.

Page | 208

Keywords: Prosecution monopoly, banking consumer, consumer protection.



Introduction

Dans un contexte marqué par la complexité des rapports contractuels et par la vulnérabilité structurelle de certains consommateurs face aux établissements financiers, l'accès au juge qui est un droit fondamental, est souvent mis à rude épreuve¹. Au Cameroun comme dans d'autres systèmes juridiques, l'une des traductions institutionnelles de cette préoccupation réside dans l'organisation, la répartition et, surtout, la limitation des modalités d'action en justice. C'est précisément dans cette dynamique que s'inscrit notre thème « le monopole des poursuites du ministère public dans le cadre de la protection du consommateur bancaire au Cameroun ». Le monopole des poursuites est un principe juridique selon lequel seul le ministère public² a le pouvoir exclusif d'engager des poursuites pénales au nom de l'Etat et de la société pour une infraction³. Le consommateur bancaire quant à lui s'entend de toute personne physique ou morale, qui utilise, à titre non professionnel, les produits et services offerts par les établissements de crédit⁴. Il se caractérise par la vulnérabilité informationnelle et économique face à la technicité des systèmes financiers⁵. La protection du consommateur s'entend de toutes les mesures juridiques et institutionnelles permettant de préserver la liberté de choix des produits et des professionnels, l'équilibre contractuel ainsi que toutes celles relatives aux modalités de règlement des contentieux de la consommation⁶. Le sujet portant sur le monopole des poursuites du ministère public en matière de protection pénale du consommateur bancaire présente un intérêt majeur, à la fois juridique, pratique et politique⁷ au sens de la régulation publique. En effet, les manquements commis dans le secteur bancaire peuvent porter une atteinte non seulement à des intérêts privés, mais aussi à la confiance collective dans le système bancaire. C'est justement cette dimension d'ordre public qui justifie en droit pénal, l'intervention structurante du ministère public. Dès lors, la centralité de ce dernier s'explique par une idée simple : l'action pénale doit être conduite de

¹ DONIER (V) et LAPEROU-SCHNEIDER (B.) *L'accès au juge, recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruylant, Bruxelles, P. 1004, 2013; WAHAB (F), *Le droit d'accès au juge constitutionnel : un droit fondamental*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2024, disponible en ligne sur <https://theses.fr/2024PA01D062> ; BRANDRAC (M.), « L'action en justice, droit fondamental », in *mélange en hommage à R. PERRET*, éd. Dalloz, Paris, 1996, PP. 1-17.

² Les magistrats du parquet

³ PRADEL (J.), *Procédure pénale*, 20^e éd., Cujas, Paris, 2019, P.1113

⁴ Les produits et services offerts par les établissements de crédit sont entre autres les comptes, les crédits, les épargnes, les moyens de paiement

⁵ Cf. article 1(1) du Règlement N°01/20/CEMAC/UMAC/COBAC, relatif à la protection des consommateurs des produits et services bancaires, GAVALDA (C) et STOUFFLET (J), *Droit bancaire*, LexisNexis, Paris, 2015, P.772

⁶ SANOU (D), « le cadre juridique de la protection des consommateurs des services financiers dans l'UMOA », *Financial Afrik*, 2019, disponible en ligne sur <https://financialafrik.com/2019/02/12/le-cadre-juridique-de-la-protection-des-consommateurs-des-services-financiers-dans-lumoa/>

⁷ HAURIOU (M), *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, 2002 dans lequel il conceptualise l'intérêt général comme la fin ultime de l'Etat

manière cohérente, priorisée et proportionnée aux enjeux d'intérêt général. Le monopole des poursuites peut ainsi être présenté comme une garantie de protection car il permet d'éviter la multiplication d'initiatives contentieuses isolées, de sélectionner les dossiers les plus significatifs et d'assurer une application uniforme de la politique pénale. En ce sens, le ministère public devient un instrument d'harmonisation des réponses pénales, et donc un outil de dissuasion et de prévention.

Cependant, si le monopole des poursuites peut être présenté comme un instrument de cohérence, d'unification des stratégies contentieuses et de sécurisation des décisions, il n'est pas sans susciter des interrogations. Du point de vue du consommateur bancaire, l'accès au juge n'est pas seulement une abstraction : il constitue une condition de la crédibilité des dispositifs de protection. Dès lors, réserver l'initiative des poursuites à des acteurs déterminés peut engendrer des obstacles à l'action. Il devient donc urgent d'interroger cette tension entre les prérogatives du ministère public⁸ et l'effectivité des droits du consommateur⁹. Ainsi, dans quelle mesure le monopole des poursuites du Ministère public constitue-t-il le gage d'une bonne justice dans la répression des atteintes aux intérêts des consommateurs de produits et services bancaires ?

En pratique, la protection pénale du client bancaire peut se heurter à des limites liées au monopole telles que les difficultés procédurales, la faible maîtrise du rythme et du périmètre des poursuites par la victime, la dépendance à l'appréciation discrétionnaire du ministère public, ou encore les effets de temporalité¹⁰. Or, le consommateur bancaire est souvent confronté à une urgence économique ou à une vulnérabilité particulière, les retards et incertitudes pouvant donc neutraliser la fonction réparatrice, préventive et dissuasive attendue du pénal. Sur le plan sociétal, il interroge la manière dont l'Etat régule les relations bancaires asymétriques et comment il garantit au-delà de la proclamation de droits, une réponse pénale réellement mobilisable lorsque la victime est un consommateur. Autrement dit, l'enjeu est de savoir si le monopole des poursuites du ministère public contribue principalement à renforcer la protection pénale ou s'il contribue, au contraire, à en limiter l'accès et l'effectivité.

Pour répondre à cette problématique, il convient d'analyser dans un premier temps comment le monopole ou la centralité du ministère public constitue une garantie de l'intérêt général (I). Puis, dans un second temps d'évaluer dans quelle mesure ce monopole s'avère être un frein ou un obstacle à l'action effective du consommateur (II).

⁸ Garanties d'intérêt général

⁹ Obstacle à l'action

¹⁰ Classements, poursuites différées, priorité donnée à d'autres infractions.

I- LE MONOPOLE DU MINISTERE PUBLIC : UNE GARANTIE DE L'INTERET GENERAL

La centralité du ministère public garantit l'intérêt général et l'ordre public économique face aux pratiques bancaires. Ce monopole cristallise l'action publique pour protéger la masse des épargnants, mais il constitue un frein procédural pour le consommateur individuel, souvent relégué au second plan face aux enjeux de stabilité du système financier. Cette partie démontre comment le ministère public intervient pour assurer la stabilité du marché financier et la régulation des abus.

Page | 211

A- La légitimité du monopole des poursuites

Le monopole des poursuites détenu par le ministère public trouve sa pleine légitimité dans sa mission de gardien de l'intérêt général entendu comme la volonté, l'objectif ou l'action qui sert l'ensemble d'une communauté plutôt que des intérêts individuels ou partisans. Il transcende la simple soumission des intérêts individuels ou partisans et justifie souvent l'action de l'Etat ou des services publics¹¹. Ainsi, face à l'asymétrie d'informations et aux déséquilibres économiques qui caractérisent le secteur bancaire, cette prérogative assure une protection collective efficace, garantissant l'ordre public financier au-delà des seuls intérêts privés. Ce paragraphe s'articule en deux sous-paragraphes à savoir la préservation de l'ordre public économique contre les infractions financières (1) et la correction du déséquilibre structurel entre l'utilisateur vulnérable et la puissance des établissements bancaires (2).

1- La légitimité organique : le monopole comme gardien de l'ordre public économique

Cette sous-partie énonce les raisons du monopole du ministère public face aux dérives du secteur bancaire. Ainsi, la première justification dudit monopole est la vision globale de la société. En effet, contrairement au client qui ne défend que son intérêt privé, le ministère public appréhende l'impact global d'une pratique bancaire illicite¹² sur la stabilité financière¹³. Une autre justification du monopole du ministère public est le désir de régulation. En effet, le procureur choisit d'engager l'action publique lorsque les infractions¹⁴ menacent la confiance dans le système bancaire, car, un système bancaire solide est certes essentiel à la stabilité économique, mais il ne doit pas devenir un frein à l'innovation ni à l'accès équitable aux services financiers¹⁵. Une autre

¹¹ SANOU (D), « le cadre juridique de la protection des consommateurs des services financiers dans l'UMOA », *Financial Afrik*, 2019, disponible en ligne sur <https://financialafrik.com/2019/02/12/le-cadre-juridique-de-la-protection-des-consommateurs-des-services-financiers-dans-lumoa/>

¹² Fraude massive, ententes, abus de faiblesse etc.

¹³ NJOYA NJUMOU (M), *Le rôle du ministère public en droit camerounais*, DEA droit privé fondamental, Université de Yaoundé II, 2006, disponible en ligne sur https://www.memoireonline.com/03/11/4323/m_le-role-du-ministere-public-en-droit-camerounais7.html

¹⁴ Pratiques commerciales trompeuses, violation des règles sur les services bancaires minimum

¹⁵ MOLFESSIS(N) et TERRE (F), « Introduction générale au droit », 13^e éd. Dalloz, coll. *Précis*, PP. 546-556 ;

justification est la conformité internationale et communautaire, car il s'appuie sur le respect des réglementations sectorielles telles que les directives et règlements CEMAC.

Concrètement, le droit pénal de la consommation bancaire se situe au carrefour de la protection des intérêts individuels des clients et de la préservation de la stabilité macroéconomique. Dans cette optique, conférer le monopole de l'exercice de l'action publique au Ministère public¹⁶ répond à un impératif de régulation étatique. Le procureur de la République n'agit pas seulement comme un vengeur de la victime individuelle, mais comme le régulateur suprême de l'ordre public économique. En effet, le secteur bancaire repose entièrement sur la confiance et le crédit public. Une prolifération désordonnée de poursuites pénales, initiée de manière intempestive par des consommateurs mécontents¹⁷, pourrait déclencher un risque systémique : panique bancaire¹⁸, décrédibilisation d'un établissement financier, ou tarissement du crédit. La Cour Suprême du Cameroun rappelle traditionnellement que l'action publique appartient à la société entière représentée par le Ministère public. Dans le domaine économique, le juge intègre la notion de trouble à l'ordre public financier, le monopole permet d'appliquer un filtre d'opportunité des poursuites¹⁹. Le procureur évalue alors si le procès pénal ne causera pas un préjudice plus grand à l'économie nationale que l'infraction elle-même. Toutefois, le monopole s'articule souvent avec les prérogatives des autorités de supervision bancaire de la zone CEMAC car en droit pénal, l'infraction est technique²⁰. Le Ministère public est donc le seul capable de centraliser les avis techniques de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale²¹. Par ailleurs, si le consommateur de produits bancaires est une partie vulnérable à protéger, sa protection ne doit pas s'exercer au détriment de l'intérêt général économique dont le Ministère public est le gardien exclusif. En conservant la haute main sur le déclenchement des poursuites pour des infractions spécifiques²², le parquet maintient l'équilibre entre la justice corrective²³ et la justice distributive²⁴.

2- La légitimité fonctionnelle : le monopole comme rééquilibrage des forces

Cette seconde sous-partie démontre comment le monopole du ministère public protège concrètement le consommateur dans ses relations quotidiennes avec la banque. Ainsi, il constitue

¹⁶ Conformément à l'article 60 de la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant code de procédure pénale camerounais

¹⁷ Par voie de citation directe par exemple

¹⁸ Bank run

¹⁹ Article 141 de la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant code de procédure pénale camerounais

²⁰ Violation des règles de démarchage bancaire, taux d'intérêt usuraire, défaut d'information sur le taux effectif global etc.

²¹ COBAC

²² Telles que les infractions à la réglementation des changes ou la législation sur l'usure

²³ Réparer le préjudice du consommateur

²⁴ Maintenir la viabilité des banques qui financent l'économie nationale

un palliatif à la vulnérabilité du consommateur car face à la technicité des contrats et au coût des procédures, de nombreux consommateurs renoncent à agir. Il garantit donc que les infractions graves ne restent pas impunies même sans plainte initiale de la victime. Le monopole protège également le consommateur bancaire à travers la neutralité et l'effectivité de la sanction, car le ministère public, agissant au nom de l'intérêt général, dispose de moyens d'enquête et d'une force coercitive inaccessibles au simple citoyen pour sanctionner les abus. Enfin, le monopole du ministère public dissuade des pratiques abusives, car son existence oblige les établissements bancaires à une plus grande rigueur dans leurs obligations d'information et de transparence.

Dans les relations bancaires, le consommateur se trouve structurellement dans une situation d'asymétrie informationnelle, financière et technique face aux établissements bancaires. L'intervention exclusive du parquet permet de corriger ce déséquilibre en mettant les moyens de l'Etat au service de la manifestation de la vérité. La jurisprudence valide implicitement ce rôle de rééquilibrage en réprimant sévèrement les abus des institutions financières, dès lors que le ministère public est valablement saisi et supplée l'impuissance du consommateur. Par exemple, dans l'affaire TGI du Wouri, jugement n°256/Crim du 17 mai 2012, une cliente contestait des prélèvements frauduleux et des manipulations d'écritures sur son compte courant. Face au refus de la banque de collaborer, le Ministère public a mis en mouvement l'action publique pour faux en écritures de commerce. La position du tribunal a mis en relief que l'action du parquet permet de briser le « secret bancaire » que l'établissement opposait abusivement à la cliente pour dissimuler ses manquements, rééquilibrant ainsi le débat judiciaire. Bien plus, dans l'arrêt de la Cour d'Appel du Centre n°142/COR du 10 juin 2015, la Cour a rappelé que l'ordre public économique exige que le Ministère public poursuive d'office les infractions commises par les professionnels de la finance, car le client ordinaire n'a souvent ni la conscience claire de la fraude²⁵, ni les moyens d'affronter le contentieux. L'action du parquet supplée donc l'inertie forcée de la victime.

B- Les prérogatives répressives au service de la régulation économique

Il s'agit dans ce sous-paragraphe de démontrer comment le ministère public intervient effectivement dans la procédure de répression des infractions financières et des pratiques commerciales illicites (1) afin de préserver l'égalité et la confiance des usagers dans le système bancaire

²⁵ Asymétrie cognitive

1- Le rôle du ministère public dans la répression des infractions financières et des pratiques commerciales illicites

Le ministère public est l'organe chargé de défendre l'intérêt de la société et de veiller au respect de la loi. En matière d'infractions financières et de pratiques commerciales illicites, il joue un rôle central de déclencheur et de directeur des poursuites, garantissant l'ordre public économique et financier²⁶. De façon générale, son action se structure autour de trois missions majeures à savoir le déclenchement de l'action, la direction et le contrôle des enquêtes et les poursuites et la représentation devant les tribunaux. Relativement à sa mission de déclenchement de l'action publique, il centralise les dénonciations, rapports d'enquêtes et plaintes²⁷. Il met également en mouvement l'action publique car c'est lui qui décide de poursuivre les auteurs présumés d'actes de commerce illicites ou de pratiques commerciales trompeuses en saisissant la juridiction compétente. S'agissant de la direction et du contrôle des enquêtes, il dirige les enquêtes préliminaires ou de flagrances menées par les Officiers de Police Judiciaire. Il peut ordonner des mesures conservatoires, des gardes à vue et requérir des commissions rogatoires pour démanteler des réseaux de fraude commerciale ou de criminalité financière complexe²⁸. S'agissant enfin de sa mission de poursuites et de représentation devant les tribunaux, il qualifie juridiquement les infractions²⁹ et détermine les charges³⁰. Il fait également des réquisitions en sa qualité de représentant de la société lors du procès. Cela signifie qu'il prend la parole pour demander l'application de la loi pénale, requérir des peines.

De façon concrète, le Ministère public traque activement les comportements frauduleux des établissements financiers qui lèsent l'épargne et les intérêts des clients. Les infractions pivots de ce dispositif sont l'escroquerie et l'abus de confiance de l'article 318 du code pénal, mais surtout les infractions spécifiques prévues par la législation sectorielle, notamment les détournements et autres abus ou atteintes au sein des établissements bancaires. La jurisprudence camerounaise illustre la sévérité du parquet face aux banquiers indécents. Ainsi, dans l'affaire Ministère public

²⁶ Le BAY (D-J), « Le monopole bancaire : entre protection, contestations et nécessité de réforme », *village de la justice et du droit*, 2024, disponible en ligne sur <https://village-justice.com/articles/monopole-bancaire-entre-protection-contestations-necessite-reforme,51830.html>

²⁷ MBOKOLO ELIMA (E), *Le rôle du ministère public dans un procès pénal*, Université de MBANDAKA, Graduat 2012, disponible en ligne sur https://www.memoireonline.com/05/20/11819/m_Le-rle-du-ministere-public-dand-un-proces-penal20.html

²⁸ Cf. Loi N°2005/007 du 27 Juillet 2005 portant code de procédure pénale et Arsène Gérard ESSONO EDOU, la lutte contre la criminalité financière au Cameroun, DEA, Université de Yaoundé II, disponible en ligne sur https://www.memoireonline.com/04/15/9040/m_La-lutte-contre-la-criminalite-financiere-au-Cameroun.html

²⁹ Escroquerie, abus de confiance, entente illicite, etc.

³⁰ Cf. Loi N°2005/007 du 27 Juillet 2005 portant code de procédure pénale et Arsène Gérard ESSONO EDOU, la lutte contre la criminalité financière au Cameroun, DEA, Université de Yaoundé II, disponible en ligne sur https://www.memoireonline.com/04/15/9040/m_La-lutte-contre-la-criminalite-financiere-au-Cameroun.html

et BICEC c/Ebongo Kingue et autres³¹, le Ministère public a exercé l'action publique de manière rigoureuse pour réprimer des manœuvres financières frauduleuses massives ayant mis en péril les dépôts des clients. De même, la jurisprudence consacre l'inefficacité du secret bancaire face aux prérogatives du parquet. Ainsi, dans l'arrêt n°122/CO du 4 mai 2012³², la Cour rappelle que conformément à la loi relative au secret bancaire, ce dernier tombe impérativement dès lors que le procureur de la République agit dans le cadre d'une enquête criminelle.

2- La préservation de l'égalité et de la confiance des usagers dans le système bancaire

Le rôle du ministère public est fondamental pour garantir l'égalité de traitement des usagers et maintenir la confiance du public dans le système bancaire. Il agit en tant que garant de l'intérêt général et de la régulation économique à travers plusieurs actions concrètes telles que la protection de la clientèle et la sécurisation des moyens de paiement. S'agissant de la protection de la clientèle, le ministère public veille au respect de la réglementation sur les pratiques commerciales et intervient en cas d'atteintes graves ou pratiques abusives. Pour ce qui est de la sécurisation des moyens de paiement, il engage des poursuites contre les émetteurs de chèques sans provisions ou les fraudeurs de la carte bancaire, préservant ainsi la fiabilité des transactions quotidiennes³³.

Dans le contexte spécifique du Cameroun et de la zone CEMAC, l'action du procureur de la République³⁴ s'exerce en étroite collaboration avec l'Autorité monétaire³⁵ et la COBAC pour traquer les activités illégales³⁶ et sanctionner les débiteurs de mauvaise foi. Il déploie ses prérogatives répressives pour sécuriser le marché bancaire. Au-delà de la simple sanction des fraudes, son action vise à sanctuariser l'égalité de traitement et consolider la confiance des usagers, deux piliers indispensables à la stabilité financière. En effet, le principe d'égalité impose que tous les consommateurs de produits bancaires subissent les mêmes conditions objectives, sans discrimination ou barrières arbitraires. Le Ministère public intervient donc pour réprimer les pratiques discriminatoires ou les ruptures d'égalité dans l'accès au crédit et la gestion de compte notamment via l'interdiction des discriminations abusives³⁷ et la répression du délit d'initié et des

³¹ Tribunal de Grande Instance du Wouri

³² Cour d'Appel du Littoral

³³ MBOKOLO ELIMA (E), *Le rôle du ministère public dans un procès pénal*, Université de MBANDAKA, Graduat 2012, disponible en ligne sur https://www.memoireonline.com/05/20/11819/m_Le-rle-du-ministere-public-dand-un-proces-penal20.html

³⁴ Cf. F. ANOUKAHA, « les infractions commises dans l'utilisation des instruments de paiement dans la zone CEMAC », MARS 2010, in *recueil des cours de l'ERSUMA* 2015. Droit pénal des affaires, PP.337 et suivantes

³⁵ Ministère des finances

³⁶ Par exemple en matière de secret bancaire, la loi N°2022/006 du 27 Avril 2022 régissant le secret bancaire au Cameroun, permet au ministère public d'initier des poursuites pour protéger les données financières

³⁷ Le parquet poursuit d'office les établissements qui imposent des conditions d'octroi de services bancaires fondées sur des critères prohibés (origine, genre, ou connexions politiques), en violation de la Constitution camerounaise et des principes généraux du droit d'Afrique Centrale

privilèges illicites³⁸. Bien plus, la confiance est le moteur du système bancaire. L'utilisateur confie ses avoirs et son avenir financier à une institution sur la foi d'informations supposées exactes. Le Ministère public protège cette confiance légitime par une politique pénale de tolérance zéro envers l'asymétrie d'information provoquée en veillant à la sanction le défaut d'information et du mensonge et à la lutte contre la défaillance de la bonne foi.

II- LES LIMITES DU MONOPOLE DU MINISTÈRE PUBLIC

Cette partie met en lumière les freins que ce monopole peut engendrer pour le consommateur qui cherche à obtenir la réparation d'un préjudice subi(A), ainsi que les mécanismes d'atténuation dudit monopole (B).

A- Les entraves à l'accès à la justice pour le consommateur

Il s'agit principalement du blocage lié à la discrétion des poursuites (1), et de la lenteur associée la complexité des procédures pénales

1- Le blocage lié à la discrétion des poursuites

Le monopole des poursuites détenu par le Ministère Public constitue une entrave majeure à l'accès à la justice du consommateur. En raison du principe de l'opportunité des poursuites, l'action publique peut être classée sans suite ou faire l'objet de transaction discrétionnaire, bloquant irrémédiablement l'action pénale des victimes³⁹. Dans de nombreux systèmes juridiques à l'instar du Cameroun, le Procureur détient le monopole exclusif pour déclencher les poursuites en matière de droit de la consommation qui lui confère un pouvoir exclusif d'appréciation. Ainsi, en vertu du principe d'opportunité, le Ministère Public est libre de poursuivre ou non une infraction, même si une infraction caractérisée est signalée par un consommateur ou une association de consommateur. Et en cas de classement sans suite, le consommateur se retrouve dépourvu de recours pénal direct pour contraindre l'auteur de l'infraction à comparaître, ce qui paralyse l'exercice de ses droits.

Bien plus, la gestion administrative et politique des dossiers de consommation, limite considérablement la portée de la protection des usagers. En effet, le Ministère Public privilégie souvent les mesures alternatives aux poursuites⁴⁰ ou les sanctions administratives. Cette justice négociée prive le consommateur de la reconnaissance publique de sa qualité de victime⁴¹. Les

³⁸ En s'attaquant aux cadres bancaires qui accordent des conditions préférentielles injustifiées à des proches ou à des entités liées, le Ministère public rétablit l'équilibre du marché

³⁹ Loi n°2019/021 du 24 Décembre 2019 fixant certaines règles relatives à l'activité de crédit dans les secteurs bancaires et de la microfinance au Cameroun

⁴⁰ Composition pénale, transactions

⁴¹ Lire Université Panthéon-Sorbonne Paris I, institut des Sciences Juridiques et Philosophiques de la Sorbonne, Centre d'étude et de recherche sur l'administration publique, « les sanctions administratives dans les secteurs techniques » ;

intérêts collectifs primant, les plaintes individuelles pour des litiges de consommation de faible valeur sont fréquemment délaissées, engendrant un sentiment de déni de justice.

Enfin, ce blocage institutionnel favorise une inégalité d'armes flagrante entre le professionnel, souvent soutenu par une puissance financière lui permettant de faire face aux poursuites, et le consommateur, isolé et financièrement découragé à l'idée d'engager une procédure civile coûteuse et longue.

2- La lenteur et la complexité des procédures pénales

Le monopole des poursuites pénales, détenu par le ministère public, aggrave la lenteur et la complexité des procédures judiciaires. Pour le consommateur, ce mécanisme constitue une entrave majeure à l'accès à la justice, dans la mesure où l'engorgement des tribunaux et la priorisation des affaires criminelles relèguent les litiges de consommation au second plan, source de nombreux classements sans suite. Quand bien même les poursuites sont engagées, la phase d'instruction et les expertises requises s'étirent sur de longs mois ou des années.

Bien plus, la procédure pénale est marquée par un formalisme rigoureux et une technicité qui dissuadent le consommateur. En effet, la longueur de la chaîne pénale⁴² dépasse souvent le délai raisonnable du procès équitable. La constitution de partie civile exige des démarches lourdes et le versement d'une consignation financière qui pénalise le consommateur. Ce dernier se trouvant souvent découragé par la longueur de la procédure par rapport à la valeur du préjudice subi.

Enfin, le monopole des poursuites et la lenteur qui en découle visent avant tout la sanction de l'auteur de l'infraction au nom de l'ordre public, et non la réparation rapide du préjudice du consommateur. Bien qu'il puisse se constituer partie civile pour demander des dommages-intérêts, le consommateur est dépendant du calendrier du procès pénal et des lenteurs de l'audience de jugement⁴³.

B- Les mécanismes d'atténuation du monopole : l'assouplissement de l'accès au juge

Pour pallier à l'inertie du Ministère Public, plusieurs soupapes procédurales ont été instaurées. C'est le cas de l'action de la partie civile (1) et celle de groupe (2).

1- Le contournement du monopole par l'action de la partie civile

Le contournement du monopole des poursuites du Ministère Public s'opère par l'action de la partie civile qui permet au consommateur, victime d'infractions bancaires, de déclencher lui-même l'action publique par une plainte avec constitution de partie civile ou une citation directe,

⁴² Enquête, instruction, jugement, voies de recours

⁴³ Lire Université Panthéon-Sorbonne Paris I, institut des Sciences Juridiques et Philosophiques de la Sorbonne, Centre d'étude et de recherche sur l'administration publique, « les sanctions administratives dans les secteurs techniques » ou les articles 59 (2) et 60 de la loi N°2005/007 du 27 Juillet 2005 portant code de procédure pénale

garantissant ainsi la réparation de son préjudice⁴⁴. Relativement à la plainte avec constitution de partie civile, face au refus ou à l'inaction du Procureur de la République, le consommateur n'est pas sans recours. Il peut se constituer partie civile devant un juge d'instruction⁴⁵. Cette voie neutralise le monopole étatique du ministère public en matière de poursuite et permet l'ouverture d'une information judiciaire pour des infractions liées à la commercialisation des produits bancaires. Prévues à l'article 157 du code de procédure pénale, la plainte avec constitution de partie civile s'adresse au juge d'instruction. Elle s'avère indispensable pour les infractions financières complexes⁴⁶ nécessitant des expertises comptables approfondies que la victime ne peut produire seule. Pour ce qui est de la citation directe, elle est souvent considérée comme une voie rapide pour la réparation. Ainsi, pour les infractions dont la preuve est préétablie⁴⁷, la victime peut directement citer l'établissement bancaire ou le professionnel incriminé devant la juridiction de jugement. Ce mécanisme met en mouvement l'action publique sans filtre préalable du ministère public, assurant une indemnisation rapide tout en infligeant une sanction pénale au prestataire défaillant. Prévues par l'article 290 du code de procédure pénale, elle permet au consommateur bancaire de saisir directement le Tribunal de Première Instance pour les délits. Cette voie est ouverte en matière d'infractions bancaires simples, telles que le délit d'émission de chèque sans provision ou la rupture abusive de crédit constitutive de pratiques commerciales trompeuses.

La jurisprudence valide fermement cette faculté de contournement de fonds en rappelant qu'elle dessaisit le parquet de son opportunité des poursuites. Dans l'arrêt n°174/P du 4 mai 2011⁴⁸, la Cour d'Appel du Littoral a réaffirmé la recevabilité de l'action civile directement introduite par une cliente dont les comptes avaient été abusivement vidés par des écritures fictives, forçant le déclenchement de l'action publique malgré les réserves initiales du parquet. Pour rendre ce contournement effectif, les juridictions ont considérablement assoupli les critères classiques de l'action civile⁴⁹ appliqués au secteur bancaire, caractérisé par une forte asymétrie d'information.

⁴⁴ Cf. Article 61 de la loi N°2005/007 du 27 Juillet 2005 portant code de procédure pénale

⁴⁵ Cf. Article 157 de la loi N°2005/007 du 27 Juillet 2005 portant code de procédure pénale

⁴⁶ Telles que l'escroquerie bancaire, le détournement de fonds par manipulation d'algorithmes de virement, abus de confiance qualifié

⁴⁷ Par exemple la délivrance d'un chèque sans provision ou une escroquerie manifeste

⁴⁸ Affaire Société Générale de Banques au Cameroun c/dame Ngo Ngué

⁴⁹ Notamment l'intérêt direct, personnel et certain

Cela se passe par la reconnaissance du préjudice financier dématérialisé⁵⁰ et l'allègement de la charge de la preuve⁵¹.

2- Le contournement du monopole par l'action de groupe

La défense des usagers du système bancaire est renforcée par l'action des associations agréées. Le recours à l'action des associations de consommateurs permet de contourner le monopole du ministère public en matière de répression pénale et civile. Ce mécanisme privatise l'action publique en octroyant aux groupements d'usagers le pouvoir d'ester en justice et de défendre l'intérêt collectif face aux abus des établissements bancaires⁵². Traditionnellement, la défense de l'ordre public économique et la sanction des infractions commerciales relèvent de la compétence exclusive du Ministère Public, souvent caractérisé par sa lenteur ou l'encombrement de son rôle. L'action des associations permet de pallier cette inertie étatique en initiant des procédures judiciaires. Les associations peuvent ester en justice pour défendre non seulement l'intérêt individuel des membres mais surtout l'intérêt collectif des clients d'une banque, s'affranchissant ainsi du filtre discrétionnaire du parquet. Sur le plan institutionnel et législatif, ce contournement est formellement encadré par des textes supranationaux⁵³ et nationaux⁵⁴.

L'action du groupe constitue une rupture majeure avec la tradition processuelle camerounaise, laquelle restait traditionnellement attachée au principe de l'individualisme sociologique et juridique résumé par l'adage « nul ne plaide par procureur ». Dans le cadre de la protection pénale des consommateurs de produits et services bancaires, ce mécanisme s'analyse comme une technique d'optimisation judiciaire permettant de contourner les velléités d'inertie ou le monopole de déclenchement de l'action publique parfois reconnu à certaines autorités de régulation⁵⁵, ou même les réticences du Ministère public face à la technicité du droit bancaire. La consécration textuelle de l'action de groupe s'est progressivement sédimentée, trouvant un écho

⁵⁰ Par exemple, dans l'affaire TPI de Douala-Bonango, Jugement n°412/COR du 18 septembre 2015, le tribunal a reçu la constitution de partie civile d'un opérateur économique contre sa banque pour abus de confiance, au motif que le blocage injustifié de ses comptes pour de prétendus frais de tenue de compte non contractuel avait entraîné la faillite de son commerce. Le préjudice par ricochet ayant été jugé direct et personnel

⁵¹ S'inspirant de la position constante de la Cour Suprême, le juge d'instruction doit se contenter de la simple vraisemblance du délit pour ouvrir l'information judiciaire. C'est ce qui ressort de l'arrêt n°89/Crim du 12 mars 2018 de la Cour Suprême, précisant que la constitution de partie civile n'exige pas une preuve préconstituée complète, le but de l'instruction étant précisément de la rechercher. Cet assouplissement libère le consommateur de la « probatio diabolica » (ou preuve diabolique) inhérente au secret bancaire

⁵² Cf. Article 38 du Règlement N°01/20/CEMAC/UMAC/COBAC, relatif à la protection des consommateurs des produits et services bancaires

⁵³ Cf. Règlement N°01/20/CEMAC/UMAC/COBAC, relatif à la protection des consommateurs des produits et services bancaires

⁵⁴ Cf. Loi-cadre N°2011/012 du 6 Mai 2011 portant protection du consommateur au Cameroun

⁵⁵ Comme la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale ou le Ministère des finances

particulier avec la loi-cadre portant protection du consommateur au Cameroun⁵⁶. Cette loi dispose en son article 26 que La défense en justice ou devant toute instance d'arbitrage des intérêts d'un consommateur ou d'un groupe de consommateurs peut être individuelle ou collective⁵⁷. La défense collective est assurée par une association de consommateurs ou une organisation non gouvernementale œuvrant pour la protection des consommateurs⁵⁸. En matière bancaire, ce texte vient fléchir la rigueur des articles 157 et suivants du code de procédure pénale camerounais relatif à la constitution de partie civile, en permettant à une entité collective de porter le préjudice d'une multitude de clients face aux établissements bancaires et surtout de satisfaire la condition relative au versement de la consignation⁵⁹. sur le plan jurisprudentiel, l'admission de cette modalité d'assouplissement n'a pas été immédiate et s'est heurtée à la stricte appréciation de la notion d'« intérêt direct, personnel et certain ». La jurisprudence a dû préciser les contours de la recevabilité de ces actions. Dans l'affaire Régie de l'eau du Cameroun, les juridictions de fond ont rappelé que si l'action sociale ut singuli ou collective est strictement encadrée, l'agrément spécial délivré par l'autorité administrative confère aux associations une légitimité à déclencher les hostilités judiciaires, y compris par voie directe. Transposé au secteur bancaire, ce raisonnement permet aux collectifs de clients de surmonter l'asymétrie d'information et financière face aux banques. Le juge répressif camerounais s'inspire également de la dynamique globale de la zone CEMAC. Bien que le juge de la Cour de Justice de la CEMAC ou la jurisprudence de la Cour Suprême⁶⁰ exigent la preuve d'un délit, l'action de groupe est reçue dès lors que le fait générateur pénal a touché de manière identique une catégorie de consommateurs.

En conclusion, le monopole des poursuites pénales par le Ministère Public en matière bancaire oscille entre la garantie de l'ordre public économique et une limitation de l'autonomie des consommateurs, souvent démunis face au classement sans suite de leurs plaintes. Bien que la centralisation permette une répression uniforme des abus, elle limite à certains égards la protection attendue du consommateur. Raison pour laquelle le législateur et même la jurisprudence ont institué des méthodes d'assouplissement notamment l'extension de l'initiative des poursuites à la victime et aux associations de défense des consommateurs. Cependant, les relations bancaires étant fortement influencées par une asymétrie d'information et surtout financière, le maintien de la

⁵⁶ Loi-cadre n°2011/012 du 6 mai 2011 portant protection du consommateur au Cameroun

⁵⁷ Article 26 alinéa 1

⁵⁸ Article 26 alinéa 3

⁵⁹ Une association ayant plusieurs membres, la mutualisation des forces permet facilite la mobilisation de la consignation

⁶⁰ Notamment les arrêts fixant les conditions de responsabilité civile et pénale des banquiers pour prélèvements de frais non causés

consignation comme une condition de recevabilité de l'action de ces derniers freine l'optimisation de la protection. La doctrine préconise donc la suppression de celle-ci pour pallier cet obstacle à l'action individuelle ou collective des victimes.



L'obligation de sécurité dans la vente

The duty of care in sales

Par :

Dr Edouard GUESSENGUE

Enseignant-Chercheur, Université de Bangui

edou.guessangue@gmail.com

Page | 222





Introduction

La préservation des intérêts de la partie dite « faible »¹ dans une relation contractuelle a toujours été une préoccupation majeure du législateur. Le contrat de vente² n'est pas en reste. C'est un contrat translatif de la propriété d'un bien moyennant une contrepartie monétaire. Il en ressort donc le caractère synallagmatique³ du contrat de vente. Le vendeur et l'acheteur ayant des prestations précises à exécuter. Le vendeur pour sa part est tenu à deux obligations⁴ : l'obligation de livrer la chose et l'obligation de garantir la chose qu'il vend. Ces différentes obligations permettent à l'acheteur de poursuivre le vendeur en cas d'inexécution sur de fondements tels les actions en garantie de vices cachés⁵ ou contre l'éviction, le tout fait quelconque de l'homme⁶ et souvent même la responsabilité du fait des choses. Aujourd'hui, avec le développement technologique, notre société met de plus en plus des produits issus des nouvelles technologies sur le marché qui, pour certains, peuvent créer sur le long terme des dommages aux personnes et aux biens. Les traditionnelles actions sus évoquées se sont avérées insuffisantes pour la protection de l'acheteur du fait que, dans une relation avec un non professionnel il devait rapporter la preuve de la connaissance du vendeur du vice caché, entre autre raison. Avec le concours de la doctrine et de la jurisprudence, il a été mis sur pied une obligation accessoire, mais pas des moindre, à la charge du vendeur : l'obligation de sécurité dans la vente. Ce « forçage »⁷ dans le contrat est intervenu pour la première fois en matière de transport⁸ visant à conduire le passager sain et sauf à destination, pour enfin s'étendre à d'autres contrats. L'obligation de sécurité en matière de vente a été définie comme celle imposant au débiteur de « *ne livrer que les produits exempts de tout vice ou de tout défaut de fabrication de nature à créer un danger pour les personnes ou les biens* »⁹. Cette obligation de sécurité a reçu une application particulière en matière de produits défectueux¹⁰. Le droit Français avait d'ores et déjà consacré ladite obligation en ces termes « *Les produits et les services doivent, dans les conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, présenter la sécurité à laquelle on peut*

¹ Dans certains contrats du fait de la non maîtrise par la personne du domaine dans lequel elle entend contracter ou du défaut de qualité de professionnel.

² Voir art.1582 du Code Civil définissant la vente comme une convention par laquelle l'un s'oblige à livrer une chose et l'autre à la payer.

³ Se dit d'un contrat qui fait naître à la charge des parties des obligations réciproques.

⁴ Voir l'art. 1603 du code op cit.

⁵ En cas d'explosion d'une bouteille : Cass.1^{re} civ., 28 nov. 1966,D,1969.p.99

⁶ Voir article 1382 du Code Civil.

⁷ Terme consacré par la doctrine et issu de JOSSERAND.

⁸ A la faveur d'un arrêt. de la Cass.civ, rendu en date du 21 nov.1911 au visa de l'art.1134.

⁹ Défini par l'arrêt rendu par la chambre civile de la cour de Cassation en date du 11 juin 1991.

¹⁰ Art.1386-4 du Code Civil Français .un produit est défectueux au sens du présent titre lorsqu'il ne présente pas la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre.

légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes ».Au Cameroun, la matérialisation législative de l'obligation de sécurité dans la vente n'est pas accomplie. Toutefois, avec la récente loi cadre n°2011/012 du 06 mai 2011 portant protection du consommateur et le Code Civil, des précisions sur l'obligation de sécurité ont été apportées. Quelle est donc les règles régissant l'obligation de sécurité en matière de vente ? On aurait pensé à tort comme à raison qu'elle se confond à l'obligation de garantie de vices cachés.

Les précisions sur le champ d'application de l'obligation (I) de sécurité permettront de déceler le régime de responsabilité en cas de défaut de sécurité dans la vente (II) pour marquer ainsi son autonomie en tant que obligation émergente.

I- CHAMP D'APPLICATION DE L'OBLIGATION DE SECURITE DANS LA VENTE

La vente produit généralement un double effet à savoir : le transfert de la propriété du bien et des risques d'une part et d'autre part la création des obligations réciproques à la charge des deux parties, parmi lesquelles figurent en bonne place les obligations de garantie et de conformité pesant sur le vendeur. On n'a cependant estimé que ces obligations instituées dans le souci de protéger la partie faible dans un contrat notamment l'acheteur, ne jouaient plus leur rôle ou étaient simplement insuffisantes. Certaines règles prétorienne ont donc été consacrées à savoir la responsabilité du fait des produits défectueux et l'obligation de sécurité dans la vente. Relativement à cette dernière qui fait l'objet de notre étude, il conviendrait d'examiner de prime abord les parties soumises à cette obligation (A) avant de s'interroger sur son contenu (B).

A- Les parties à l'obligation de securite dans la vente

La question de la détermination des parties visées par l'obligation de sécurité reste primordiale comme celle des obligations légales classiques¹¹. Qui sont donc concernés par cette obligation ? Nous verrons d'une part le débiteur de cette l'obligation de sécurité (1) et le créancier d'autre part (2).

1- Le débiteur de l'obligation de sécurité en matière de vente

Qui doit répondre de l'obligation de sécurité ? La réponse à cette question n'est évidente car on sait très souvent que le bien vendu traverse une chaîne de consommateurs avant d'arriver au consommateur final. Des difficultés se posent alors en cas de survenance d'un vice ou de la défectuosité du produit vendu. Il faut tout de même souligner qu'il ne s'agit pas d'une impasse car dès le début, le producteur doit répondre et cela de plein droit de l'obligation de sécurité puisqu'il

¹¹ L'obligation de garantie et de conformité contenues dans les articles 1603 et S. du Code Civil Camerounais.

est censé ne livrer que des produits *exempts de vice ou de tout défaut de fabrication de nature à ne pas créer un danger pour les personnes ou pour les biens*¹². C'est au cas où le producteur ne peut être identifié que les vendeurs intermédiaires peuvent alors être concernés, quitte à eux maintenant de se retourner contre le producteur initial. Il s'agit donc d'un régime global de responsabilité. Cette solution se justifie par l'objectif de la protection de la partie faible dans un contrat de vente qui est en quelque sorte le créancier de l'obligation.

2- Le créancier de l'obligation de sécurité en matière de vente

Le consommateur est le principal créancier de l'obligation de sécurité. Il peut être l'acheteur du produit, ou les tiers ayant utilisés successivement le produit vendu. C'est donc la nature de la responsabilité¹³ qui trace les frontières entre l'acheteur, cocontractant du producteur ou vendeur et les tiers non liés par un contrat. Il s'est cependant posé le problème de la relation entre professionnels n'opérant pas dans le même domaine. Autrement dit, un professionnel peut-il se prévaloir auprès d'un autre du bénéfice de l'obligation de sécurité ? La réponse à cette question est affirmative, car peu importe que la victime soit un consommateur ou un professionnel. C'est l'hypothèse de l'acheteur d'un produit défectueux. Dans le droit commun de la vente « une personne autre qu'une personne physique qui conclue un contrat avec un professionnel ne saurait être regardée comme consommateur »¹⁴. Cependant, l'importance de l'obligation de sécurité sera appréciée à travers l'examen de son contenu.

B- Le contenu de l'obligation de sécurité

On observe une certaine autonomie dans la composition de l'obligation de sécurité par rapport aux obligations légales classiques. Ces dernières font allusion à l'obligation de conformité et à celle de garantie qui à son tour se subdivise en obligation de garantie contre les vices cachés et contre l'éviction des tiers. L'obligation de sécurité quant à elle, fait ressortir trois (03) sous obligations à savoir : l'obligation de conformité du produit (1), l'obligation d'information (2) et celle de suivie (3).

1- L'obligation de conformité du produit

Cette obligation ne se confond pas à celle de conformité contenue dans le Code Civil Camerounais, même si elle constitue en quelque sorte son prolongement. Cette dernière signifie tout simplement que le vendeur doit livrer la marchandise conformément aux exigences de l'acquéreur. Par exemple si l'acheteur avait passé la commande d'une Toyota de couleur rouge,

¹² Cass, civ, 1re, 11 juin 1991 société Zeebrugge caravan

¹³ Responsabilité contractuelle exercée par l'acheteur ; et la responsabilité délictuelle exercée par les tiers.

¹⁴ Principe posé par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) dans sa décision rendue le 22 Décembre 2001, interprétation suivie par la Cour de Cassation dans un arrêt du 15 Mars 2005.

le vendeur automobile ne peut en aucun cas remplacer ce choix par la couleur blanche. Or l'exigence de conformité dans l'obligation de sécurité par contre signifie que le débiteur de cette obligation ne doit livrer que les produits exempts de tout vice ou de tout défaut de fabrication de nature à créer un danger pour les personnes ou biens. La loi cadre sur la protection du consommateur entérine cette idée en disposant que les consommateurs ont droit à la protection de leur vie, leur santé, de leur sécurité et de leur environnement dans la consommation des technologies, biens ou services¹⁵. Elle précise en outre que le produit livré au consommateur doit satisfaire les exigences minimales pouvant assurer sa satisfaction légitime¹⁶ et prévoit même un délai de rétractation après la conclusion ou l'exécution contrat, lequel délai qui ne peut excéder quatorze (14) jours à compter de ladite signature ou exécution.

Si l'obligation légale de conformité ne peut en principe se limiter qu'au vendeur, celle de l'obligation de sécurité par contre peut remonter jusqu'au producteur passant par le vendeur et le fournisseur qui sont également tenus de l'obligation d'information.

2- L'obligation d'information.

On la retrouve aussi dans le code civil camerounais dans son article 1602 qui dispose « Le vendeur est tenu d'expliquer à l'acquéreur ce à quoi il s'oblige, tout acte obscur ou ambigu s'interprète contre le vendeur ». Cette obligation est cependant bien détaillée dans la loi-cadre sur la protection du consommateur, comportant ainsi plusieurs variables à savoir : la présentation du produit, son mode d'emploi et la mise en garde.

Concernant la présentation du produit, il s'agit d'une obligation précontractuelle. Chaque fournisseur ou prestataire d'une technologie, d'un bien ou d'un service doit fournir au consommateur, en français et en anglais, une information juste, suffisante, claire et lisible concernant les biens et services offerts afin de lui permettre de faire des choix adéquats et raisonnables avant la conclusion d'un contrat.

Relativement au mode d'emploi du produit, l'obligation de sécurité exige à chaque fournisseur de joindre au produit un manuel, un reçu ou tout document contenant entre autre les informations relatives aux caractéristiques technologiques, au mode de fonctionnement, à l'utilisation et à la garantie. Pour les transactions concernant les biens durables, un service après vente doit obligatoirement être assuré au consommateur.

Pour l'obligation de mise en garde, elle concerne non seulement le fournisseur, prestataire ou vendeur mais aussi l'administration. D'abord pour les premiers, elle consiste à préciser sur les

¹⁵ Article 3a de LA LOI-CADRE N°2011/012 DU 06 MAI 2011 Portant Protection du Consommateur au Cameroun

¹⁶ Art 10 alinéas 1 de la loi op.cit.

reçus, manuels ou tout autre documents si les biens vendus sont défectueux, d'occasion, reconditionnés ou réparés¹⁷. Pour l'administration, cette obligation se résume au test et à l'inspection afin de déceler si le produit respecte les normes nationales et internationales sur l'environnement, la santé et la sécurité. Si tel n'est pas le cas, le produit est simplement interdit.¹⁸ Dans ce cas le producteur doit retirer le produit de la circulation à travers l'obligation de suivi.

3- L'obligation de suivi du produit

Cette obligation de sécurité passe par le procédé de la traçabilité. Autrement dit le fournisseur doit être à tout moment capable de connaître l'évolution de ses produits. S'il constate un risque de défectuosité, il a l'obligation d'informer le public sur le danger imminent et de rappeler les produits pour une éventuelle réparation s'il ya lieu ou à défaut de les retirer de la circulation afin d'éviter d'éventuels dommages.

Cependant, il peut arriver que le débiteur de l'obligation de sécurité ne l'exécute pas, soit en raison de son ignorance, de son imprudence, de sa négligence et voire même de sa mauvaise foi. Dans tous ces cas il engagera sa responsabilité.

III- LE REGIME DE RESPONSABILITE EN CAS DE MANQUEMENT A L'OBLIGATION DE SECURITE

A- La mise en œuvre de cette responsabilité

Cette mise en œuvre passe par l'observation de certaine conditions et délais dont la constatation entraîne des sanctions.

1- Les conditions et délais de l'action

Pour mettre en œuvre la responsabilité ici, il faut la réunion de trois éléments à savoir un fait générateur, un dommage (préjudice) et un lien de causalité.

Relativement au fait générateur, il peut s'agir de la défectuosité d'un produit qu'il faut établir, résidant dans l'existence d'un défaut de sécurité. En outre, le créancier doit avoir subi un préjudice. Ce dommage peut être matériel c'est-à-dire constitué par une atteinte aux biens du créancier, moral constitué par une atteinte à des sentiments, ou bien corporel résultant d'une atteinte à l'intégrité physique. Pour être réparable, il doit être certain c'est-à-dire déjà réalisé, et direct c'est-à-dire découlant directement du fait générateur. Ces éléments son clairement matérialisés dans l'exemple¹⁹célèbre de POTHIER, l'un des rédacteurs du code civil français. Cet auteur prend comme exemple « un marchand qui a vendu une vache malade à un paysan, lui

¹⁷ Article 11 de la LOI-CADRE

¹⁸ Article 16 al 1&2 la Loi précité.

¹⁹ L'exemple de POTHIER tiré de l'ouvrage de Laurence AUDOUIN, Thérèse FORGEAT , Marie Claire LE JEUNE intitulé « Droit Première STT, Découvrir et maîtriser »,ed. Nathan 2001,p.183.

causant ainsi un préjudice ; l'animal a contaminé tout le troupeau et notamment les bœufs, (...) le paysan se suicide ». Dans cet exemple, on relève d'abord un contrat de vente entre le marchand et le paysan ; le dommage ainsi subi par le paysan est la contamination de son troupeau, le fait générateur est une vache malade. Le lien de causalité est la vache malade vendue qui a contaminé le troupeau.

Pour aboutir, l'action en responsabilité doit être faite dans les délais. Il s'agit ici de deux délais, ce qui rompt avec la garantie de vices cachés. L'action en réparation se prescrit par un délai de 3 ans à compter du jour où le demandeur a eu connaissance du défaut et de l'identité du producteur. Ensuite l'action en responsabilité est réputée éteinte à l'écoulement d'un délai de dix (10) ans à compter de la mise en circulation du produit.

Lorsque tous ces éléments sont réunis, ceci donne lieu à des sanctions.

2- Les sanctions

Les sanctions diffèrent selon la nature de la responsabilité qui peut être civile ou pénale.

Parlant de la responsabilité civile, on doit distinguer la responsabilité civile contractuelle de la responsabilité civile délictuelle. La première est définie comme l'obligation de réparer le préjudice résultant de l'inexécution totale ou partielle d'un contrat. La deuxième est l'obligation de réparer le dommage résultant d'un fait volontaire. La sanction en matière de responsabilité civile consiste en l'octroi par le producteur ou le vendeur des dommages et intérêts au consommateur ayant subi un préjudice.

Quant à la responsabilité pénale, elle a pour but de sanctionner l'auteur de l'infraction et à protéger la société. Les sanctions ici consistent en des peines d'emprisonnement et ou d'amendes. Un arrêt rendu nous illustre un cas où la responsabilité pénale d'un gérant a été engagée. En l'espèce, le gérant d'une société qui avait vendu un volet roulant de la porte du garage avait été condamné pour homicide involontaire à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis et 15000 euros d'amende. En effet le jeune enfant des parents avait été retrouvé mort sous le volet roulant. Pour confirmer le jugement ayant déclaré ce gérant coupable d'homicide involontaire, l'arrêt retient que, s'il n'a pas directement causé l'accident, il a, en exerçant son activité commerciale sans l'informer des règles de sécurité et des normes applicables aux produits qu'il vendait, commis une faute qui a indirectement permis la réalisation du dommage. La cour de cassation rejeta le pourvoi formé par le gérant ²⁰.

²⁰ Cass.crim.n° 09-84.39-RGDA ,12/2010, n° 1191

Par exemple concernant le défaut d'informations, l'article 32 de la loi de 2011²¹ réprime cette infraction d'une peine de six (6) mois à deux (2) ans et d'une amende de 200 000 à 1 000 000 FCFA ou de l'une des deux peines celui qui fournit des informations erronées sur la qualité des technologies, biens ou services fournis à un consommateur. Par ailleurs, les dispositions du Code Pénal²² pourront trouver matière à s'appliquer ici.

Toutes fois il est des circonstances où la responsabilité du fabricant ou producteur ne pourra être établie du fait de l'existence des causes exonératoires.

B- La couverture de l'obligation de sécurité : Les causes d'exonération du fabricant et assimilés

La couverture de l'obligation de sécurité renvoie aux diverses hypothèses pour lesquelles l'exigence de sécurité est écartée du fait de la survenance d'un événement faisant obstacle à son bénéfice. Quatre principaux événements sont alors à relever ici : la faute de la victime et le vice apparent(1), l'état de connaissance de la technologie(2) et le cas de mise en circulation frauduleuse du produit(3).

1- La faute de la victime et le vice apparent

Si l'obligation de sécurité après sa consécration, est le plus souvent appliquée de manière presque « automatique », force est de constater que dans certains cas elle est écartée. Précisément, le bénéfice de l'obligation de sécurité pourra tout d'abord être refusé à l'acheteur et dans un sens plus large au consommateur, lorsque ce dernier se sera rendu coupable d'une faute. Il doit s'agir d'une faute de nature à écarter vraisemblablement le bénéfice de l'obligation de sécurité. On peut alors comprendre qu'il ne pourra être question ici que d'une faute tellement importante qu'elle ne permet pas que puisse être accordé à l'acheteur, le bénéfice de l'obligation de sécurité. Bien entendu, cette faute devra avoir été à l'origine du dommage subi par l'acheteur. Le refus du bénéfice de l'obligation de sécurité à l'acheteur ne sera alors qu'une simple application de la maxime latine « *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* », entendue nul ne peut être entendu lorsqu'il allègue sa propre turpitude. Les juges ont en cette matière un large pouvoir d'appréciation de la faute.

Le vice apparent constitue à côté de la faute de la victime un autre cas donnant lieu à l'exclusion de l'obligation de sécurité. On dira qu'un objet ou bien est entaché d'un vice apparent lorsque la tare, le défaut dont la chose est affectée serait visible par une personne ordinaire placée

²¹ Loi n°2011/012 du 06 mai 2011, portant protection du consommateur au Cameroun

²² Voir à ce titre l'art.256 du code pénal conformément au renvoi effectué par l'art.37 de la loi du 10 Août 1990 sur l'activité commerciale pour sanction du défaut d'assurer le service après ventes ou en cas d'inexistence.

dans des conditions similaires. C'est donc le cas de ce que l'on peut appeler une imperfection « flagrante ». L'acheteur en acquérant le bien a donc simplement été négligent ou inattentif aux imperfections d'un bien pourtant clairement identifiables et qui pourraient être décelées par un homme ordinaire mis dans les mêmes conditions. La négligence ou le manque d'attention de l'acheteur constitue alors dans cette hypothèse un justificatif valable au refus du bénéfice de l'obligation de sécurité à l'acheteur.

2- L'état de connaissance de la technologie

Une autre cause d'exonération est tirée de l'état de connaissance de la technologie au moment de la confection ou de la vente du produit. Cette hypothèse renvoie au cas où l'obligation de sécurité pesant en principe sur le vendeur est simplement écartée du fait de l'ignorance par le vendeur au moment de la vente ou de la confection de la chose, de son défaut ; cette ignorance étant justifiée par l'insuffisance d'informations fournies par la technologie au moment de sa confection ou plutôt l'absence d'information sur le défaut en question. En clair, au moment où le bien est conçu, les investigations menées à l'aide de la technologie de l'heure ne révèlent pas une quelconque défectuosité, une quelconque tare qui pourrait affecter l'objet vendu. Ce n'est que bien après la vente du bien que des imperfections pourront se dévoiler. Lorsque la preuve par le vendeur que l'état de connaissance de la technologie au moment de la confection ou de la vente du bien ne permettait pas que puisse être identifiées ou décelées les tares dont souffre le bien, il ne sera alors pas assujéti à l'obligation sécurité contrairement à un vendeur qui aurait caché les défectuosités de son produit s'exposant par là même à des sanctions pus lourdes du fait de sa mauvaise foi.

3- La mise en circulation frauduleuse du produit

Cette dernière possibilité renvoie à cette circonstance particulière où une personne bien qu'ayant conçu un bien ou produit, ne l'a pas mis en circulation pour une raison ou pour une autre et qu'une personne autre subtilise ledit produit pour le mettre en circulation. la question qui a alors pu se poser était celle de savoir sur qui pèse l'obligation de sécurité. Autrement dit, le fabricant du produit pourrait-il être tenu pour responsable alors même qu'il n'a pas mis le produit en circulation²³ ? Ou alors sera-ce la responsabilité de la personne ayant mis en circulation le bien qui sera engagée ? Relativement à cette question, une meilleure protection de l'acheteur, généralement consommateur, nécessiterait que le régime applicable à l'obligation de sécurité le protège totalement et de la manière la plus infaillible y compris dans l'hypothèse où le débiteur de l'obligation de sécurité apparait difficile à déterminer. Il en est ainsi de l'occurrence où un acheteur

²³ Quelle que soit la cause de la non mise en circulation, qu'elle soit fondée sur une volonté de mieux étudier le produit afin d'en déceler les défectuosités ou pour une raison autre.

acquiert un bien qui a été frauduleusement mis en circulation, à l'insu du fabricant qui avait prévu la mise en circulation du produit à une date ultérieure. Le produit ayant été piraté et l'acheteur ayant subi un préjudice à la suite de son acquisition, quelle responsabilité devra être engagée ? Celle du fabricant ou celle du contrefacteur ? Dans une telle situation, il faut relever que la solution généralement retenue par les juridictions est l'engagement de la responsabilité du contrefacteur, le fabricant ne pouvant vraisemblablement pas être mis en rapport avec le préjudice souffert par l'acheteur.

Conclusion

La question de la détermination des règles applicables à l'obligation de sécurité qui nous a guidé tout au long de notre investigation a permis la mise en évidence non seulement du champ d'application de l'obligation de sécurité mais aussi du régime de l'action en responsabilité y relative. L'obligation de sécurité est désormais aujourd'hui une obligation autonome, véritablement distincte des obligations traditionnelles de garantie contre les vices cachés et l'éviction des tiers dont elle dépasse les cadres. Jouissant donc dès lors d'une forte considération, cette obligation apparaît, de l'avis de nombreux auteurs, comme celle qui à l'heure actuelle protège le mieux dans la vente les intérêts de l'acheteur, généralement profane et le plus souvent appelé à contracter dans des domaines et concernant des biens à propos desquels il ne détient aucune information à même de le guider et de l'orienter dans ses choix. La jurisprudence qui l'a consacrée, n'hésite d'ailleurs pas à veiller lorsqu'elle est appelée à se prononcer sur des affaires y relatives, à son respect en réparant les préjudices éventuellement soufferts par les acheteurs du fait du non-respect par les débiteurs de cette obligation, des exigences qui y sont attachées.



Constitutional Enforceability of Fundamental Rights and Freedoms Related to Democratic Society: An Appraisal of the preamble of the Cameroon Constitution

La justiciabilité constitutionnelle des droits et libertés fondamentaux dans une société démocratique : une appréciation critique du Préambule de la Constitution du Cameroun

Par:

PEFELA Gildas NYUGHA (Ph.D) *

NJOMBU HELENE BONGSIYSI **

NENENG GENEVIEVE MBASI ***

Abstract:

The Constitution of the Republic of Cameroon, adopted in 1972 and subsequently amended in 1996, 2008 and recently in 2026, serves as the supreme law of the land and provides the foundational framework for governance, outlining principles of democracy, separation of powers, and respect for fundamental human rights. Its overarching goal is to establish a legal framework that guarantees justice, equality, and respect for human dignity. At the heart of the Constitution is the Preamble, which articulates the guiding principles of the Republic and recognizes Cameroon as a State dedicated to upholding fundamental freedoms, promoting equality, and ensuring the protection of human rights. This article adopts a doctrinal legal research methodology through constitutional interpretation, case-law analysis and comparative constitutional analysis to evaluate whether Article 65 transforms the Preamble from a declaratory statement into a legally enforceable source of constitutional rights. The Preamble explicitly guarantees rights and freedoms related to a democratic society such as freedom of expression, assembly and association, the right to life, equality before the law, and the right to a fair trial. This paper discusses the enforceability of these rights and freedoms with particular reference to Article 65 of the Constitution, which declares that the Preamble "shall be part and parcel of the Constitution." Diverse interpretations have been advanced regarding this provision without much certainty, and there has equally been an opaque interpretation clouded with many misjudgements. This explains why a critical analysis to shed light on these misconceptions is necessary, especially in unveiling the relevance of the provision in the safeguard of human rights and freedoms. The paper argues that Article 65 imbues the Preamble with legal enforceability, thereby making the rights and freedoms contained therein binding on all State institutions and actors, although practical challenges continue to affect their effective enforcement in Cameroon. Findings reveal that Article 65 constitutionally elevates the Preamble to binding law, but judicial access restrictions and institutional dependence have considerably weakened its practical enforceability.

Keywords: Cameroon Constitution, Human Rights, Preamble, Fundamental Rights and Freedoms, Democratic Society, Enforceability.

*PEFELA Gildas NYUGHA; is a Lecturer @ Higher Institute of Peace and Development Studies / Pan African Institute of Development West Africa, a Magistrate 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.

**NJOMBU HELENE BONGSIYSI; holds a BSc in Social Science at the Yaoundé I University, a Masters Degree Fellow at Department of Peace Studies and Humanitarian Actions, Heritage Higher Institute of Peace and Development Studies, Cameroon. E-mail: nhbongsiysi@gmail.com, Tel: +(237) 678762238.

***NENENG GENEVIEVE MBASI; holds a BSc in Social Science at the Yaoundé I University, a Masters Degree Fellow, Department of Peace Studies and Humanitarian Actions, Heritage Higher Institute of Peace and Development Studies, Cameroon. E-mail: nenenggenevieve@gmail.com, Tel: +(237) 679292547.

Résumé :

La Constitution de la République du Cameroun, adoptée en 1971 et révisée en 1996, 2008 et 2026, constitue la loi suprême de l'État et fournit le cadre fondamental de la gouvernance en énonçant les principes de démocratie, de séparation des pouvoirs et de respect des droits fondamentaux de l'homme. Son objectif principal est d'établir un cadre juridique garantissant la justice, l'égalité et le respect de la dignité humaine. Au cœur de cette Constitution se trouve le Préambule, qui exprime les principes directeurs de la République et reconnaît le Cameroun comme un État attaché à la protection des libertés fondamentales, à la promotion de l'égalité et à la sauvegarde des droits de l'homme. Le présent article adopte une méthodologie de recherche juridique doctrinale fondée sur l'interprétation constitutionnelle, l'analyse de la jurisprudence et l'analyse comparative du droit constitutionnel, afin d'évaluer si l'article 65 confère au Préambule le statut d'une source juridiquement contraignante de droits constitutionnels, en le faisant passer d'une simple déclaration de principes à une norme constitutionnelle pleinement justiciable. Le Préambule garantit expressément des droits et libertés liés à une société démocratique tels que la liberté d'expression, de réunion et d'association, le droit à la vie, l'égalité devant la loi ainsi que le droit à un procès équitable. Ce travail examine l'applicabilité et le caractère exécutoire de ces droits et libertés en mettant un accent particulier sur l'Article 65 de la Constitution, lequel dispose que le Préambule « fait partie intégrante de la Constitution ». Diverses interprétations ont été avancées au sujet de cette disposition sans véritable certitude, et son interprétation est demeurée obscure et marquée par de nombreux jugements erronés. Cela justifie la nécessité d'une analyse critique afin d'éclairer ces incompréhensions, notamment en mettant en évidence la pertinence de cette disposition dans la protection des droits et libertés fondamentaux. Cette recherche soutient que l'Article 65 confère au Préambule une force juridique contraignante, rendant ainsi les droits et libertés qu'il contient opposables à toutes les institutions et à tous les acteurs de l'État, même si des difficultés pratiques continuent d'affecter leur mise en œuvre effective au Cameroun. Les résultats de cette étude révèlent que l'article 65 érige le Préambule au rang de norme constitutionnelle juridiquement contraignante. Toutefois, les restrictions relatives à l'accès au contrôle juridictionnel de la constitutionnalité, ainsi que la dépendance institutionnelle des organes compétents, ont considérablement affaibli son effectivité et sa justiciabilité dans la pratique.

Mots-clés : La Constitution camerounaise, Droits de l'homme, Préambule, Droits et libertés fondamentaux, Société démocratique, Applicabilité.

Introduction

In every democratic society, the protection of fundamental rights and freedoms constitutes the foundation of constitutional governance and electoral legitimacy. Democracy cannot exist in a meaningful sense where citizens are unable to freely express political opinions, associate, assemble, or participate in public affairs. Article 21 of the 1948 Universal Declaration of Human Rights affirms that the will of the people shall be the basis of governmental authority expressed through genuine periodic elections¹. Consequently, enforceable rights are indispensable to democratic governance. “The protection of human rights in the constitutions of many states is one of the most striking features of the evolution of constitutional law and of the modern state. After attaining independence, many African states promulgated constitutions that guaranteed civil and political rights, as well as economic, social and cultural rights.”²

Page | 235

The Constitution of Cameroon, particularly following the constitutional revision of 18 January 1996 and subsequent amendments, proclaims a broad catalogue of fundamental rights and freedoms in its Preamble. These rights draw inspiration from international instruments such as the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations Charter, and the African Charter on Human and Peoples’ Rights.³ Article 65 of the Constitution expressly provides that the Preamble forms an integral part of the Constitution, thereby granting constitutional value to the rights it contains.

Despite this constitutional recognition, the practical enforceability of these rights remains contested. Institutional weaknesses, executive dominance over judicial bodies, procedural limitations, and restricted access to constitutional justice continue to undermine effective rights protection in Cameroon. The gap between constitutional proclamation and judicial enforcement raises important questions regarding the effectiveness of constitutional democracy and electoral governance.

This research argues that although the Preamble of the Cameroon Constitution clearly defines fundamental rights and freedoms essential to a democratic society, their enforceability remains significantly limited by structural, institutional, and procedural constraints. The study therefore examines both the constitutional recognition of these rights and the obstacles that hinder their practical realization.

¹Universal Declaration of Human Rights, Article 21.

²Christof Heyns and Frans Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level* (Kluwer Law International, 2002), p. 12.

³African Charter on Human and Peoples’ Rights; United Nations Charter, 1945.

Research Gap

Although scholars such as Charles Manga Fombad have extensively examined constitutionalism and judicial review in Cameroon, very little scholarly attention has specifically interrogated Article 65 as the constitutional bridge between the Preamble and enforceable rights. Existing scholarship largely discusses human rights generally rather than the constitutional mechanics through which the Preamble acquires normative force. This article therefore seeks to fill that doctrinal and practical gap by critically examining Article 65 as the constitutional foundation of the enforceability of fundamental rights and freedoms contained in the Preamble of the Constitution of Cameroon.

Page | 236

Research Objectives

The principal objective of this article is to examine whether the Preamble of the Constitution of Cameroon possesses legally enforceable constitutional status by virtue of Article 65 of the Constitution.

The specific objectives are:

1. To examine the constitutional evolution of the legal status of the Preamble from the 1972 Constitution to the constitutional amendments of 1996, 2008 and 2026.
2. To analyse the constitutional implications of Article 65 in transforming the Preamble into an enforceable source of fundamental rights and freedoms.
3. To evaluate the institutional mechanisms responsible for enforcing constitutional rights in Cameroon.
4. To examine the principal constitutional, institutional and political obstacles limiting the practical enforcement of rights guaranteed in the Preamble.
5. To propose realistic constitutional reforms capable of strengthening constitutional justice and democratic governance in Cameroon.

Research Questions

This article seeks to answer the following questions:

1. Does Article 65 confer legally enforceable constitutional status upon the Preamble of the Constitution of Cameroon?
2. To what extent have Cameroonian courts and constitutional institutions recognised and enforced rights contained in the Preamble?
3. What constitutional, institutional and political barriers continue to hinder the effective enforcement of these rights?

4. What reforms are necessary to strengthen constitutional justice and democratic governance in Cameroon?

Methodology

This study adopts a doctrinal legal research methodology, which is the conventional methodology employed in constitutional and public law scholarship. The research is based primarily on the qualitative analysis of constitutional texts, legislation, judicial decisions and international legal instruments relating to human rights protection and constitutional governance.

Primary sources include the Constitution of the Republic of Cameroon, constitutional amendment laws, electoral legislation, judicial decisions of national courts, and relevant international and regional human rights instruments, including the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the African Charter on Human and Peoples' Rights.

The study also employs comparative constitutional analysis by examining selected African jurisdictions, notably South Africa, Benin, Nigeria, Ghana and Kenya, whose constitutional experiences provide useful perspectives regarding the legal effect and judicial enforceability of constitutional preambles. Secondary materials including textbooks, peer-reviewed journal articles, law reports, reports of international organisations and constitutional commentaries supplement the analysis.

The research adopts an interpretative and analytical approach, seeking not merely to describe constitutional provisions but to evaluate their practical operation within Cameroon's constitutional system and their contribution to democratic governance.

Theoretical Framework: Constitutional Supremacy, Transformative Constitutionalism and the Justiciability of Constitutional Rights

The theoretical foundation of this study is anchored principally on the doctrines of constitutional supremacy and transformative constitutionalism. The doctrine of constitutional supremacy⁴ recognises the Constitution as the highest law of the State, from which all public authority derives its legitimacy and against which all legislative and executive actions must be measured. Where a constitutional provision expressly declares that the Preamble forms "part and parcel" of the Constitution, as Article 65 does in Cameroon, the logical implication is that the

⁴ Dicey, A. V. (1915). *Introduction to the study of the law of the constitution* (8th ed.). Macmillan.

principles and rights proclaimed in the Preamble possess constitutional authority equal to the operative provisions of the Constitution.

Complementing this is the theory of transformative constitutionalism, which views constitutions not merely as legal instruments for organising governmental institutions but as normative charters designed to transform society by promoting democracy, equality, human dignity and social justice. Under this approach, constitutional rights should be interpreted purposively and dynamically to give practical effect to constitutional values rather than reducing them to symbolic political aspirations.

Page | 238

The study also draws on modern theories of judicial review,⁵ which emphasise the judiciary's responsibility to safeguard constitutional supremacy and protect fundamental rights against legislative and executive encroachment. Within this theoretical framework, Article 65 should be interpreted as conferring enforceable constitutional status upon the rights proclaimed in the Preamble, thereby enabling courts and constitutional institutions to invoke those rights as standards for constitutional review.

1. THE CONSTITUTIONAL STATUS AND LEGAL VALUE OF THE PREAMBLE

1.1 Historical Evolution of the Constitutional Status of the Preamble

The Constitution of 2 June 1972 established the United Republic of Cameroon and affirmed attachment to the fundamental freedoms recognized in the Universal Declaration of Human Rights and the United Nations Charter. However, the Constitution did not expressly define the legal status of the Preamble.

For many years, Cameroonian courts adopted the traditional view that the Preamble constituted merely a political declaration without binding legal effect. The Supreme Court generally refused to treat the Preamble as a direct source of enforceable rights. Consequently, constitutional litigation focused primarily on the operative articles of the Constitution rather than the rights proclaimed in the Preamble.⁶

1.2 Article 65 as the Constitutional Foundation of the Enforceability of the Preamble

The constitutional significance of Article 65 cannot be overemphasised within Cameroon's constitutional architecture.⁷ Unlike many constitutional systems where the legal effect of a

⁵ Kelsen, Hans. (1967). *Pure Theory of Law* (Max Knight, Trans.). 2nd, revised and enlarged ed. Berkeley: University of California Press.

⁶ Charles Manga Fombad, "Constitutional Reforms and Constitutionalism in Africa," *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 20, No. 1 (2012), pp. 1.

⁷ Law No. 2026/002 of 14 April, 2026, to amend and Supplement the Constitution of 2 June 1972, as amended and supplemented by Law No. 96/06 of 18 January 1996 and Law No. 2008/001 of 14 April 2008. Yaoundé: Official Gazette.

preamble remains uncertain or merely interpretative, Article 65 expressly provides that *"the Preamble shall be part and parcel of this Constitution."* This seemingly simple provision performs a profound constitutional function by transforming what might otherwise have been regarded as a political declaration into an integral component of the supreme law of the State.

From a doctrinal perspective, Article 65 performs an incorporation function. Rather than merely referring to the Preamble as an introductory statement of constitutional aspirations, it constitutionally integrates every principle, value, right and freedom proclaimed therein into the body of the Constitution itself. Consequently, the legal distinction traditionally drawn between operative constitutional provisions and constitutional preambles becomes substantially diminished within the Cameroonian constitutional order.

The practical implication of this constitutional incorporation is that the rights proclaimed in the Preamble derive their legal authority not from political declarations or international instruments but directly from the Constitution itself. This constitutional status distinguishes the Cameroonian Preamble from those constitutional preambles that merely express national aspirations without creating legally enforceable obligations.

Accordingly, Article 65 serves as the constitutional gateway through which fundamental rights and freedoms acquire normative force. Every organ of the State—including the Executive, Legislature, Judiciary and independent constitutional institutions—is therefore constitutionally bound to respect, protect and fulfil these rights in accordance with the principle of constitutional supremacy.

Nevertheless, constitutional incorporation alone does not automatically guarantee judicial enforceability. Constitutional rights become meaningful only where institutional mechanisms exist to interpret, protect and enforce them. Consequently, although Article 65 establishes the constitutional foundation for enforceability, practical implementation remains dependent upon judicial independence, procedural accessibility and institutional willingness to exercise constitutional review.

1.3 Constitutional Supremacy and the Normative Force of the Preamble

The doctrine of constitutional supremacy constitutes one of the cardinal principles of modern constitutionalism. It requires that every exercise of governmental authority derives its legitimacy from the Constitution and remains subject to constitutional limitations. Under this doctrine, the Constitution occupies the highest position within the hierarchy of legal norms, rendering every law, policy or governmental action inconsistent with constitutional provisions liable to invalidation.

The constitutional significance of Article 65 must therefore be understood within this broader doctrine of constitutional supremacy. By declaring the Preamble to be "part and parcel" of the Constitution, Article 65 elevates the principles and rights contained therein to constitutional norms possessing equal normative authority with the operative provisions of the Constitution.

This interpretation is consistent with Hans Kelsen's hierarchical theory of legal norms (Stufenbau Theory), according to which every legal rule derives its validity from a superior norm, culminating ultimately in the Constitution as the supreme legal authority of the State. Within this hierarchy, constitutional rights proclaimed in the Preamble cannot legitimately be regarded as merely symbolic political declarations because Article 65 expressly incorporates them into the constitutional order.

Similarly, Ronald Dworkin's theory of constitutional rights⁸ emphasises that constitutional guarantees should be interpreted as enforceable legal principles rather than political aspirations. Constitutional rights constitute "trumps" against governmental action, requiring courts to protect individual liberties even where majoritarian political preferences suggest otherwise. This theoretical perspective reinforces the conclusion that Article 65 imposes legally binding obligations upon all organs of government.

Consequently, the constitutional enforceability of the Preamble should not depend upon legislative discretion but upon the constitutional obligation imposed by Article 65 itself.

1.4 Self-Executing Constitutional Rights

An important doctrinal question concerns whether the rights contained in the Preamble constitute self-executing constitutional provisions or whether they require implementing legislation before they become judicially enforceable. In comparative constitutional jurisprudence, self-executing constitutional provisions are those capable of immediate judicial application without requiring further legislative intervention.

Although the Cameroon Constitution does not expressly classify constitutional provisions as self-executing or non-self-executing, Article 65 strongly supports the view that at least civil and political rights proclaimed in the Preamble possess direct constitutional effect. Rights such as equality before the law,⁹ freedom of expression, freedom of association, freedom of religion and the right to fair hearing impose immediate constitutional obligations upon State authorities independent of legislative implementation. The preamble of the Cameroon constitution emphasis

⁸ Dworkin, Ronald. 1996. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

⁹ Article 26 of the ICCPR, Article 3 of the ACHPR and Section 1-1 of the 2016 Cameroon Penal Code.

on equality of gender by stating that “the State shall guarantee all citizens of either sex, the rights and freedoms set forth in the Preamble of the Constitution”.¹⁰

By contrast, socio-economic rights including the right to development, education and improved living standards may require progressive legislative and budgetary measures before attaining full practical realization. Nevertheless, even these rights should guide constitutional interpretation and governmental policy by imposing minimum constitutional obligations upon the State.

Page | 241

This distinction demonstrates that constitutional enforceability operates along a continuum rather than an absolute binary. Article 65 therefore establishes immediate enforceability for certain constitutional guarantees while simultaneously imposing progressive constitutional obligations regarding socio-economic rights.

The enforceability of human rights is built on a system where the Constitution (including its preamble) is the supreme law.

Here is how each institution functions as a pillar of this enforcement:

Legal Institutions (CHRC): The Cameroon Human Rights Commission (CHRC) is the primary administrative body. It investigates violations, visits detention centers to prevent torture, and can request authorities to stop abuses. Unlike courts, it focuses on mediation, though it can issue opinions on the constitutionality of laws.

Constitutional Council (Control): As the highest constitutional authority, it ensures laws align with the Constitution. It reviews laws before they are enacted and can invalidate those violating fundamental rights.

Here is how laws originating from the preamble are grouped under the authority of the Constitutional Council:

a) *The Council is the Sole Enforcer*

The Constitution explicitly establishes the Constitutional Council as “the organ regulating the functioning of the institutions». It alone has jurisdiction to rule on the constitutionality of laws and ensure their conformity with the Constitution (Article 46).

¹⁰Pefela Gildas Nyugha ‘Constitutional and statutory safeguards for fair trial and justice under Cameroonian legal system: A legal appraisal’ *International Journal of Law, Justice and Jurisprudence* 2022; 2(1): 82-94, <https://doi.org/10.22271/2790-0673.2022.v2.i1a.33>. Accessed 13/04/2025.

b) Giving Force to the Preamble

The Preamble of the Cameroonian Constitution affirms fundamental rights (freedoms of the person, attachment to the Universal Declaration of Human Rights). The Constitutional Council enforces these principles by:

- **Judicial Review:** It acts as a check on the legislature. If a law violates the rights listed in the Preamble, the Council can strike it down as unconstitutional.
- **Regulatory Role:** It resolves conflicts between state institutions (National Assembly, Executive, Judiciary) to ensure the Preamble's ideals of balanced governance are respected (Article 47) .

c) How the Council is "Grouped" (Jurisdiction)

The mechanisms through which laws are submitted to the Council are clearly defined. Referrals are not based on which part of the text they come from, but on who challenges them:

- **Before enactment:** The President of the Republic, Presidents of the National Assembly or Senate, or 1/3 of parliamentarians can refer a law for review (Article 47-3).
- **After enactment:** Any person or entity can challenge a law's constitutionality if it affects their rights (as defined in the Preamble).

1.5 The 2026 Constitutional Amendment and Its Implications for Constitutional Interpretation

Law No. 2026/002 of 14 April 2026 principally restructured the constitutional framework governing executive succession through the reintroduction of the office of Vice-President and related institutional reforms. Contrary to some earlier interpretations, the amendment did not expressly incorporate the International Covenant on Civil and Political Rights into the Constitution, nor did it introduce an explicit constitutional clause requiring domestic courts to interpret constitutional rights in conformity with international human rights jurisprudence.

Nevertheless, the amendment remains relevant to this study because it reaffirmed the continuing constitutional validity of Article 65 without modifying its wording. Consequently, the constitutional status of the Preamble as an integral part of the Constitution remains unchanged. The amendment therefore indirectly confirms the continuing constitutional significance of Article 65 as the principal constitutional foundation upon which the enforceability of preambular rights rests.

Accordingly, the constitutional debate is no longer whether the Preamble forms part of the Constitution—a question settled by Article 65—but rather how courts and constitutional institutions should enforce the rights proclaimed therein. Law No. 2026/002 further strengthened

the constitutional value of the Preamble by explicitly incorporating the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). The amendment also introduced an interpretative clause requiring constitutional rights to be interpreted consistently with international and regional human rights jurisprudence.

This reform reinforced the monist orientation of the Cameroonian legal system by elevating incorporated international human rights instruments to constitutional status.

1.6 Comparative Perspective on Constitutional Preambles in Africa

African constitutional systems adopt different approaches regarding the legal status of constitutional preambles.

➤ South Africa

The South African Constitutional Court regularly relies on the constitutional preamble as a binding interpretative instrument. Preamble values are directly enforceable and influence constitutional adjudication.

➤ Benin

The Constitutional Court of Benin allows direct individual access to constitutional review, making rights contained in the preamble practically enforceable.

➤ Nigeria

Nigerian courts treat the preamble as persuasive rather than independently enforceable, though it may guide constitutional interpretation.

➤ Cameroon

Cameroon remains comparatively restrictive because ordinary citizens cannot directly petition the Constitutional Council for constitutional rights violations outside limited electoral matters.

2. CONSTITUTIONAL JUSTICIABILITY OF FUNDAMENTAL RIGHTS CONTAINED IN THE PREAMBLE

The constitutional significance of the rights proclaimed in the Preamble lies not merely in their recognition but in their legal enforceability. Constitutional rights only become meaningful when they are capable of influencing governmental conduct, restraining public authorities and providing effective remedies for violations. Consequently, the principal question is not whether these rights exist—they unquestionably do—but whether they possess sufficient normative force to be invoked before judicial and quasi-judicial institutions. Article 65 provides the constitutional basis for answering this question by incorporating the Preamble into the Constitution itself.

Nevertheless, the practical enforceability of these rights varies according to their nature, institutional protection and judicial interpretation.

2.1 Civil and Political Rights

Civil and political rights constitute the category of constitutional rights most readily capable of immediate judicial enforcement. These rights generally require the State to refrain from unjustified interference with individual liberty rather than demanding extensive financial resources for their implementation. Consequently, constitutional courts throughout democratic constitutional systems have traditionally regarded such rights as directly justiciable.

Page | 244

Within the Cameroonian constitutional order, rights such as freedom of expression, freedom of association, freedom of assembly, political participation, freedom of religion, equality before the law and protection against arbitrary detention derive constitutional authority from the combined effect of the Preamble and Article 65. Their constitutional incorporation imposes immediate obligations upon all public authorities.

However, despite their constitutional status, effective enforcement remains constrained by institutional factors. Courts have often demonstrated considerable judicial restraint in politically sensitive matters, while procedural limitations restricting direct access to constitutional justice have further weakened practical enforcement. Consequently, constitutional recognition has not always translated into effective constitutional protection. This distinction between constitutional recognition and constitutional realization lies at the centre of the present study. These rights are central to electoral democracy because they enable citizens to participate freely in political processes.

2.1.1 Freedom of Expression as the Cornerstone of Democratic Society

Freedom of expression occupies a unique position within democratic constitutionalism because it serves as the foundation upon which the exercise of numerous other constitutional rights depends. Electoral participation, political accountability, governmental transparency and public debate all presuppose the existence of effective freedom of expression.

The Preamble of the Constitution guarantees freedom of communication, opinion and expression. Through Article 65, these guarantees acquire constitutional force and consequently impose constitutional obligations upon public authorities to refrain from unjustifiable restrictions on political speech. Comparative constitutional jurisprudence has consistently recognised freedom of expression as an indispensable condition for democratic governance. In *S v Mamabolo* (South

Africa),¹¹ the Constitutional Court emphasised that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of constitutional democracy because it facilitates informed public participation in governance.

Within Cameroon, however, practical enforcement remains challenged by periodic restrictions on media activities, criminal prosecution of journalists, administrative regulation of public communication and security-based limitations during periods of political tension. These developments illustrate the continuing gap between constitutional recognition and constitutional implementation.

2.1.2 Political Participation and Electoral Rights

Political participation represents one of the principal indicators through which constitutional democracy may be assessed. The Preamble recognises the sovereignty of the people and guarantees citizens the opportunity to participate freely in the conduct of public affairs. These guarantees are reinforced by Article 21 of the Universal Declaration of Human Rights and Article 13 of the African Charter on Human and Peoples' Rights.¹²

Nevertheless, constitutional recognition alone cannot guarantee meaningful political participation. Electoral rights require effective institutional safeguards including impartial electoral administration, judicial independence, equal political competition and accessible dispute resolution mechanisms.

The constitutional experience of Cameroon demonstrates that political participation continues to encounter institutional challenges arising from limitations on electoral litigation, restricted constitutional review and concerns regarding the institutional independence of electoral management bodies. Consequently, strengthening electoral justice constitutes an indispensable component of strengthening constitutional enforceability.

2.2 Equality and Non-Discrimination

Equality before the law constitutes one of the foundational principles of constitutional democracy and the rule of law. Constitutional equality requires not merely identical legal treatment but equal protection and equal benefit of the law. Through Article 65, the constitutional guarantee of equality assumes binding constitutional authority capable of guiding constitutional

¹¹ 2001 (5) BCLR 449 (CC).

¹² Article 13 of the African Charter on Human and Peoples' Rights guarantees every citizen the right to freely participate in their country's government and to have equal access to public service and public property.

interpretation, legislative review and administrative decision-making. According to the idea of equality before the law, everyone must have an equal right to legal protection.¹³

However, substantive equality requires more than constitutional declaration. Persistent disparities affecting women, linguistic minorities, persons with disabilities and conflict-affected communities demonstrate that constitutional equality remains incompletely realised. The constitutional challenge therefore lies not in recognising equality but in transforming constitutional equality into institutional practice.

Page | 246

2.3 Judicial Enforceability of Socio-Economic Rights

Socio-economic rights present considerably greater constitutional complexity than civil and political rights because their implementation frequently depends upon legislative policy, administrative capacity and the availability of public resources. Consequently, constitutional courts have historically adopted different approaches regarding their justiciability.

Some jurisdictions, particularly South Africa, have recognised socio-economic rights as fully justiciable constitutional guarantees capable of judicial enforcement. Decisions such as *Government of the Republic of South Africa v Grootboom* and *Minister of Health v Treatment Action Campaign*¹⁴ demonstrate that courts may require governments to adopt reasonable measures for progressively realising constitutional rights without assuming direct responsibility for budgetary allocation.

By contrast, Cameroonian constitutional jurisprudence has not yet developed an equally robust doctrine regarding the judicial enforcement of socio-economic rights. Rights relating to education, development, health and improved living standards continue to be treated largely as constitutional aspirations rather than judicially enforceable guarantees.

Nevertheless, Article 65 provides an important constitutional foundation upon which future constitutional jurisprudence may progressively strengthen judicial protection of socio-economic rights.

Ultimately, Article 65 performs a transformative constitutional function. It bridges the divide between constitutional aspiration and constitutional obligation by incorporating the Preamble into the supreme law of the State. Nevertheless, constitutional incorporation represents only the first stage of constitutional protection. Genuine constitutional enforceability depends equally upon independent courts, accessible constitutional remedies, institutional accountability

¹³ Fowowe, Adetomiwa, Rule of Law: the Perspective of the Principle of Equality Before the Law (December 29, 2022). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4684451> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4684451>. Access 22nd June 2026.

¹⁴ [2000] ZACC 19, 2001 (1) SA 46 (CC), 2000 (11) BCLR 1169 (CC).

and an enduring constitutional culture committed to the rule of law. Without these complementary safeguards, Article 65 risks functioning as a powerful constitutional promise whose practical realization remains incomplete.

3. MECHANISMS FOR THE ENFORCEMENT OF CONSTITUTIONAL RIGHTS

Page | 247

The constitutional recognition of fundamental rights constitutes only the first stage in the protection of constitutional democracy. The practical realization of constitutional rights depends largely upon the institutional architecture responsible for interpreting, enforcing and safeguarding constitutional guarantees. Constitutional enforceability therefore requires more than constitutional text; it requires independent institutions possessing adequate legal authority, procedural accessibility and institutional legitimacy.

Modern constitutional systems increasingly recognise that constitutional justice is exercised through a network of complementary institutions rather than a single constitutional court. Constitutional councils, ordinary courts, electoral management bodies, national human rights institutions and regional human rights mechanisms collectively contribute to ensuring that constitutional rights remain meaningful in practice.

3.1 The Constitutional Council as Guardian of Constitutional Supremacy

The Constitutional Council is responsible for constitutional review and electoral dispute adjudication. It ensures the regularity of presidential and parliamentary elections and may invalidate legislation inconsistent with the Constitution.¹⁵ Through its powers of constitutional review, electoral adjudication and constitutional interpretation, the Council possesses the legal authority necessary to give practical effect to Article 65 and the constitutional rights contained in the Preamble.

However, access to the Council is highly restricted. Only specified political authorities may refer matters to it, thereby excluding ordinary citizens from direct constitutional litigation.¹⁶

3.2 Ordinary Courts and Administrative Jurisdiction

Ordinary courts and administrative courts play a limited role in constitutional enforcement. Administrative courts hear disputes relating to elections and administrative actions, while criminal courts address electoral offences and rights violations.

¹⁵Constitution of the Republic of Cameroon, Articles 46–48.

Constitution of the Republic of Cameroon, Article 47. 3.Law No. 2006/022 of 29¹³December 2006 on Administrative Courts in Cameroon.

¹⁶ Constitution of the Republic of Cameroon, Article 47. 3.Law No. 2006/022 of 29 December 2006 on Administrative Courts in Cameroon.

Nevertheless, ordinary judges are often reluctant to apply constitutional rights directly without supporting legislation.

3.3 Elections Cameroon (ELECAM) Constitutional Democracy

ELECAM functions as the primary electoral management body responsible for organizing elections and handling certain electoral complaints. It also supervises voter registration and electoral operations.¹⁷ Electoral management bodies occupy a unique constitutional position because democratic rights become meaningful only through credible electoral administration. Consequently, the constitutional enforceability of political participation rights depends significantly upon the institutional independence, impartiality and effectiveness of electoral management institutions.

International IDEA identifies independence, transparency, accountability, professionalism and inclusiveness as the principal characteristics of credible electoral management bodies.

Measured against these standards, Elections Cameroon possesses substantial constitutional responsibilities including voter registration, election organisation and electoral dispute management. Nevertheless, continuing debates regarding appointment procedures, institutional independence and administrative neutrality have generated persistent constitutional concerns regarding the practical protection of electoral rights. The effectiveness of Article 65 therefore depends not only upon judicial institutions but equally upon the credibility of electoral administration. Despite these responsibilities, concerns persist regarding its independence because members of its Electoral Board are appointed by the President of the Republic.

3.4 Regional and International Mechanisms

Citizens may seek limited protection through regional and international human rights mechanisms, including:

- The African Commission on Human and Peoples' Rights
- The United Nations Human Rights Committee

However, Cameroon has not fully accepted mechanisms allowing direct individual access to the African Court on Human and Peoples' Rights, thereby limiting external remedies.

The foregoing analysis demonstrates that Cameroon possesses an extensive institutional architecture capable, in principle, of enforcing the constitutional rights proclaimed in the Preamble. Nevertheless, constitutional enforceability remains fragmented across multiple institutions

¹⁷ Law No. 2026/003 of 14 April 2026 to Amend and Supplement Some Provisions of Law No. 2012/001 of 19 April 2012 Relating to the Electoral Code. Yaoundé: Official Gazette.

possessing differing constitutional mandates, varying degrees of institutional independence and unequal procedural accessibility.

Accordingly, the constitutional challenge confronting Cameroon is not the absence of institutions but the limited institutional effectiveness with which those institutions collectively transform constitutional guarantees into enforceable constitutional realities.

This institutional gap between constitutional promise and constitutional performance constitutes one of the principal explanations for the continuing difficulties surrounding the practical enforcement of Article 65.

4. OBSTACLES TO THE ENFORCEABILITY OF RIGHTS

4.1 Executive Dominance and Institutional Capture

Executive influence over judicial and electoral institutions significantly undermines constitutional enforcement. The President appoints members of the Constitutional Council, senior judges, and ELECAM officials, creating concerns regarding institutional independence. Such concentration of appointment powers weakens the principle of separation of powers and compromises judicial neutrality.¹⁸

4.2 Procedural Barriers to Constitutional Justice

Strict procedural requirements impede access to justice. Electoral petitions must often be filed within extremely short deadlines, making effective litigation difficult.

In addition, citizens lack direct standing before the Constitutional Council for ordinary constitutional complaints.

4.3 Judicial Restraint and Limited Constitutional Review

Cameroonian courts have historically demonstrated judicial restraint in politically sensitive matters. Judges rarely invalidate legislation or executive actions on constitutional grounds, particularly where such decisions may conflict with executive interests.

4.4 Socio-Political Constraints

Low civic awareness, political intimidation, inadequate funding of electoral institutions, and insecurity in conflict-affected regions further undermine rights enforcement.

The Anglophone crisis has particularly affected political participation and electoral rights in the North West and South West regions.

¹⁸ NdivaKofele-Kale, *An African Experiment in Nation Building: The Bilingual Cameroon Republic Since Reunification* (Westview Press, 1980), p. 189

5. JUDICIAL PRACTICE AND ELECTORAL RIGHTS ENFORCEMENT

5.1 Electoral Disputes and Constitutional Litigation

Several electoral disputes illustrate the limitations of constitutional enforcement in Cameroon.

Page | 250

➤ **The 1992 Presidential Election**

The Supreme Court validated contested election results despite widespread allegations of fraud.

➤ **The 2018 Presidential Election**

The arrest and prosecution of opposition leader Maurice Kamto following electoral disputes raised concerns regarding freedom of political expression and the right to challenge election outcomes.¹⁹

➤ **The 2025 Presidential Election**

Allegations of electoral fraud and post-election unrest further exposed weaknesses in institutional independence and electoral adjudication.²⁰

5.2 Civil Society and Informal Rights Enforcement

Civil society organizations, journalists, and citizen observers increasingly play important roles in exposing rights violations through:

- Media investigations
- Social media monitoring
- Civic education campaigns
- Election observation missions

Although these mechanisms lack formal judicial authority, they contribute to public accountability and democratic awareness by documenting abuses, promoting transparency, and educating citizens on constitutional rights.²¹

6. Constitutional Reform Roadmap for Strengthening the Enforceability of Article 65

The preceding analysis demonstrates that the limited practical enforceability of Article 65 cannot be attributed to a single constitutional deficiency. Rather, it results from the interaction of constitutional design, institutional capacity, procedural accessibility, judicial practice and political governance. Consequently, isolated reforms are unlikely to produce meaningful constitutional transformation.

¹⁹Amnesty International, Report on Cameroon Political Arrests, 2019.

²⁰Reports of domestic election observer missions and media analyses on the 2025 presidential elections in Cameroon.

²¹Transparency International, Governance and Electoral Accountability Reports.

Comparative constitutional experience demonstrates that successful constitutional reform requires a coherent, sequenced and context-sensitive approach rather than isolated institutional changes. Countries that have strengthened constitutional justice, including South Africa, Benin, Kenya and Ghana, have generally pursued gradual reforms combining constitutional interpretation, legislative innovation, institutional strengthening and civic participation.

Accordingly, this article proposes a phased constitutional reform roadmap designed specifically for Cameroon's constitutional environment. The objective is not to transplant foreign constitutional models but to identify realistic reforms capable of progressively strengthening the practical enforceability of the rights guaranteed under Article 65.

To strengthen the enforceability of constitutional rights in Cameroon, several reforms are necessary:²²

1. Strengthen Constitutional Interpretation

The Constitutional Council should progressively develop a coherent constitutional doctrine explaining the legal implications of Article 65. Future constitutional decisions should explicitly identify the Preamble as an independent constitutional source of rights rather than merely referring to it incidentally. A more developed constitutional jurisprudence would provide lower courts with authoritative guidance regarding constitutional interpretation.

2. Publish Constitutional Council Decisions

Greater public accessibility to constitutional jurisprudence would significantly strengthen constitutional awareness. The systematic publication, digitisation and indexing of Constitutional Council decisions would improve legal certainty, facilitate constitutional research and encourage the progressive development of constitutional doctrine.

Comparative constitutional courts, particularly those of South Africa and Kenya, have substantially strengthened constitutional culture through transparent publication of constitutional decisions.

3. Judicial Training

Continuous judicial education concerning constitutional interpretation should become an institutional priority. Judges, magistrates, prosecutors and legal practitioners should receive specialised training regarding constitutional supremacy, comparative constitutional jurisprudence and human rights adjudication.

²² International IDEA, *Electoral Management Design Handbook* (2014).

Such programmes would strengthen judicial confidence in directly applying constitutional principles contained in the Preamble.

4. Constitutional Literacy

Constitutional rights remain ineffective where citizens remain unaware of their existence. Government institutions, universities, the Cameroon Bar Association, civil society organisations and educational institutions should collaborate in promoting nationwide constitutional literacy programmes. Expanding constitutional education would empower citizens to recognise constitutional violations and utilise available constitutional remedies.

Page | 252

Notwithstanding the desirability of the foregoing reforms, constitutional reform must proceed cautiously and consistently with Cameroon's constitutional traditions, political stability and institutional capacity. Comparative constitutional experience demonstrates that constitutional transplantation without adequate institutional preparation frequently produces disappointing results.

The proposed constitutional reform roadmap demonstrates that strengthening the enforceability of Article 65 does not necessarily require immediate constitutional revision. Considerable constitutional progress may be achieved through improved constitutional interpretation, institutional strengthening, judicial education, legislative reform and enhanced constitutional awareness.

Where constitutional amendment eventually becomes desirable, such reform should consolidate rather than replace the existing constitutional recognition of the Preamble. The ultimate objective should remain the progressive transformation of constitutional guarantees into effective constitutional realities capable of promoting democratic governance, protecting fundamental rights and reinforcing constitutional supremacy.

Consequently, the future of Article 65 depends less upon constitutional text than upon the collective commitment of constitutional institutions, legal professionals and citizens to cultivate a constitutional culture founded upon the rule of law, judicial independence and respect for human dignity.

General Conclusion and Future Directions

This article has examined the constitutional enforceability of the fundamental rights and freedoms contained in the Preamble of the Constitution of Cameroon through the prism of Article 65. Drawing upon doctrinal legal research, constitutional interpretation, judicial authorities and comparative constitutional analysis, the study demonstrates that Article 65 performs a transformative constitutional function by elevating the Preamble from a mere declaratory

statement to an integral and legally binding component of the Constitution. Consequently, the rights and freedoms proclaimed therein—including freedom of expression, association, assembly, political participation, equality before the law and fair trial guarantees—are not merely political aspirations but constitutional norms capable of generating enforceable legal obligations for all organs of the State.

Beyond clarifying the constitutional status of the Preamble, the article contributes to constitutional scholarship by identifying Article 65 as the normative bridge through which constitutional supremacy extends to the rights articulated in the Preamble. While previous scholars has generally examined constitutionalism and human rights protection in Cameroon, comparatively little attention has been devoted to the constitutional mechanics by which Article 65 confers binding legal force upon the Preamble. By addressing this doctrinal gap, this study offers a more coherent constitutional framework for understanding the legal significance of the Preamble within Cameroon's constitutional order and advances the broader discourse on the justiciability of constitutional preambles in African constitutionalism.

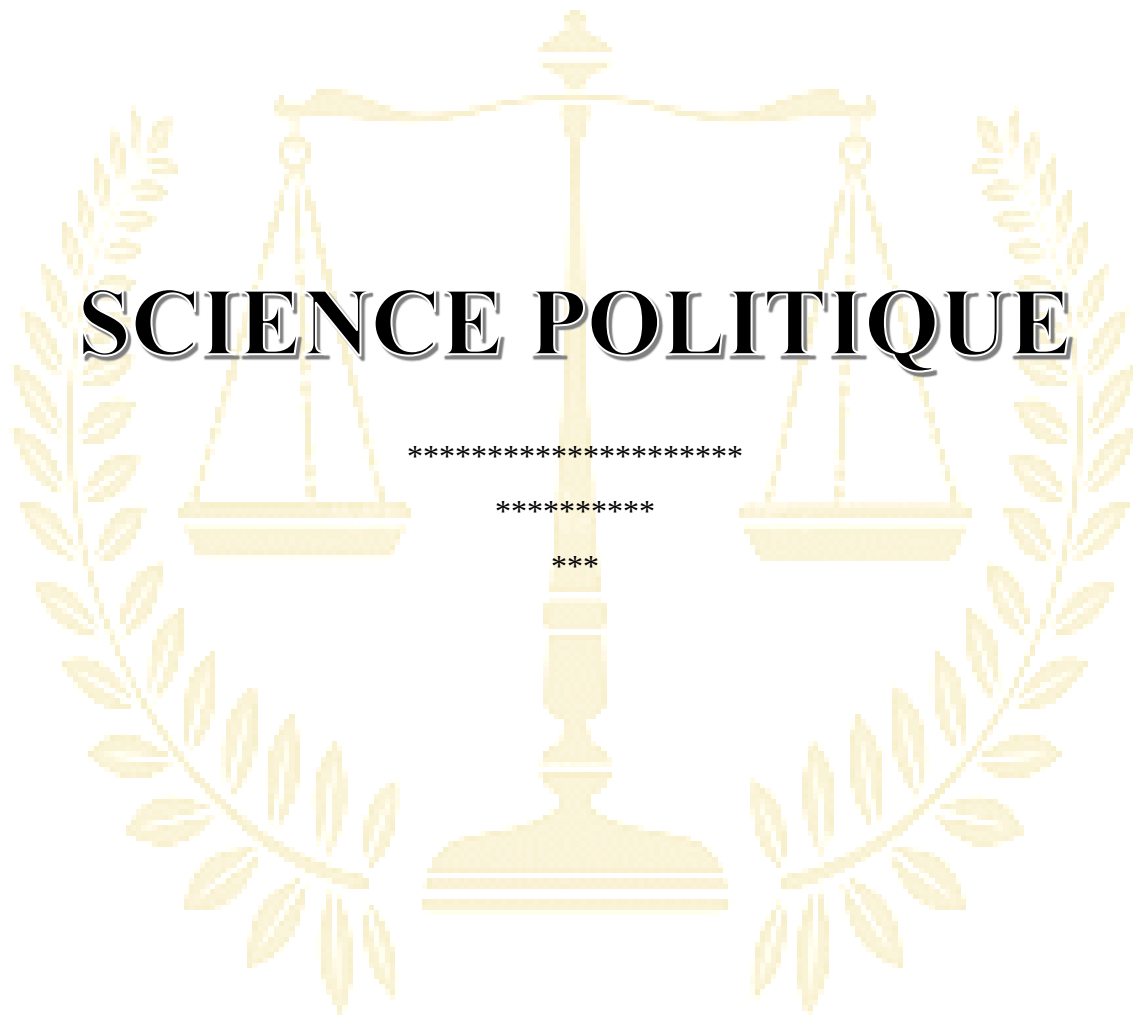
The analysis equally demonstrates, however, that constitutional incorporation alone does not guarantee effective constitutional protection. The practical enforcement of preambular rights remains constrained by structural and institutional impediments, including limited access to constitutional justice, executive influence over key constitutional institutions, judicial restraint, procedural limitations and broader socio-political challenges affecting democratic governance. The constitutional promise embodied in Article 65 therefore continues to outpace its practical realisation. The effectiveness of constitutional rights ultimately depends not only on constitutional text but also on the independence, accessibility and institutional capacity of the bodies entrusted with constitutional adjudication.

Notwithstanding these findings, the study is subject to certain limitations. As a doctrinal and qualitative legal inquiry, it principally relies on constitutional texts, judicial decisions and comparative constitutional analysis rather than empirical evidence concerning the experiences of litigants, judicial behaviour or institutional performance. Furthermore, the evolving nature of Cameroon's constitutional jurisprudence means that future judicial interpretations of Article 65 may further refine—or potentially reshape—the constitutional principles discussed in this article. These limitations do not diminish the study's contribution but instead underscore the dynamic character of constitutional interpretation and democratic constitutional development.

These observations point towards several promising avenues for future research. First, empirical studies examining the extent to which courts, lawyers and litigants invoke the Preamble

in constitutional and administrative litigation would provide valuable insight into its practical operation. Secondly, comparative analyses involving a broader range of African jurisdictions could deepen understanding of the different constitutional models governing the legal effect of constitutional preambles and their influence on democratic governance. Thirdly, future scholars may investigate the relationship between Article 65 and the progressive judicial enforcement of socio-economic rights, particularly in light of emerging constitutional jurisprudence across Africa. Finally, interdisciplinary research integrating constitutional law, political science and judicial governance would enrich understanding of how institutional independence, civic constitutional literacy and electoral governance shape the practical enforceability of constitutional rights.

Ultimately, the constitutional significance of Article 65 extends beyond the interpretation of a single constitutional provision. It raises broader questions concerning constitutional supremacy, transformative constitutionalism and the capacity of constitutional law to translate normative commitments into lived democratic realities. The enduring challenge for Cameroon is therefore not whether the Preamble forms part of the Constitution—that question is now doctrinally settled—but whether constitutional institutions will progressively give full practical effect to the rights and freedoms that it proclaims. In this respect, the present study seeks not to conclude the debate but to stimulate a broader scholarly and judicial conversation on the future of constitutional justice, democratic governance and the effective protection of fundamental rights in Cameroon and across emerging constitutional democracies.



L'appropriation par les acteurs des politiques publiques de lutte contre le changement climatique. Cas des mangroves de Douala

L'appropriation par les acteurs des politiques publiques de lutte contre le changement climatique.

Cas des mangroves de Douala

Page | 255

Par:

Jeffried Lacy Kouamen

Doctorant en Science politique,

Université de Douala

Résumé :

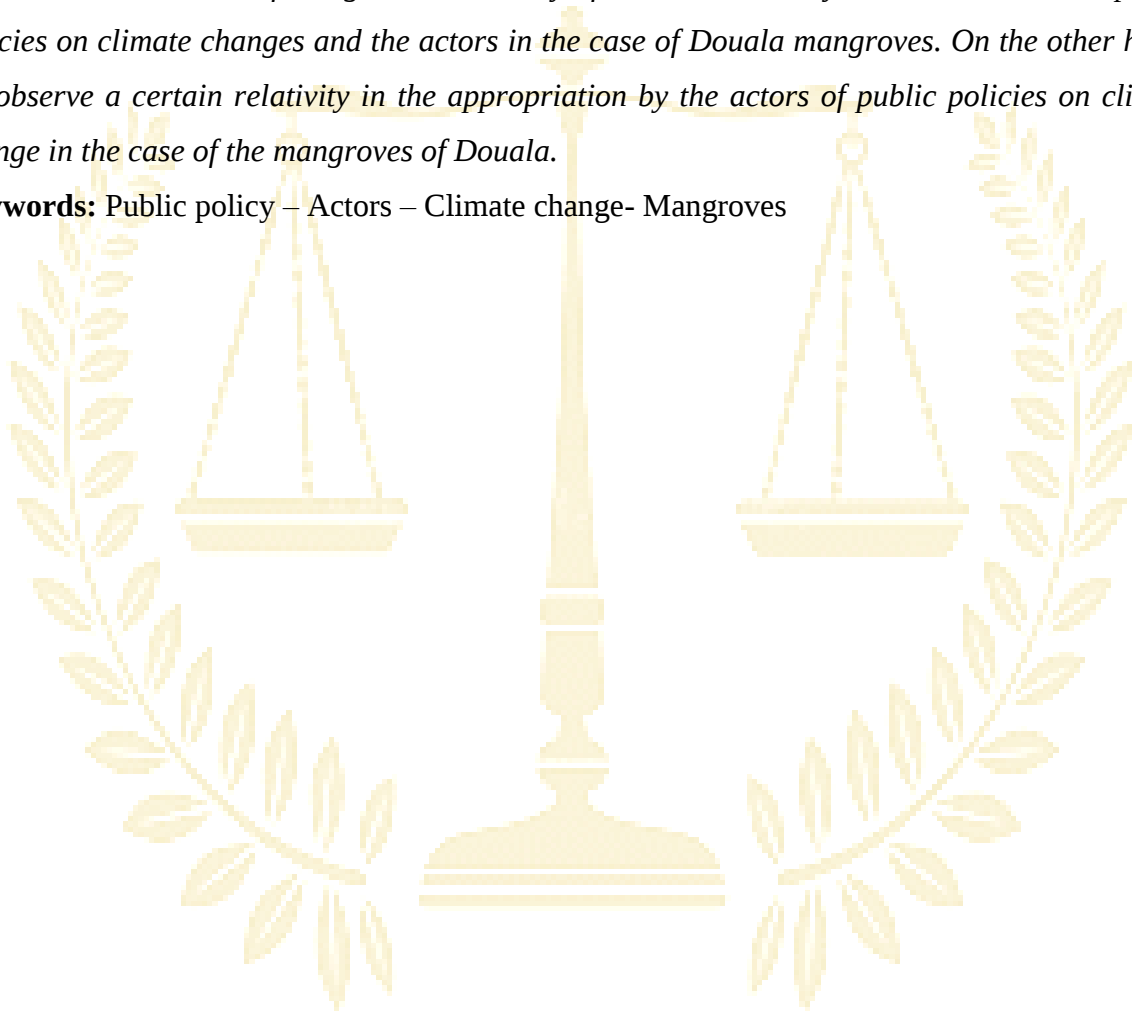
Dans un contexte où l'importance de tenir compte du changement climatique dans nos sociétés et notamment au Cameroun est constamment mis en avant, il nous semble important de nous intéresser au niveau d'appropriation par les acteurs des politiques publiques de ce phénomène global. En raison du large spectre d'action de ces politiques, nous proposons de circonscrire notre cadre d'observation au cas des mangroves de la ville de Douala. Il convient d'une part de poser les politiques publiques de lutte contre les changements climatiques et leurs acteurs dans les mangroves de Douala. D'autre part, d'observer une certaine relativité de l'appropriation par les acteurs des politiques publiques du changement climatique dans le cas des mangroves de Douala.

Mots clés : Politiques publiques – Acteurs – Changement climatique – Mangroves

Abstract:

In a context where the importance of taking climate change into account in our societies, and particularly in Cameroon, is constantly being emphasized, it seems important to us to take an interest in the level of appropriation of this global phenomenon by public policy actors. Because of the broad spectrum of action of these policies, we propose to circumscribe our framework of observation to the case of mangroves in the city of Douala. It conveys on one hand, to set public policies on climate changes and the actors in the case of Douala mangroves. On the other hand, we observe a certain relativity in the appropriation by the actors of public policies on climate change in the case of the mangroves of Douala.

Keywords: Public policy – Actors – Climate change- Mangroves



Introduction

Les changements climatiques se sont hissés au rang des préoccupations mondiales les plus pressantes de ces dernières années. Les différentes conférences annuelles sur la question inscrivent désormais ce problème au cœur des domaines d'action prioritaires des États. Ces derniers se sont en effet engagés, par la signature de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), à prendre les mesures adéquates pour y faire face. En tant que partie prenante à cette convention, le Cameroun s'est également inscrit dans ce mouvement en érigeant la question climatique en un enjeu majeur de protection environnementale. Ainsi, sur le plan national, on voit émerger des actions qui traduisent un certain volontarisme étatique. Toutefois, il demeure difficile de pleinement circonscrire le champ d'action des politiques nationales de lutte contre les changements climatiques. Cette difficulté découle de la dimension transversale¹ qui caractérise l'objet climatique, dont l'effet corollaire est de multiplier les cadres d'intervention de l'État.

Page | 257

C'est précisément pour pallier cette difficulté de délimitation que nous avons circonscrit ce travail aux mangroves de la ville de Douala. Ces forêts de palétuviers, caractéristiques des zones littorales de certains pays tropicaux, couvrent plus de 30 % des 400 km de côtes². du Cameroun. De nombreuses recherches internationales ont mis en avant l'importance de ces écosystèmes comme puits de carbone³ dans la lutte globale contre le réchauffement. De même, la première communication nationale⁴ sur les changements climatiques reconnaît explicitement la vulnérabilité de ces milieux⁵. La convergence de ces éléments témoigne, à notre sens, d'une amorce de prise en compte étatique du changement climatique dans les espaces de mangroves.

Au-delà de la formulation nationale des politiques climatiques se pose la question de leur traduction concrète au niveau local, notamment par les acteurs⁶ chargés de leur mise en œuvre. Dans le cadre de cette analyse, nous proposons d'appréhender cette appropriation par les acteurs

¹ Yann Berard, « Le global, nouvelle grandeur politique de la nature ? » *Natures Sciences et Sociétés*, 23, p217-225 (2015)

² MINEPPED, *Atlas des mangroves du Cameroun*, Ministère de l'environnement de la protection de la nature et du développement durable Juin 2017 p1

³ PNUE, *Les mangroves d'Afrique centrale des puits de carbone aux multiples atouts, une évaluation pour la REDD+*, Programme des Nations Unis pour l'environnement, Février 2013

⁴ La communication nationale est une étude destinée à mettre en application la méthodologie conçue par le GIEC à l'effet d'évaluer les impacts des changements climatiques et les mesures d'adaptation nécessaires. Voir Eugène Yves Kede, *La gouvernance climatique au Cameroun : sociologie d'une action publique internationale en contexte africain*, L'Harmattan, 2017, p97

⁵ MINEF, *Communication nationale initiale sur les changements climatiques*, Ministère de l'environnement et des forêts, 2005, p42

⁶ Aurelien Thomas Evrad, Guillaume Gourgues, Thomas Riberon, « Acteur », in Laurie Bossaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5 éditions, Paris Presses Sciences Po, p 30

sous l'angle de leur capacité, au sein de leur sphère de compétences, à décoder et opérationnaliser ces politiques publiques⁷. Ces actions publiques visent à atténuer ou à s'adapter aux changements climatiques⁸ entendus ici comme les modifications du climat global attribuées aux activités humaines qui altèrent la composition de l'atmosphère mondiale.

Au Cameroun, la recherche scientifique s'est déjà intéressée à la déclinaison de ces enjeux, principalement en lien avec les forêts nationales. C'est le cas, par exemple, des travaux d'Yves Kede sur la gouvernance climatique, ou de l'analyse de Félicien Kengoum et Anne-Marie Tiani sur les politiques d'adaptation et d'atténuation. D'autres chercheurs ont exploré les pratiques de résilience dans certaines zones agroécologiques spécifiques, à l'instar de Jean-Emmanuel Minko et Michel Awono dans le bassin du lac Tchad, ou de l'étude d'Yves-Patrick Mbangue et Michel Awono sur la sécurité environnementale face aux inondations dans le Littoral et l'Extrême-Nord. Pour sa part, le présent article choisit de focaliser son attention sur l'appropriation par les acteurs des politiques publiques climatiques spécifiquement dans les mangroves de Douala.

Dans un contexte où la problématique climatique s'institutionnalise fortement, il apparaît pertinent d'interroger l'effectivité de l'action publique sur le terrain. Dès lors, une question principale sous-tend ce travail : peut-on parler d'une appropriation par les acteurs des politiques publiques de lutte contre les changements climatiques dans le cas des mangroves de Douala ?

afin de mettre en lumière le rôle des structures formelles et informelles dans la détermination des comportements politiques, et d'autre part l'approche par les instruments d'action publique, considérés comme porteurs d'une représentation spécifique des enjeux.

Pour vérifier cette hypothèse, il conviendra, dans un premier temps, d'analyser le cadre institutionnel et la pluralité des acteurs de la lutte contre les changements climatiques dans les mangroves de Douala (I), avant de mettre en évidence, dans un second temps, les limites et la relativité de l'appropriation de ces politiques par ces mêmes acteurs (II)

I- LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS LES MANGROVES DE DOUALA ET LEURS ACTEURS

Les politiques publiques de lutte contre les changements climatiques n'interviennent pas sur un terrain vierge. Globalement, elles tendent à s'appliquer dans des secteurs ou des espaces géographiques déjà encadrés par d'autres politiques, à l'instar de la politique nationale de gestion

⁷ Daniel Kubler et Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p7

⁸ Convention cadre des nations unis sur les changements climatiques CCNUCC article 1

des mangroves. Ainsi, à partir du cas des mangroves de Douala, on observe l'addition des politiques publiques de lutte contre les changements climatiques à la politique nationale de gestion des mangroves (1), avant d'identifier les principaux acteurs de cette politique (2).

1- La distinction des politiques publiques de lutte contre les changements climatiques à la politique nationale de gestion des mangroves

Page | 259

Avant d'identifier les acteurs des politiques de lutte contre les changements climatiques dans les mangroves de Douala, il convient de distinguer les politiques nationales de gestion des mangroves (a) des politiques publiques de lutte contre les changements climatiques (b), afin de poser le contexte qui influence l'appropriation par les acteurs.

a- Les politiques publiques nationales de gestion des mangroves

Le Cameroun est un pays qui jouit d'une importante diversité culturelle, sociale et géographique. Il est divisé en cinq grandes zones agroécologiques : la zone soudano-sahélienne, qui correspond aux régions de l'Extrême-Nord et du Nord ; la zone des hautes savanes, qui s'étend sur la région de l'Adamaoua ; la zone des hauts plateaux, dans les régions de l'Ouest et du Nord-Ouest ; la zone forestière à pluviométrie bimodale, qui correspond aux régions du Centre, de l'Est et à une partie de la région du Sud ; enfin, la zone forestière à pluviométrie monomodale, qui s'étend sur une autre partie de la région du Sud, sur la région du Sud-Ouest et sur la région du Littoral. Le Cameroun possède également une importante façade maritime qui s'étend sur plus de 400 km, dont les mangroves occupent plus de 30 %. Les mangroves camerounaises sont réparties dans trois zones : l'estuaire du Ntem, l'estuaire du Rio del Rey et l'estuaire du Cameroun⁹. où l'on retrouve les mangroves de la ville de Douala.

Ces écosystèmes font l'objet d'une politique publique se présentant comme un programme d'action gouvernemental¹⁰ dans un espace géographique déterminé, en raison de l'inscription de ces milieux sur l'agenda gouvernemental¹¹ de l'Etat camerounais. Trois aspects relativement interliés expliquent cette mise à l'agenda : les services écosystémiques et socioéconomiques rendus par les mangroves, ainsi que le problème de leur destruction¹². À partir de l'identification de ces facteurs appelant à une intervention étatique, nous considérons que les politiques publiques

⁹ MINEPPED, *Atlas des mangroves du Cameroun*, op cite p14

¹⁰ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Que sais-je, Presses universitaires de France, p11

¹¹ Selon la définition de John Kingdon l'agenda gouvernemental représente « la liste des sujets ou des problèmes auxquels les acteurs gouvernementaux et les personnes évoluant à proximité du gouvernement accordent une sérieuse attention à un moment donné » citation de Daniel Kubler, Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p 19

¹² MINEPPED, *Stratégie nationale de gestion durable des mangroves et des écosystèmes côtiers*, Ministère de l'environnement de la protection de la nature et du développement durable, 2015 p 24-

appliquées dans les mangroves poursuivent deux objectifs principaux. Le premier est d'ordre environnemental et se rapporte à la protection des mangroves en raison de leurs rôles écologiques et des dégradations anthropiques qu'elles subissent. Le second objectif est socioéconomique, dans la mesure où les mangroves se situent au croisement de plusieurs activités sociales, culturelles et économiques.

L'observation des textes législatifs et des programmes qui encadrent les politiques publiques nationales de gestion des mangroves tend à confirmer cette position. Parmi les instruments mobilisés au sein de ces politiques publiques, nous pouvons citer l'article 94 de la Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement de 1996, qui érige les mangroves au rang d'écosystèmes faisant l'objet d'une protection particulière. De même, la Stratégie nationale de gestion durable des mangroves¹³ et des écosystèmes côtiers se donne pour objectif de freiner et d'inverser la dégradation de ces écosystèmes afin de pérenniser et développer leurs fonctions écologiques, économiques et sociales. En somme, les mangroves du Cameroun, et celles de Douala en particulier, font l'objet de politiques publiques spécifiques visant à concilier la protection et l'exploitation de ces espaces.

b- L'addition des politiques publiques de lutte contre les changements climatiques aux écosystèmes de mangrove

Les politiques publiques de lutte contre les changements climatiques sont des politiques publiques internationales¹⁴ qui se définissent comme l'ensemble des programmes d'action revendiqués par les autorités publiques et ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire étatique ou national. Elles illustrent le fait que la participation aux accords internationaux¹⁵ constitue un facteur structurant des politiques publiques nationales ; c'est en effet en vertu de l'adhésion du Cameroun à la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) que l'État se trouve contraint de prendre des mesures pour atteindre les objectifs conventionnels. Ainsi, les politiques de lutte contre les changements climatiques au niveau national peuvent être perçues comme l'ensemble des programmes d'action¹⁶. que le gouvernement du Cameroun engage dans le cadre de la mise en œuvre de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

¹³ Idib p 54

¹⁴ F Petitville, A Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol56, n03, 2006, p 357-366

¹⁵ Luc Bernier, Guy Lachapelle, « L'étude des politiques gouvernementales » in Stephane Paquin, Luc Bernier, Guy Lachapelle, *L'analyse des politiques publiques*, Presses universitaires de Montréal, 2011, p31

¹⁶ Yves Kede, *La gouvernance climatique au Cameroun*, op cite p181

Suivant l'article 2 de cette convention, son objectif principal est de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». La poursuite de cet objectif implique le déploiement d'actions d'atténuation et d'adaptation. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) définit l'atténuation¹⁷ comme la démarche consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou à renforcer l'absorption de ces gaz par des puits afin de limiter les changements climatiques à venir. L'adaptation¹⁸ quant à elle, se définit comme la démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences, de manière à en réduire ou à en éviter les effets préjudiciables et à en exploiter les opportunités bénéfiques. Dès lors, la conduite des politiques climatiques par les parties à la convention consiste en l'opérationnalisation de ces deux piliers dans les différents secteurs ou espaces géographiques concernés.

Au niveau national, des mesures spécifiques ont été prises afin de matérialiser ces engagements. Les exemples de la Stratégie nationale REDD+ (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, gestion durable, conservation des forêts et amélioration des stocks de carbone) pour l'atténuation, et du Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC) pour l'adaptation, illustrent cette volonté de concrétiser l'action de l'État. Dans le cas spécifique des mangroves, ces écosystèmes sont doublement concernés par ces enjeux en raison de leur fort potentiel de séquestration des gaz à effet de serre¹⁹ et de leur capacité à renforcer la résilience face aux phénomènes extrêmes²⁰ tels que les inondations ou la montée du niveau de la mer. La convergence de ces différents aspects intègre pleinement les mangroves en général, et celles de Douala en particulier, au cœur des politiques nationales de lutte contre les changements climatiques.

2- Les multiples acteurs des politiques de lutte contre les changements climatiques dans les mangroves de Douala

Il est question ici d'identifier les acteurs intervenant dans les politiques de lutte contre les changements climatiques dans les mangroves de Douala. Deux catégories d'acteurs retiennent

¹⁷ GIEC, 2014 : *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des groupes de travail I, II et III au cinquième rapport d'évaluation aux groupes d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, sous la direction R.K Pachauri et L.A Meyer. GIEC, Genève, Suisse, p 84

¹⁸ Idib p87

¹⁹ PNUE, *Les mangroves d'Afrique centrale des puits de carbone aux multiples atouts, une évaluation pour la REDD+*, 2013 op cite

²⁰ MINEPPED, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques*, Ministère de l'environnement de la protection de la nature et du développement durable, 2015, p 32-45

notre attention en raison de leur importance : les acteurs institutionnels (a) et les acteurs non étatiques (b).

a- Les acteurs institutionnels de la lutte contre les changements climatiques dans les mangroves de Douala

Page | 262

Notre analyse porte ici sur les acteurs jouissant d'une légitimité institutionnelle dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre les changements climatiques dans les mangroves de Douala. Nous identifions à cet effet trois catégories d'acteurs : les acteurs ministériels via leurs services déconcentrés, les organisations internationales et les collectivités territoriales décentralisées (CTD).

La présence d'acteurs ministériels dans les différentes étapes d'une politique publique constitue un critère majeur de son existence et de son opérationnalisation. Au niveau régional et départemental, ces ministères sont représentés respectivement par les délégations régionales et départementales. Relativement à la déclinaison locale des politiques climatiques dans les mangroves, trois acteurs ministériels interviennent principalement ²¹ : le Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable (MINEPPED), le Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF), et le Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries Animales (MINEPIA).

Le MINEPPED apparaît comme l'acteur pivot de ces politiques dans les mangroves de Douala. Structurellement, il occupe une place centrale dans l'architecture de la gouvernance climatique au Cameroun. En tant que point focal technique et politique²² de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, il s'impose comme le principal maître d'œuvre de l'intégration et de l'application de ces politiques, tant au niveau national que dans les mangroves de Douala. Il dispose, à cet effet, d'importantes ressources informationnelles, matérialisées par l'existence d'un service spécifiquement chargé des politiques de lutte contre les changements climatiques au sein de la délégation régionale du Littoral.

Le MINFOF et le MINEPIA sont également investis dans cette arène publique. Pour le MINFOF, cette implication se fonde sur la reconnaissance de l'expertise et de la pleine compétence de ses services sur l'ensemble des questions relatives à la gestion des forêts. De même, les services du MINEPIA jouissent d'une légitimité historique dans la gestion des ressources halieutiques,

²¹ MINEPPED, *Stratégie nationale de gestion durable des mangroves et des écosystèmes côtiers*, Ministère de l'environnement de la protection de la nature et du développement durable, op cite p 52

²² Eugène Yves Kede, *La gouvernance climatique au Cameroun* p62

notamment en ce qui concerne leur protection et leur exploitation. Les menaces que font peser les changements climatiques sur ces ressources²³ justifient le déploiement sectoriel de cet acteur.

Les acteurs internationaux interviennent aussi activement dans la configuration de ces politiques au niveau local. Nous avons identifié deux organisations multilatérales majeures : l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Pour ces entités, la lutte contre les changements climatiques se présente comme l'impératif environnemental global par excellence, une centralité renforcée par la médiatisation de la crise climatique et la récurrence des crises écologiques qui corroborent les projections du GIEC. Dotées de réelles ressources financières et techniques, la FAO et l'UICN soutiennent de longue date des initiatives de reboisement et de conservation dans l'estuaire de Douala. L'adossement de ces problématiques anciennes de conservation aux nouveaux impératifs climatiques s'inscrit ainsi dans une dynamique de continuité de leur action.

Enfin, depuis la réforme constitutionnelle de 1996 et ses lois d'application, le Cameroun s'est engagé dans un processus de décentralisation. Cette dynamique vise à accorder une plus grande autonomie aux collectivités territoriales décentralisées (CTD), notamment sur les compétences environnementales transférées. Dans cette perspective, les principaux instruments stratégiques (la Stratégie nationale REDD+ et le Plan national d'adaptation aux changements climatiques) tendent à renforcer le positionnement et les ressources octroyées aux autorités locales. Ces instruments concourent à faire des autorités décentralisées de Douala des acteurs incontournables des politiques climatiques²⁴ appliquées aux mangroves.

Dès lors, l'intégration des collectivités territoriales décentralisées (CTD) de la ville de Douala dans la déclinaison de ces politiques se justifie par deux facteurs essentiels. Le premier est d'ordre territorial : les six communes d'arrondissement de Douala, la Communauté urbaine et la Région du Littoral ont la charge, à divers niveaux, de la gestion des écosystèmes de mangroves situés dans leur aire géographique. De ce fait, elles sont légalement impliquées dans toute action entreprise sur ces milieux. Le second facteur repose sur la récurrence des phénomènes climatiques

²³ MINEPPED, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques* opcite p66

²⁴ On remarque en ce sens, que les deux principaux instruments mobilisés dans notre cas à savoir la stratégie REDD+ et le PNACC reconnaissent aux CTD le rôle d'acteur de ces politiques publiques. Voir MINEPPED, *Stratégie nationale de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, gestion durable des forêts, conservation des forêts et augmentation des stocks de carbone (REDD+) version finale*, Ministère de l'environnement de la protection de la nature et du développement durable, juin 2018 p39, et MINEPPED, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques* p 83

extrêmes²⁵ tels que les inondations ou l'érosion côtière qui impactent négativement leurs territoires et leurs populations. L'observation de ces crises, combinée à la reconnaissance des services écologiques de régulation offerts par les mangroves pour les atténuer, fonde le rôle stratégique des CTD au sein de cette action publique locale.

b- Implication des acteurs non étatiques

Sous l'expression « acteurs non étatiques », nous regroupons l'ensemble des entités autres que les structures institutionnelles susceptibles d'intervenir dans l'arène publique. En raison de leur diversité, notre analyse se focalise sur deux catégories majeures au regard de leur influence sur le terrain : les organisations non gouvernementales (ONG) et les populations locales.

Les ONG comptent parmi les acteurs historiques des mobilisations environnementales au Cameroun. Globalement, les problématiques sur lesquelles interviennent les ONG dans la ville de Douala se rapportent, entre autres, à la gestion et au traitement des déchets, ainsi qu'aux actions de protection et de reboisement des forêts de palétuviers. Sur ces aspects, elles jouissent d'une réelle expertise empirique, reconnue tant par les pouvoirs publics que par les organisations internationales opérant à Douala. Ces dernières les intègrent d'ailleurs fréquemment comme partenaires techniques et financiers dans divers projets. C'est le cas, par exemple, de l'ONG *Cameroun Ecology*, qui a supervisé un projet de reboisement dans la réserve de faune de Douala-Édéa, ou du *Watershed Task Group*, qui pilote une initiative similaire dans la zone de Bonendale. L'ancrage ancien de ces organisations dans la gestion des écosystèmes côtiers, combiné à l'articulation logique entre préservation des mangroves et séquestration du carbone, conduit à les associer de façon pragmatique aux politiques de lutte contre les changements climatiques. Cette implication locale se trouve d'ailleurs légitimée par les compétences que les différents instruments nationaux et internationaux de gouvernance climatique reconnaissent formellement aux ONG.

Dans la même logique, suivant l'impératif participatif des politiques écologiques contemporaines, les populations sont appelées à se prononcer sur les arbitrages environnementaux²⁶ qui engagent leurs espaces de vie. Dans le contexte camerounais, cette implication citoyenne dans la gouvernance de la nature est formellement consacrée par la Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement²⁷ de 1996. C'est fort de ce double ancrage, théorique et légal, que les populations s'imposent comme des acteurs incontournables de l'action climatique dans les mangroves de Douala. Par « populations », nous entendons non seulement les

²⁵ MINEPPED, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques* op cite p 32-45

²⁶ Maurice Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Hachette, Paris, 1996, p 27

²⁷ Loi portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement 1996 art 3

communautés locales riveraines de ces écosystèmes, mais également l'ensemble des acteurs sociaux qui tirent leur subsistance de l'exploitation socioéconomique de ce milieu²⁸.

Or, les exploitations anarchiques des ressources de la mangrove²⁹ accentuent localement la vulnérabilité face aux dérèglements climatiques, en exposant la ville à des phénomènes extrêmes tels que les inondations, tout en altérant les capacités naturelles d'absorption des gaz à effet de serre de ces écosystèmes. Ce rôle dual des populations à la fois actrices de la dégradation et de la préservation explique l'intérêt particulier que leur portent les pouvoirs publics à travers des campagnes de sensibilisation, mais aussi d'autres acteurs, à l'instar des ONG environnementales qui en font des parties prenantes centrales de leurs projets. De surcroît, les différents instruments de lutte contre les changements climatiques prévoient formellement l'intégration des populations au sein des structures de gouvernance³⁰ chargées de la mise en œuvre de ces politiques, notamment à l'échelle régionale.

II- LA RELATIVE APPROPRIATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE PAR LES ACTEURS

Nous mettons en avant dans cette partie la relativité de l'appropriation des politiques de lutte contre les changements climatiques dans les mangroves de Douala. Après avoir analysé les facteurs explicatifs de cette appropriation relative (1), nous proposerons des pistes d'action susceptibles de favoriser un meilleur engagement des acteurs impliqués (2).

1- Les déterminants de la relative appropriation des politiques climatiques

Nous identifions deux facteurs majeurs susceptibles d'expliquer cette relative appropriation. Le premier a trait à la prépondérance des activités sectorielles traditionnelles menées par les acteurs en dehors des cadres d'action climatique, notamment dans le contexte des mangroves de Douala. Le second concerne la faible opérationnalisation des instruments de lutte contre les changements climatiques à l'échelle locale.

a- La pesanteur des cadres d'action spécifiques à chaque acteur

En raison de leur configuration multi-acteurs, les politiques publiques de lutte contre les changements climatiques sont parfois portées par des entités ne disposant pas, sur le plan cognitif, d'une familiarité établie avec les problématiques environnementales. C'est le cas, par exemple,

²⁸ Il existe de nombreuses activités économiques dans les mangroves tel que la pêche, l'exploitation de produits forestiers non ligneux, ou le commerce de bois. Voir *Stratégie nationale de gestion durable des mangroves et des écosystèmes côtiers (SNGDEM)* p 23-24

²⁹ Idib p

³⁰ Voir MINEPPED, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques* p 85 et MINEPPED, *Stratégie nationale de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, gestion durable des forêts, conservation des forêts et augmentation des stocks de carbone (REDD+)* p39

lors de la mise en œuvre des stratégies d'adaptation, qui mobilisent non seulement l'ensemble des départements ministériels, mais aussi les acteurs non institutionnels³¹. Dans ce contexte, l'intégration des impératifs climatiques induit de nouveaux enjeux et des grilles de lecture inédites que les acteurs doivent s'approprier pour rendre l'action publique effective. Ici, les politiques climatiques ne se substituent pas aux missions habituelles des acteurs, mais s'y sédimentent comme une exigence supplémentaire.

Toutefois, dans notre cas d'étude, on relève un véritable obstacle cognitif à cette prise en compte, ce qui se traduit par une préférence pour le statu quo³² de la part des acteurs concernés. Ce phénomène s'apparente au concept de dépendance au sentier (*path dependency*)³³. Au cours de nos investigations sur le terrain, nous avons pu observer cette force d'inertie tant chez les acteurs institutionnels que non étatiques.

Chez les premiers, la tendance à la gestion sectorielle³⁴ des problèmes publics retarde l'appropriation locale des politiques climatiques. Dans les mangroves de Douala, à l'exception des services du Ministère de l'Environnement de la protection de la nature et du développement durable (MINEPDED) et d'organisations internationales comme la FAO, pour qui le climat constitue le cœur de mission, les délégations départementales du Ministère de la Forêt et de la Faune (MINFOF) et du Ministère de la Pêche et des industries animales (MINEPIA) ne semblent mener aucune activité spécifique intégrant la variable climatique dans leur secteur de compétence. À titre d'exemple, les agents du MINFOF rencontrés conçoivent leur rôle dans les mangroves sous le prisme exclusif de leurs missions régaliennes de gestion des forêts et de la faune. Concernant leur implication dans les politiques climatiques, ces derniers recommandent systématiquement de se référer à l'administration centrale³⁵.

Du côté du MINEPIA, la situation est rigoureusement identique : lors de nos sollicitations, ses agents nous ont renvoyés vers les services du MINEPPED, jugés seuls compétents en la matière, méconnaissant de ce fait leur propre rôle dans l'opérationnalisation de cette politique publique au sein de l'écosystème récepteur de Douala. Les autorités communales s'inscrivent dans

³¹ Un regard sur les différents projets d'adaptation prévu par le plan national d'adaptation aux changements climatiques illustre bien cet état de fait.

³² Laurie Boussaguet, *Les politiques publiques*, Que sais-je, édition 1, 2020, p 59

³³ La notion de path dépendance s'est développée en science politique au cours des années 1990, pour souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. *Dictionnaire des politiques publiques* 5 éditions, Paris, Presses de Science Po, 2019, p394

³⁴ Moïse Tchinkangong Yanou, « La gestion par le haut des catastrophes au Cameroun. Une expression de l'apprentissage étatique des politiques publiques », *Polis/R.C.S.P/C.P.S.R*, Vol 18&19, Numéro 1&2, 2013-2014, p101-127

³⁵ Entretien semi directif avec monsieur Chimi dans les locaux de la délégation régionale du ministère des forêts et de la faune le 25 Aout 2022

une posture similaire. Si nous avons pu identifier, au sein de la Communauté urbaine de Douala (CUD), des acteurs travaillant explicitement sur les liens entre climat et mangroves³⁶, les services environnementaux des communes d'arrondissement restent, dans une large mesure, confinés à leurs activités traditionnelles d'assainissement et de salubrité urbaine.

Page | 267

Pour les acteurs non étatiques, le poids des intérêts et des répertoires d'action passés semble également primer sur l'intégration des enjeux climatiques. Certes, les associations et les ONG rencontrées se montrent conscientes de la crise climatique et de ses incidences sur les mangroves. Toutefois, à la lumière de leurs interventions sur le terrain, le changement climatique apparaît principalement comme un ressort argumentatif destiné à légitimer et à refinancer leur mission générale³⁷ de protection de la nature. Celle-ci continue de se décliner de manière classique par des campagnes de reboisement ou de ramassage des déchets plastiques, qui constituent des enjeux de salubrité prégnants et historiquement ancrés dans l'espace urbain de Douala.

Les populations locales n'échappent pas à cette logique. Même si certains travaux de recherche mettent en évidence une perception locale des dérèglements climatiques au sein de ces écosystèmes³⁸, la posture utilitariste et économique reste largement dominante. Ainsi, les communautés riveraines continuent d'exploiter intensivement les ressources de la mangrove et s'y installent de manière précaire, en développant des stratégies d'adaptation spontanées telles que les constructions sur pilotis ou les déguerpissements temporaires³⁹ lors des crues, en dehors de toute concertation ou planification avec les autres acteurs de l'action publique.

b- La relative mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ et du plan national d'adaptation aux changements climatiques dans les mangroves de Douala

Les instruments font pleinement partie des éléments constitutifs d'une politique publique⁴⁰ et renvoient au contenu matériel de l'action considérée. À cet effet, la lutte contre les changements climatiques au Cameroun s'appuie sur un certain nombre d'outils dédiés. Les instruments et l'usage qu'en font les acteurs exercent une influence déterminante sur le déploiement d'une politique, dans la mesure où ils sont structurellement censés rendre plus prévisibles et visibles leurs

³⁶ Joseph Magloire Olinga, « Mesure d'intervention adaptative aux changements climatiques initiées par la Communauté Urbaine de Douala », *Academia*, 2012 consulté en ligne academia.edu

³⁷ Le reboisement des mangroves contribue effectivement à la lutte contre les changements climatiques dans les mangroves, cependant ces actions sont diluées dans les politiques classiques de conservation des mangroves ce qui ne permet de donner une visibilité sur la dynamique des politiques du changement climatique dans ces écosystèmes.

³⁸ Ndongo Din " Local perception of climate change in mangrove areas of Cameroon coast", *journal of water resource and protection* 8 (05), 608, 2016

³⁹ Idib

⁴⁰ Laurie Boussaguet, *Les politiques publiques*, op cite p26

comportements⁴¹. La capacité des acteurs à mobiliser ces outils climatiques constitue un indicateur majeur de leur niveau d'appropriation. Dans le cas des mangroves camerounaises, et de celles de Douala en particulier, l'action climatique s'articule autour de deux instruments principaux : la Stratégie nationale REDD+ (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts) et le Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC).

Chacun de ces instruments prévoit des structures décisionnelles et opérationnelles chargées de leur déploiement aux échelles nationale, régionale et locale. Pour ce qui est des mangroves de Douala, deux structures clés dérivées du mécanisme REDD+ retiennent l'attention : le comité régional REDD+ et les unités opérationnelles locales REDD+. Le comité régional est constitutionnellement responsable du suivi des activités REDD+ au niveau régional, notamment des programmes et projets infranationaux⁴². Sa composition obéit à la configuration multi-acteurs propre à la gouvernance climatique, instituant une arène d'échanges et de négociation entre les différentes parties prenantes. Quant aux unités opérationnelles locales, elles assurent la mise en œuvre concrète des activités REDD+ à l'échelle territoriale. Toutefois, l'activation effective de ces instances locales reste conditionnée par la présence formelle d'un programme ou d'un projet REDD+ validé dans ces localités⁴³.

Pour sa part, le PNACC attribue des compétences sectorielles à l'ensemble des acteurs en fonction des projets d'adaptation retenus, mais ne met pas en place d'instance propre de coordination globale. Le plan concède néanmoins la possibilité d'adosser la coordination de sa mise en œuvre au comité de pilotage du processus REDD+⁴⁴ tandis que le suivi à l'échelle territoriale relève des délégations régionales du MINEPPED.

L'examen empirique de l'écosystème récepteur de Douala révèle cependant une profonde déconnexion entre ces prescriptions théoriques et la réalité du terrain. On constate l'inexistence matérielle du comité REDD+, tant au niveau de la région du Littoral qu'au niveau des localités spécifiques abritant les mangroves. De surcroît, le rôle écologique des mangroves en matière de résilience n'a donné lieu à aucun projet d'envergure mené sous le prisme du PNACC. L'absence de ces instances d'intermédiation provoque un isolement des différents acteurs, confinés dans leurs sphères de compétence respectives faute d'un cadre formel d'échange. Ce déficit institutionnel

⁴¹ Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « Instrument » in Dictionnaires des politiques publiques, op cite p287

⁴² MINEPPED, *Stratégie nationale de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, gestion durable des forêts, conservation des forêts et augmentation des stocks de carbone (REDD+)* op cite p 42

⁴³ MINEPPED *Stratégie nationale de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, gestion durable des forêts, conservation des forêts et augmentation des stocks de carbone (REDD+)* p 42

⁴⁴ MINEPPED, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques* op cite p 83

restreint la dynamique collective et se traduit par un certain « bricolage » de l'action publique, dépendant exclusivement du degré de sensibilité de chaque entité.

Par exemple, concernant les initiatives de reboisement — qui constituent les principales actions concrètes menées dans les mangroves de Douala —, les services du MINEPPED soutiennent que ces projets consolident le déploiement de la REDD+ ; ils estiment que même en l'absence d'un cadre formel, le reboisement demeure une mesure fondamentale d'atténuation favorisant, par le renouvellement de la biomasse, l'adaptation de l'écosystème. De même, les responsables d'ONG impliqués dans le reboisement ont conscience de contribuer à l'effort climatique global, sans pour autant mobiliser explicitement les instruments ou le lexique formel de la gouvernance climatique⁴⁵. En revanche, lorsque l'on se tourne vers des institutions à faible acculturation climatique, ces dernières circonscrivent leurs interventions au strict périmètre de leurs missions historiques. À titre d'illustration, bien qu'ils interviennent comme partenaires techniques dans les projets de reboisement des palétuviers, les agents du MINFOF ne font jamais référence au mécanisme REDD+, tandis que les services du MINEPIA semblent ignorer l'existence même de ces instruments.

2- Piste d'actions en faveur d'une meilleure appropriation des acteurs

Il est fondamental de promouvoir l'appropriation des politiques de lutte contre les changements climatiques, en particulier au sein de l'écosystème spécifique des mangroves de Douala. À cet effet, le renforcement ciblé des capacités cognitives et techniques des acteurs (a), couplé à l'opérationnalisation effective des commissions régionales et locales du mécanisme REDD+ (b), apparaissent comme des leviers stratégiques majeurs pour structurer et dynamiser cette action publique locale.

a- La nécessité d'un renforcement de capacité constant

Le renforcement des capacités constitue le premier levier susceptible de contribuer à une meilleure appropriation des politiques publiques de lutte contre les changements climatiques. Il englobe non seulement l'acculturation à la problématique climatique en elle-même, mais également la maîtrise des différents instruments mis à la disposition des acteurs dans le cadre de leurs compétences sectorielles. Le recours au renforcement des capacités en vue de favoriser cette appropriation est d'ailleurs formellement encouragé par l'ensemble des référentiels stratégiques nationaux régissant l'action climatique au Cameroun, lesquels soulignent l'urgence d'une telle mesure.

⁴⁵ Lors de nos entretiens avec les membres de certaines ONG, la contribution des mangroves à la réduction des émissions de gaz à effet de serre figurait parmi les arguments mobilisés pour expliquer leur importance.

Son déploiement se justifie par deux facteurs essentiels. D'une part, il permet aux différentes parties prenantes de se familiariser avec les enjeux climatiques globaux et locaux, concourant ainsi à l'émergence d'une représentation partagée des politiques de lutte contre les dérèglements climatiques et de leur déclinaison opérationnelle dans les mangroves. D'autre part, le renforcement des capacités s'impose comme une exigence continue au regard de la nature intrinsèquement dynamique des problématiques climatiques. Ces dernières évoluent non seulement au gré de l'agenda politique international — rythmé notamment par les sessions annuelles de la Conférence des Parties (COP)⁴⁶ mais aussi en fonction des avancées des connaissances scientifiques et des trajectoires biophysiques du climat. Ces deux dynamiques interdépendantes font de l'action climatique un objet d'apprentissage institutionnel constant, indispensable pour permettre aux acteurs de saisir les vulnérabilités propres à leurs domaines d'activité.

Au-delà de cette dimension cognitive, le second aspect militant en faveur de cette démarche concerne l'appropriation technique des outils d'action publique. Les instruments constituent en effet le noyau dur de l'opérationnalisation des politiques environnementales ; ils contraignent les acteurs, leur offrent des ressources spécifiques et véhiculent une représentation propre des problèmes à traiter⁴⁷. Dès lors, renforcer les capacités des acteurs concernant spécifiquement l'ingénierie de ces instruments devient indispensable pour qu'ils puissent s'imprégner des ressources disponibles et des priorités stratégiques.

Dans le contexte des mangroves de Douala, une telle mise à niveau technique favoriserait une intégration plus systémique des variables d'adaptation et d'atténuation au sein des grilles de lecture sectorielles des acteurs. À titre d'exemple, un renforcement des capacités articulé autour de la Stratégie nationale REDD+ serait susceptible de stimuler l'intérêt des communes d'arrondissement et des communautés locales, en rendant visibles et accessibles les opportunités économiques et financières liées aux mécanismes de la finance carbone. De même, une meilleure appropriation des orientations du Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC) permettrait aux différentes administrations locales de mieux anticiper les impacts positifs comme négatifs des dérèglements climatiques sur leurs activités et d'élaborer des réponses planifiées plutôt que spontanées.

b- La mise sur pied des commissions régional et locales de REDD+ et PNACC

⁴⁶ La COP ou conférence des parties fait référence à l'ensemble des Etats signataires de la CCNUCC, elle désigne également un événement politique annuel ce tenant entre octobre et novembre autour des négociations sur le changement climatique.

⁴⁷ Pierre Lascoumes, Patrick Le Gales, *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Presses, 2004, p16

Le second levier identifié pour renforcer l'appropriation des politiques climatiques réside dans l'opérationnalisation des commissions locales prévues par le dispositif REDD+. L'activation concrète de ces commissions régionales et locales permettrait d'instituer un espace de concertation et d'intermédiation direct, dont le rôle est déterminant dans l'appropriation de l'action publique par les acteurs⁴⁸.

Dans le contexte spécifique des mangroves de Douala, la structuration de ce dispositif implique l'élaboration et le déploiement d'un projet REDD+ explicitement dédié aux écosystèmes côtiers de cette circonscription. Une telle initiative, au-delà de la valorisation des capacités de séquestration de carbone propres aux palétuviers, insérerait durablement les différentes parties prenantes dans une dynamique d'apprentissage collectif des vulnérabilités climatiques locales. Par ailleurs, la mise en place de ces commissions REDD+ pourrait pallier les carences institutionnelles du PNACC en optimisant sa gouvernance et sa coordination sectorielle, s'inscrivant ainsi en droite ligne de la volonté stratégique d'intégrer l'adaptation aux changements climatiques dans les politiques sectorielles existantes⁴⁹.

De plus, l'ancrage institutionnel de ces commissions présenterait le mérite de conférer une visibilité matérielle à l'action climatique locale. Dans la configuration actuelle, caractérisée par une vacance de ces instances, les politiques climatiques à l'échelle de Douala apparaissent diffuses, fragmentées, voire inexistantes pour les acteurs de terrain. Pourtant, la zone côtière du Littoral, à laquelle appartient la métropole de Douala, est scientifiquement identifiée comme l'une des plus vulnérables du pays face aux impacts des dérèglements climatiques.

Au sein de l'écosystème des mangroves, ces commissions offriraient aux acteurs un cadre idoine pour appréhender les fonctions régulatrices de ces milieux, notamment en matière de résilience côtière, ce qui consoliderait l'exécution des directives du PNACC. En somme, l'inclusion des forces vives locales, adossée aux capacités de coordination et d'arbitrage qu'offrent les commissions régionales et locales du mécanisme REDD+, s'impose comme une condition sine qua non pour promouvoir l'appropriation des politiques climatiques, permettant de concilier efficacement les impératifs d'atténuation et les urgences d'adaptation dans les mangroves de Douala.

Conclusion

Au terme de ce travail de recherche consacré à la gouvernance locale des écosystèmes côtiers face aux défis climatiques, notre démonstration s'est articulée autour de deux axes

⁴⁸Patrick Hassentefuel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 p306

⁴⁹ MINEPPED, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques*, op cite p 83

directeurs. Le premier a consisté en l'identification préalable des référentiels d'action publique et de la cartographie des acteurs investis dans les mangroves de Douala, une étape essentielle pour baliser le contexte de notre analyse. Le second point s'est attaché à mettre en exergue la relative appropriation de ces politiques climatiques sur le terrain, révélant une extrême variabilité des niveaux d'acculturation des acteurs tout en formulant des pistes d'action concrètes pour y remédier.

L'ensemble des données empiriques et théoriques mobilisées confirme le caractère partiel, différencié et fragmenté de cette appropriation au sein de l'écosystème récepteur de Douala. Néanmoins, la centralité croissante accordée à la durabilité environnementale dans les macro-politiques nationales, comme en témoigne son intégration au cœur de la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30)⁵⁰ invite à élargir ce questionnement. Les multiples ramifications transversales de l'agenda climatique au sein d'autres secteurs publics (urbanisme, transports, développement industriel) justifient pleinement l'ouverture de nouveaux chantiers de recherche sur les dynamiques d'appropriation sectorielles. Il est désormais acquis qu'une mise en œuvre effective et systémique de l'action climatique au Cameroun restera tributaire d'un véritable alignement cognitif et d'une appropriation réelle par l'ensemble des forces vives, institutionnelles et non étatiques.

⁵⁰ République du Cameroun, *Stratégie nationale de développement 2020-2030*, p 66

Qui veut la sécession ? La dynamique sécessionniste camerounaise à l'épreuve de l'adhésion populaire

Who Wants Secession? Cameroon's Secessionist Movement Put to the Test of Popular Support

Par : Page | 273

Théodore BENGANGUE

Doctorant en Science politique

Université de Douala

Résumé :

Cet article examine les dynamiques sécessionnistes ambazoniennes en s'appuyant sur l'idée selon laquelle la sécession ne constitue toujours pas un phénomène sociopolitique souhaitable par la communauté bénéficiaire, contrairement à ce qu'affirment les acteurs sécessionnistes. S'ils avancent que le projet sécessionniste vise à régler les problèmes sociopolitiques auxquels sont confrontés leurs communautés, la crédibilité des acteurs, les identités concurrentes, les stratégies de mobilisation, les aspirations des communautés dites marginalisées produisent l'effet contraire. Ainsi, nous nous posons les questions à savoir : Qui souhaite la sécession dans un pays multiethnique comme le Cameroun ? Quels sont les facteurs qui conduisent au non consentement et à l'unicité de la population autour du projet sécessionniste ? Et quel avenir pour un mouvement sécessionniste non consensuel ? À partir de données non exhaustives issues des enquêtes d'opinion publique menées au Cameroun entre 2021 et 2025, et auprès d'échantillons nationaux représentatifs, cette étude analyse les déterminants des attitudes séparatistes ou non parmi les Camerounais des deux bords sociohistoriques. Les résultats montrent que les perceptions de discrimination, les facteurs idéologiques (notamment le clivage francophone-anglophone et l'affiliation partisane), les us et coutumes influencent le soutien ou pas à la sécession. Nos conclusions apportent un soutien solide à la théorie des griefs et montrent en outre que l'adhésion populaire joue un rôle déterminant dans l'aboutissement d'un projet sécessionniste.

Mots clés : Sécession, adhésion populaire, mobilisation, fédéralisme.

Abstract:

This article examines Ambazonian secessionist dynamics by drawing on the premise that secession does not necessarily constitute a desirable sociopolitical outcome for the purported beneficiary communities, contrary to the claims advanced by secessionist actors. While the secessionist project is often framed as a response to the socio-political grievances affecting these communities, factors such as actor credibility, competing identities, mobilization strategies, and the articulated aspirations of so-called marginalized groups may instead produce counterproductive effects. Accordingly, this study addresses the following research questions: Who actually supports secession in a multiethnic polity such as Cameroon? What factors account for the lack of consent and the absence of popular unanimity surrounding the secessionist project? What are the prospects for a non-consensual secessionist movement? Drawing on original, though non-exhaustive, data derived from public opinion surveys conducted in Cameroon between 2021 and 2025, as well as nationally representative samples, this study analyzes the determinants of separatist versus non-separatist attitudes among Cameroonians across the country's two major socio-historical blocs. The empirical findings indicate that perceptions of discrimination, ideological factors (notably the Francophone–Anglophone cleavage and partisan affiliation), as well as customary norms and practices significantly shape support for or opposition to secession. The study's conclusions provide strong empirical support for grievance-based theories of collective action and further demonstrate that popular adherence constitutes a decisive factor in the success or failure of a secessionist project.

Keywords: secession – Popular endorsement – Mobilization – Federalism

Introduction

Au début du conflit sécessionniste au Cameroun, nombreux sont les universitaires, journalistes et acteurs politiques qui, à juste titre ou pas, ont présenté le conflit comme étant la manifestation des frustrations de communauté sécessionnistes, reflet d'une marginalisation et une mal gouvernance. Hélas, nombreux d'entre eux ont introduit des facteurs vraisemblablement pertinents au regard des causes structurelles et même conjoncturelles qui ont émaillé le début des conflits. Certains ont avancé l'argument sur les préconditions économiques des zones anglophones, le positionnement relatif de ces derniers au sein de la structure politico-institutionnelle, les frustrations par rapport aux autres régions, la forme de décentralisation de l'État, une perte d'identité et d'autonomie, etc. Des facteurs susceptibles de justifier, à juste titre la mobilisation unilatérale des groupes impliqués en faveur de la cause sécessionniste. Et portant la timidité avec laquelle cette mobilisation s'est opérée laisse entrevoir une forme de résistance voire un désaveu du mouvement sécessionniste.

Page | 275

Le conflit sécessionniste Camerounais constitue un des problèmes les plus intéressants des dernières années sur le plan de la science politique et de la mobilisation sociologique en particulier. En plus de soulever d'interrogations quant à la capacité de l'État à faire face à ce genre de conflit, le cas camerounais pose une question plus fondamentale : celle de l'adhésion populaire ou de la volonté de cohabitation des deux communautés au sein d'une entité politique commune. Les peuples dites sécessionnistes ont-ils la volonté ou non de continuer à vivre ensemble ? Comment expliquer la participation relative et la récusations permanente des populations vis-à-vis du projet sécessionniste et malgré cela, l'on observe un tel degré de violence et une permanence ou mieux encore une insistance dans les affrontements ?

Le présent article tente d'apporter des éléments de réponse à ces questions à l'aide d'une enquête de terrain réalisé entre 2021 et 2025 combinant les causes profondes, les dynamiques conjoncturelles et les aspirations populaires. Il cherche ainsi, dans un premier temps, à combler partiellement les manquements rattachés aux explications du conflit sécessionniste Camerounais les plus fréquemment évoqués. Ces analyses fournissent bien souvent qu'une explication incomplète en ayant soit tendance à négliger la structure sociale de la considération de la sécession par les communautés dites sécessionnistes ou à se cantonner sur l'histoire politique de la nation très lointaine. Pour les plus réductrice, le seul facteur de la marginalisation est suffisant pour expliquer la dynamique sécessionniste. En analysant le conflit sur la base des aspirations des populations, nous souhaitons contribuer à une meilleure compréhension des relations intercommunautaires au Cameroun et illustrer la possible échec du projet sécessionniste, alors très

élitistes qui tarde à mobiliser l'adhésion populaire. À rappeler que nombreux projets d'indépendance échouent en raison d'un déficit de soutien populaire pendant les mouvements de mobilisation et de souveraineté comme ce fut le cas au Québec (1995), en Écosse (2014), à Porto Rico (2017), à Bougainville (2019) ou en Nouvelle-Calédonie (2020)¹. Si des facteurs tels que l'information incomplète, les anticipations erronées ou la pluralité des objectifs peuvent expliquer ces échecs, l'incapacité des mouvements sécessionnistes à mobiliser des segments plus larges de la population constitue également une variable explicative centrale. Dès lors, la compréhension des mécanismes permettant aux mouvements d'élargir leur base sociale apparaît comme un enjeu analytique majeur.

C'est dire que les dynamiques de mobilisation du projet sécessionniste ambazonien est en apparence contradiction avec les aspirations populaires qui trouve que le système fédéral est une option privilégiée (III), occasionnant un rejet symbolique de la mobilisation sécessionniste ambazonienne (I), et dont la fragmentation identitaire et l'indétermination stratégique entravent la consolidation du mouvement en une dynamique cohérente et efficace (II).

I- MOBILISATION POPULAIRE OU SÉCESSIONNISME CONTESTÉ EN CONTEXTE CAMEROUNAIS : LE REJET SYMBOLIQUE DE LA MOBILISATION SÉCESSIONNISTE AMBAZONIENNE COMME PREMIÈRE FENÊTRE D'OPPORTUNITÉ

La mobilisation en science politique est un concept au contours pluriels et parfois insaisissables. Pour Charles TILLY, la mobilisation serait un processus permettant à un groupe social de passer d'un état passif à la participation active à la vie politique². David S. MEYER³ la définit comme le processus consistant à « *engager des individus et à les amener à entreprendre une action orientée au service d'un ensemble d'objectifs* ». Doug McAdam⁴ met quant à lui l'accent sur la dimension subjective de ce processus, en soulignant la nécessité d'une libération cognitive, c'est-à-dire la prise de conscience collective de l'injustice d'une situation et la conviction que celle-ci peut être transformée par l'action collective. Dans cette même perspective, Robert BENFORD et David A. SNOW, soutiennent que la mobilisation suppose un travail de cadrage « *framing* » par lequel une situation donnée est construite comme problématique. Ce

¹ GRIFFITHS Ryan, *Secession and the sovereignty game: Strategy and tactics for aspiring nations*, Cornell University Press, 2021.

² TILLY Charles, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1978. p69.

³ MEYER David SIDNEY., *How social movements (sometimes) matter*, John Wiley & Sons, 2021.

⁴ DOUG McAdam, *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*, University of Chicago Press 1982.

cadrage doit entrer en résonance avec les individus, afin que ceux-ci reconnaissent et intériorisent le problème comme digne d'attention et soient disposés à agir pour y remédier⁵. Dans une perspective plus prescriptive, Erica CHENOWETH avance que les mouvements non violents doivent atteindre un seuil critique de participation d'environ 3,5 % de la population pour maximiser leurs chances de succès. Selon ses analyses, tous les mouvements non violents ayant atteint leurs objectifs entre 1900 et 2006 ont franchi ce seuil de participation⁶.

Toutefois, dans le contexte du projet sécessionniste camerounais, la mobilisation de citoyens et citoyennes, d'associations ou d'autres groupes de personnes plus ou moins organisés autour d'enjeux de sécession semble ne pas correspondre aux définitions sus-évoquées. L'analyse systémique des facteurs qui contribuent à expliquer l'émergence du mouvement sécessionniste camerounais montre que le phénomène résulte de la conjonction d'une série d'éléments d'importance variable. Il semble qu'il soit possible d'identifier certains facteurs sociaux durables qui contribuent à expliquer le sécessionnisme. Malgré cela, il semble également qu'aucune de ces prédispositions ne permette d'expliquer directement l'émergence des mouvements sécessionnistes. Celle-ci doit plutôt être recherchée dans la confrontation des conséquences des données sociologiques et de la succession des événements, lointains et immédiats, ces derniers apparaissant en définitive comme les causes directes du déclenchement des crises sécessionnistes. Prenant le cas du Cameroun par exemple, la série d'événements qualifiée par de nombreux médias, comme la « *crise anglophone* », se réfère originellement à un ensemble de revendications corporatistes portées par des avocats et des enseignants des régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, dès octobre 2016. En effet,

ils se plaignaient particulièrement, de situations de marginalisation en leur défaveur. Ils fondaient leurs revendications sur des déséquilibres systémiques, qui en dépit d'un bilinguisme et d'un dualisme officiellement consacrés, étaient marqués du sceau de la domination francophone. Les avocats faisaient état de l'absence de traduction de certains textes de lois, de l'affectation dans ces zones de magistrats ne maîtrisant pas le Common Law ou la langue anglaise. Les enseignants faisaient cas de la présence

⁵ BENFORD Robert D and SNOW David A. "Framing processes and social movements: An overview and assessment." Annual review of sociology, 2000, pp.611–639.

⁶ CHENOWETH Erica, "My Talk at TEDxBoulder: Civil Resistance and the "3.5% Rule"." 2013, URL: <https://rationalinsurgent.wordpress.com/2013/11/> (consulté le 22 mars 2026).

d'un nombre trop important d'enseignants francophones dans des établissements (écoles, lycées et universités) des deux régions⁷.

Cette dynamique de mobilisation sécessionniste à partir des mouvements corporatistes dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest met en lumière des limites structurelles qui entravent son enracinement social. D'une part l'approche largement descendante « *top-down* » impulsée par des élites politiques et diasporiques, tend à marginaliser les logiques locales d'adhésion (A) et d'autres part la fragmentation interne, les rivalités de leadership et la contestation de la légitimité des acteurs engagés (B) contribuent à un déficit de crédibilité, réduisant la confiance des populations et leurs dispositions à s'engager pleinement.

Page | 278

A- Une mobilisation entravée par une politique descendante : les limites d'une approche top-down dans la construction de l'adhésion populaire

L'instrumentalisation de la question anglophone animée par la pression des corporations a créé un climat favorable aux discours populistes promettant des changements rapides aux populations des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest Cameroun. L'actuel conflit sécessionniste Ambazonien⁸ a commencé avec le harcèlement provoqué des avocats anglophones engagés dans une manifestation pacifique en septembre 2016 pour exprimer leurs griefs concernant la marginalisation perçue de la pratique du *Common Law* anglophone dans le pays. Le droit commun fait partie d'un héritage culturel acquis pendant la période coloniale et utilisé avant la réunification⁹. Elle avait été divergée et ignorée par le système judiciaire, qui n'avait pas réussi à assurer l'usage de la *Common Law* dans les deux régions anglophones¹⁰. Les avocats ont donc critiqué une tentative de corrompre la pratique et la juridiction de la *Common Law* en nommant des magistrats francophones qui ne comprenaient ni l'anglais ni la *Common Law*.

En novembre 2016, c'est le Syndicat des enseignants anglophones qui s'est mis en grève pour dénoncer la nomination d'enseignants francophones dans des établissements anglophones, qui ne maîtrisaient pas l'anglais et ne respectaient pas le système éducatif *anglo-saxon* disponible dans les écoles et universités anglophones. Plusieurs autres manifestations ont été organisées pour exprimer la marginalisation et l'assimilation des cultures et des valeurs anglophones, mais se sont

⁷ MINFEGUE ASSOUGA Calvin, « Les frontières camerounaises entre héritages historiques et contestations nouvelles », *Revue des Sciences Sociales*, 2018, pp. 26-35.

⁸ Référence est faite au qualificatif repris par plusieurs hommes de médias et hommes politiques au Cameroun et aussi au nom attribué à l'État sécessionniste « *Ambazonie* ».

⁹ NGENYAM BANG Henry et AZIBO BALGAH Roland, "The ramification of Cameroon's Anglophone crisis: conceptual analysis of a looming "Complex Disaster Emergency", Bang and Balgah, *Journal of International Humanitarian Action*, 2022, p. 11.

¹⁰ WONGBI FRU Blaise, *Separatism in Ambazonia and its countering*, Master's Thesis Conflict and Democracy Studies, department of political sciences, faculty of social studies, Masaryk university, 2022, p. 21.

heurtées à la riposte agressive des forces armées gouvernementales. Quelques mois plus tard, on observe la création du Consortium de la société civile anglophone du Cameroun (CACSC) par l'avocat Felix AGBOR BALLA¹¹ pour lancer un mouvement fédéraliste en 2016, défendant les Droits des camerounais anglophones. Le CACSC était composé d'une association d'avocats, d'une association d'enseignants et des syndicats des régions anglophones du Cameroun. Le CACSC a défendu les revendications initiales de la communauté anglophone, notamment : La fin de la marginalisation et du caractère annexionniste du gouvernement¹².

La méfiance du consortium à l'égard du gouvernement l'oblige à insister sur un retour à une forme de gouvernement fédéral afin de garantir la préservation de la culture et de l'identité ethnique des anglophones¹³. Cela a conduit à l'interdiction du Consortium et du SCNC et à l'arrestation des dirigeants du consortium ainsi que de plusieurs autres militants¹⁴. D'un autre côté, le gouvernement pensait que les syndicats avaient un programme caché de sécession et que la revendication du fédéralisme n'était qu'un tremplin vers leurs ambitions. Mais, selon le Consortium, « la répression exercée par le régime a ouvert la boîte de Pandore et l'opinion publique nous a forcés à mettre sur la table la question du Southern Cameroun »¹⁵.

La réponse du gouvernement aux demandes du CACSC visant à lutter contre la marginalisation de la communauté anglophone a radicalisé la population du Southern Cameroun dont les revendications sont passées d'une représentation dans un Cameroun fédéral à un État Ambazonien indépendant. Des groupes armés sécessionnistes ont ensuite émergé en janvier 2017 avec pour objectif de protéger leur patrie et de libérer les Camerounais du Southern Cameroon de la République du Cameroun. Cette milice armée a profité du fait qu'il n'y avait aucune garantie pour un Camerounais Anglophone¹⁶ et que rester à l'écart des combats était une option plus sûre, les dommages collatéraux de la violence étant plus importants sur la population civile anglophone.

¹¹ AGBOR MBALLA NKONGHO Felix, est un avocat en droit de l'homme, vice-président de l'African Bar Association (AFBA) pour l'Afrique centrale et Président du Cameroon Anglophone Civil Society Consortium (CASCs) et Directeur exécutif du centre for Human Rights and Democracy in Africa (CHRDQ).

¹² AGBOR BALLA NKONGHO Felix, "the Cameroon Anglophone crisis: examining escalation and seeking solutions, Africa Programme meeting summary", Chatham House, *the Royal Institute of International Affairs*, November 2017, p.5.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Déclaration du Réseau des Défenseurs des Droits Humains en Afrique Centrale du 20 janvier 2017 sur la détention qualifiée d'arbitraire de M. Felix AGBOR BALLA NKONGHO et M. FONTEM NEBA.

¹⁵ AGBOR BALLA NKONGHO Felix, 'the Cameroon Anglophone crisis: examining escalation and seeking solutions', *Op.Cit.*, p. 5.

¹⁶ Il s'agit contextuellement des Camerounais originaires des régions du Nord-ouest et Sud-ouest du Cameroun. Le concept Camerounais Anglophone peut néanmoins faire objet d'un âpre débat scientifique car les Universitaires sont divisés quant à son contenu ou sa définition.

Les menaces de sanctions également proférées contre les Camerounais anglophones non coopérants et non participants ont contribué à radicaliser les régions anglophones.

La diaspora anglophone a également joué un rôle majeur en contribuant à diffuser la propagande de marginalisation ethno-nationale des anglophones et en défendant une stratégie de lutte à la fois diplomatique et violente¹⁷. La diaspora exalte les différences ethno-nationales au sein de la crise en utilisant constamment le syndrome *nous contre eux*, offrant au passage un soutien irrédentiste et accroît la croyance en la pureté ethnique dans ses campagnes en ligne ; dans le but prétendu de libérer les communautés anglophones de la marginalisation et de restaurer un État indépendant dans la région. Par conséquent, la lutte pour l'indépendance de l'Ambazonie est causée par une différence ethno-nationale en raison de l'opinion dominante des croyances du groupe ethnique anglophone selon lesquelles les groupes ethniques anglophones sont distincts à la fois politiquement et culturellement du groupe ethnique francophone¹⁸.

Doug McAdam¹⁹ dans la théorie du processus politique souligne que la mobilisation repose sur la capacité des entrepreneurs de cause à activer des réseaux préexistants et à s'appuyer sur des structures organisationnelles légitimes. Sauf que les dynamiques Top-down, tendent à contourner ces réseaux de proximité, privilégiant des formes de mobilisation centralisées et déconnectées des bases. Ces considérations permettent d'établir que le déclenchement de la crise sécessionniste par des revendications des acteurs corporatistes, en l'occurrence les avocats et les enseignants constituent un élément d'analyse de la mobilisation populaire. En effet, les mouvements impulsés par des organisations corporatistes s'inscrivaient dans une logique sectorielle. Mais la transformation progressive de ces revendications en conflits armés s'est opérée indépendamment d'une volonté de manifestation populaire. L'aggravation de la crise sous l'effet de l'action des groupes armés séparatistes, s'est traduite par l'imposition de mesures coercitives telles que la fermeture prolongée des établissements scolaires et l'instauration des « journées villes mortes²⁰ », ce qui a provoqué le déplacement de plus de 900 000 personnes, dont au moins 75 000 vers le Nigeria et d'autres pays voisins et a fait des milliers de morts.

¹⁷ OLINGA Michel, "Crise 'anglophone' : la Crise du Cameroun modern Cameroon" *Journal of Studies in the Commonwealth*, 2024, *Special Issue: Conference papers Cameroon and the decolonisation of diplomacy: African perspectives on international relations*, 2024.

¹⁸ WONGBI FRU Blaise, *Separatism in Ambazonia and its countering*, Op.Cit., p. 21.

¹⁹ DOUG McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency*, University of Chicago Press. Chicago. 1982.

²⁰ Division de l'information, la documentation et la recherche d'OFPRA, *La Crise anglophone au Cameroun*, 20 septembre 2018, Cameroun, p. 2.

Dès lors, dans un tel contexte marqué par la contrainte et la peur, il apparaît discutable de penser la mobilisation des populations comme une acceptation volontaire ou un soutien quelconque au mouvement sécessionniste. Au contraire, les enquêtes de terrain tendent à indiquer que les larges segments des populations issues des régions du Nord-ouest et Sud-ouest perçoivent la crise comme étant un phénomène imposé, plutôt qu'un produit d'une mobilisation endogène et voulue. La focalisation excessive sur les acteurs corporatiste ayant déclenché la crise à travers des revendications professionnelles, ajouter à l'éveil des mouvements diasporiques peut expliquer en partie la tendance d'un rejet du projet sécessionniste par les populations locales. Plus fondamentalement, l'insuffisante prise en compte des processus de mobilisation apparaît problématique dans la mesure où la capacité à élargir la base de soutien constitue un levier essentiel pour exercer une pression sur l'État, influencer la position des organisations internationales et légitimer les revendications indépendantistes.

B- Crise de crédibilité et déficit de légitimité des entrepreneurs sécessionnistes : un obstacle à l'élargissement de la base sociale du mouvement

L'évolution de la crise anglophone au Cameroun s'inscrit également dans une trajectoire marquée par une rupture progressive entre les ambitions politiques affichées par les leaders sécessionnistes et leur capacité effective à structurer une mobilisation sociale durable. Cette contradiction apparaît de manière particulièrement saillante lorsqu'on analyse, de façon chronologique, les principaux acteurs et événements qui ont jalonné la transformation du mouvement sécessionniste, depuis les revendications corporatistes initiales jusqu'à sa militarisation et sa fragmentation actuelle.

En effet, la phase inaugurale de la crise, entre 2016 et 2017, est dominée par des mobilisations portées par des acteurs de la société civile tels que Felix AGBOR BALLA, FONTEM NEBA et MANCHO BIBIXY, etc. Ces derniers structurent les revendications autour de la défense du système éducatif anglophone et du respect de la Commonlaw, dans un contexte de dénonciation de la marginalisation des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Des événements marquants, tels que les grèves des avocats et des enseignants en 2016, ainsi que les manifestations populaires à Bamenda, confèrent au mouvement une visibilité nationale et internationale, tout en lui assurant un certain ancrage social. L'arrestation de plusieurs leaders du Consortium en janvier 2017 constitue un tournant, en contribuant à radicaliser une partie de la contestation²¹.

²¹ AGBOR BALLA NKONGHO Felix, "The Cameroon Anglophone crisis: examining escalation and seeking solutions, Africa Programme meeting summary", *Chatham House, the Royal Institute of International Affairs*, November 2017, pp.5

C'est dans ce contexte qu'en octobre 2017, la proclamation symbolique de l'indépendance de l'« Ambazonie » s'annonce, sous l'impulsion de SISIKU Julius AYUK TABE²². Cet événement marque le passage d'un mouvement revendicatif à un projet explicitement sécessionniste²³. Toutefois, l'arrestation de ce dernier en janvier 2018 au Nigeria, suivie de son transfèrement au Cameroun et de sa condamnation à la réclusion à perpétuité, ouvre une crise de leadership majeure. La désignation de Samuel IKOME SAKO comme président intérimaire ne parvient pas à restaurer l'unité du mouvement, mais accentue plutôt les divisions internes, donnant lieu à l'émergence de factions concurrentes se disputant la légitimité politique²⁴. Parallèlement à ces recompositions politiques, la structuration de groupes armés sur le terrain s'intensifie. Des acteurs tels que AYABA CHO Lucas, à travers le Ambazonia²⁵ Governing Council (AGovC) et les Ambazonia Defence Forces (ADF), ou Ebenezer AKWANGA, à la tête du Southern Cameroons Defence Forces (SOCADEF), participent à la militarisation du conflit. Cette dynamique est renforcée par l'apparition de chefs de guerre locaux, parmi lesquels LEKEAKA Oliver alias « *Field Marshal* », actif dans le Lebiale, ou encore diverses figures connues sous des appellations telles que « *General No Mercy* », « *General Transporter* » ou « *General Danger* ». Ces acteurs, souvent autonomes, illustrent la fragmentation extrême du commandement militaire²⁶.

Cette fragmentation est d'autant plus problématique qu'elle s'inscrit dans un contexte où une partie importante du leadership politique opère depuis l'étranger. Ainsi, AYABA CHO Lucas a longtemps dirigé ses activités depuis l'Europe, tandis que Ebenezer AKWANGA agit depuis les États-Unis. Cette externalisation du leadership limite la capacité de coordination avec les combattants sur le terrain et accentue la déconnexion avec les réalités vécues par les populations

²² Site officiel du Gouvernement intérimaire d'Ambazonie, www.ambazonia.org/DFA (Consulté le 25 janvier 2023)

²³ GEBREMICHAEL Mesfin, HAPPI Cynthia, « Cameroon Conflict Insight ». Addis Ababa, Ethiopia, Institute of Peace & Security Studies, 2020, p.7.

²⁴ <https://cameroonnewsagency.com/just-dr-samuel-ikome-sako-new-acting-interim-president-federal-republic-ambazonia/?amp=1> du 4 février 2018 (consulté en mars 2026)

²⁵ Étymologiquement, le terme « *Ambazonia* » dérive du mot « *Ambozes* », le nom local de la région de la baie d'Ambas, à l'embouchure du fleuve Wouri. En 1858, la baie d'Ambas fut colonisée par les missionnaires baptistes anglais dirigés par Alfred Saker et son territoire a été rebaptisé par les missionnaires « *Victoria* », aujourd'hui devenu « *Limbe* », dans la région du Sud-Ouest du Cameroun. Le nom Ambazonia a donc été utilisé pour la première fois comme une construction territoriale en 1985 par l'éminent avocat anglophone et premier président de l'Association du Barreau du Cameroun FON GORJI-DINKA, après la décision unilatérale du Président Paul BIYA de changer le nom de l'État qui passe de la « *République-Unie du Cameroun* » à la « *La République du Cameroun* ». À la suite de cette décision, plusieurs leaders anglophones ont considéré cet acte comme une forme de dissolution de l'union de 1961 entre les sections anglaise et française du Cameroun et en conséquence, FON DINKA a appelé à ce que le Southern Cameroon devienne indépendant et soit rebaptisé « *République d'Ambazonie* ».

²⁶ NGANG Christopher, after over 100 dreaded Amba generals killed: shouldn't these last two standing surrender? The guardian post, 8 June 2023. (consulté en Février 2026)

locales. Elle alimente également les rivalités internes, comme en témoignent les tensions persistantes entre différentes factions du mouvement ambazonien depuis 2018.

Plusieurs autres épisodes illustrent cette dérive vers la désorganisation et la violence diffuse : les affrontements intergroupes entre factions séparatistes, les assassinats de certains commandants locaux, ainsi que les opérations de neutralisation menées par les forces de défense camerounaises ayant conduit à la mort de plusieurs chefs rebelles entre 2021 et 2025. Ces événements traduisent l'absence d'un commandement centralisé capable d'imposer une discipline et une orientation stratégique cohérente.

Dans ce contexte, la question de la crédibilité et de la légitimité des leaders sécessionnistes se pose avec une acuité particulière. D'une part, la multiplicité des centres de pouvoir, les rivalités entre leaders tels que SISIKU Julius AYUK TABE et Samuel IKOME Sako, ainsi que l'autonomisation des groupes armés, affaiblissent la cohérence du projet politique²⁷. D'autre part, l'absence de mécanismes de désignation démocratique et la distance géographique des principaux leaders remettent en cause leur capacité à se prévaloir d'une véritable représentativité.

En outre, les exactions imputées à certains groupes armés incluant des actes d'intimidation, des violences contre les civils et des formes de coercition sociale contribuent à inverser la dynamique initiale de mobilisation. Là où le mouvement reposait initialement sur l'adhésion populaire, il tend désormais, dans certaines localités, à susciter la peur et la contrainte. Cette évolution est particulièrement visible dans les zones rurales où les populations se trouvent prises en étau entre les groupes armés et les forces de sécurité. Et pour reprendre l'analyse de Charles TILLY des dynamiques de mobilisation²⁸, l'auteur précise que la réussite de l'action collective repose en grande partie sur la capacité des acteurs à projeter une image de crédibilité et de légitimité. À travers le modèle WUNC « *Worthiness – Unity – Numbers – Commitment* », la perception morale et sociale des acteurs constitue un levier déterminant de l'adhésion. Les populations sont davantage enclines à se mobiliser lorsqu'elles perçoivent les leaders comme légitimes, cohérents et porteurs d'intérêts collectifs²⁹.

Ainsi, loin de favoriser une adhésion massive, ces dynamiques participent à l'érosion progressive de la base sociale du mouvement sécessionniste. Le déficit de crédibilité et de légitimité des leaders apparaît dès lors comme un facteur structurant de son incapacité à se transformer en mouvement politique unifié et largement soutenu. En définitive, la fragmentation

²⁷ Federal Republic of Ambazonia, Government of Ambazonia & UN Archives, Department of Foreign Affairs, 1st Edition, August 2018, P.38.

²⁸ TILLY Charles, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass, Addison-Wesley, 1978.

²⁹ Ibid.

du leadership, la déconnexion des élites en exil et la violence diffuse constituent autant d'obstacles majeurs à l'élargissement de la base sociale du mouvement et à toute perspective d'adhésion populaire durable.

II- FRAGMENTATION IDENTITAIRE ET INDÉTERMINATION STRATÉGIQUE : LES LIMITES STRUCTURELLES DE LA MOBILISATION SÉCESSIONNISTE AU CAMEROUN

Page | 284

L'analyse d'un conflit sécessionniste impliquant de nombreux acteurs disparates est légion dans la nomenclature des mouvements sécessionnistes à travers le monde. La fragmentation des mouvements impliqués dans le conflit sécessionniste camerounais en cours illustre cette observation. Toutefois, la fragmentation affecte plusieurs dynamiques du conflit, notamment le degré d'implication des populations. Cette fragmentation s'accompagne aussi par une recomposition des identités collectives mobilisées dans le conflit, ainsi qu'une dispersion des lignes de front. Et comme le souligne Charles TILLY, dans *From Mobilization to revolution*³⁰, la mobilisation dépend de la capacité des acteurs à organiser des ressources, à structurer des répertoires d'action cohérents mais surtout à maintenir des formes d'organisation relativement stables. Or le conflit sécessionniste camerounais, est affaibli dans ces trois critères. De même Sidney TARROW, dans *power in movement*³¹, insiste sur l'importance des « *opportunités politiques* » pour soutenir la mobilisation. Lorsque les identités qui sont supposées être alignées face à l'État englobant deviennent concurrentes et fluides, l'atteinte de l'objectif de sécession devient complexe, ce qui limite l'adhésion des populations.

Par ailleurs, John McCathy et Mayer ZALD³² mettent en évidence le rôle des organisations structurées dans la coordination de l'action collective. La multiplication de groupes ou de lignes de fronts, telle qu'observée dans le conflit sécessionniste camerounais, réduit l'efficacité global du mouvement. Cette divergence organisationnelle s'accompagne d'une compétition interne pour la légitimité et le leadership, ce qui détourne les acteurs de l'objectif initial de la mobilisation. Ainsi, nous interrogeons ici les conséquences liées à fragmentation identitaire et la dispersion des lignes de fronts dans le mouvement sécessionniste camerounais. Nous avançons l'idée selon laquelle, la concurrence entre les identités au sein du groupe sécessionniste notamment entre le Nord-ouest et le Sud-ouest Cameroun (A), combinée à l'éclatement des groupes politiques et armés (B), conduit

³⁰ Ibid

³¹ Sidney TARROW, *Power in Movement: social Movements and contentious politics*, 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

³² John McCathy and ZALD Mayer, "Resource Mobilization and social movements: a partial theory" *American Journal of Sociology* 82, N°06, 1977, pp.1212-1241.

à la désarticulation de l'objectif ultime qu'est la sécession, en affaiblissant les dynamiques de mobilisation collective des populations.

A- Des identités fluides et concurrentes : un obstacle à la cristallisation d'une mobilisation unilatérale

Page | 285

Il apparaît à la lecture des revendications sécessionnistes que l'identité présente une valeur prééminente à la mobilisation des acteurs. Plusieurs théories hautement problématiques et scientifiquement pertinentes soulèvent le vif du débat. Parmi elles, le primordialisme. En effet, selon les primordialistes, la mobilisation ethnique fait référence à un groupe d'individus qui partagent une ethnicité, dans la mesure où celle-ci constitue pour eux le résultat d'anciennes rivalités avec d'autres groupes ethniques causées par des différences réelles et tangibles telles que la langue, la culture ou la religion. L'ethnicité est perçue comme une source inhérente de conflits³³. Une approche qui est partagée par les théories culturalistes qui voient le sécessionnisme comme la suite logique de l'éveil de conscience, celle qui se produit grâce à une tendance universelle de l'être humain à s'identifier en fonction de son ethnicité³⁴.

Au Cameroun, et dans le contexte de la crise sécessionniste en cours le débat sur l'identité anglophone est régulièrement émaillé de nombreuses confusions créées par un amalgame et une cacophonie résultant de la désarticulation du message anglophone, émetteur d'une identification centrifuge et différentielle avec le discours gouvernemental uniformisant et tenant d'une identification nationale centripète. Il en résulte, l'intrusion dans le concept de l'identité en général et d'identité anglophone en particulier, des notions d'unité et d'intégration nationale³⁵. Sauf que ce n'est pas cette uniformisation qui constitue l'obstacle à la mobilisation unilatérale dans la crise mais plutôt, des rivalités intra-anglophones, alimentée notamment par la crainte, du côté sud-ouest, d'une domination nord-ouest. Cette rivalité est multidimensionnelle. Sur le plan démographique, le Nord-Ouest a historiquement été plus peuplé que le Sud-Ouest³⁶. Depuis la période coloniale, des flux migratoires constants en provenance du Nord-Ouest vers le Sud-Ouest se sont intensifiés, initialement pour répondre aux besoins de main-d'œuvre dans les plantations établies sous la colonisation allemande (1884-1916), puis pour investir d'autres secteurs économiques³⁷.

³³ COURCELLE Rémi S, « Le sécessionnisme durant la crise économique espagnole : une étude comparée de la mobilisation basque et catalane entre 2008 et 2014 », *Op.Cit.*, p.21.

³⁴ HALE Henri, *The foundations of ethnic politics: separatism of states and nations in Eurasia and the world*. Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2008, pp. 33-36.

³⁵ NKOUM-ME-NTSENY Louis-Marie, « Dynamique de positionnement anglophone et libéralisation politique au Cameroun : de l'identité à l'identification », *Op.Cit.*, pp. 8-9.

³⁶ EYOH Dickson, KYMLICKA Will (eds), *ethnicity and democracy in Africa*, Queens University, 2004, pp:17-18.

³⁷ KONINGS Piet & NYAMNJOH Francis, "Construction and Deconstruction: Anglophones or Autochtones?", *The African Anthropologist*, vol 7, 2007, pp. 207-229.

Progressivement, les ressortissants du Nord-ouest ont acquis une influence économique significative dans plusieurs centres urbains du Sud-ouest, notamment Limbé, Kumba, Buea, Tombel, etc. Cette situation a nourri, au sein des populations autochtones du sud-ouest, un sentiment de dépossession économique et de marginalisation. Il faut rappeler qu'en dehors de l'expérience coloniale et l'héritage linguistique de l'anglais, il n'existe aucun marqueur d'identité pour les populations du Nord-Ouest et du Sud-Ouest³⁸.

Outre la démographie, la rivalité est aussi perceptible sur le plan politique, avec une domination des élites du sud-ouest dans la scène politique jusqu'aux élections de 1959. La victoire du Kamerun National Democratic Party (KNDP), ancré dans le Nord-Ouest, a marqué le début d'une hégémonie politique nord-occidentale. Durant la période fédérale (1961-1972), les populations du Sud-Ouest ont développé un sentiment durable de marginalisation, percevant une domination du Nord-Ouest tant sur le plan économique que politique.

Cette mémoire historique d'une domination nord-occidentale continue d'alimenter une méfiance structurelle au sein des élites du Sud-Ouest, notamment à l'égard des revendications en faveur d'un retour au fédéralisme à deux États (anglophone/francophone). On peut aussi se souvenir que lors du Grand Dialogue National, une grande élite traditionnelle issue du Sud-ouest, en la personne de Chief Victor MUKETE a exprimé de façon particulièrement équivoque le rejet des positions associées au nord-ouest. Dans une déclaration, il a affirmé son identité SAWA « *We're Sawa people*³⁹ », soulignant que les populations du Sud-ouest n'avaient jamais sollicité leur regroupement administratif avec celle du Nord-ouest, contestant au passage, le retour à un fédéralisme qui maintiendrait cette cohabitation. Des organisations telles que la South West Elite Association (SWELA) et la South West Chiefs' Conference (SWECC), créées pour défendre les intérêts du Sud-Ouest, se sont clairement opposées à ce projet. Ainsi, en 1993, en pleine montée de l'activisme anglophone, des représentants de la SWECC se sont rendus à Yaoundé pour exprimer leur loyauté au pouvoir central et condamner toute tentative de partition du pays sur une base linguistique⁴⁰. De même, la SWELA a réaffirmé son attachement à « *un Cameroun un et indivisible* ».

³⁸ NYOH Ami, « A Historical interrogation on Cameroon Government Retorts to Anglophone Marginalisation Expressions 1961-2016 », *Scholars Middle East Publishers*, 2020, p.11.

³⁹ Discours lumineux du Sénateur Chief Victor MUKETE après l'ouverture du Grand Dialogue National, soulignant également au passage que le Nord-ouest et le Sud-ouest n'ont jamais constitué une entité unique, même sous administration britannique.

⁴⁰ KONINGS Piet & NYAMNJOH Francis, "Construction and Deconstruction: Anglophones or Autochtones?", *The African Anthropologist*, vol 7, 2007, pp. 207-229.

L'évolution des équilibres politiques a également renforcé cette fracture. La nomination, en 1996, de Peter MAFANY MUSONGE, originaire du Sud-Ouest, au poste de Premier ministre en remplacement de Simon ACHIDI ACHU, originaire du Nord-Ouest, ainsi que la montée en puissance des élites du Sud-ouest dans l'appareil d'État, ont été perçues comme une revanche politique, suscitant un fort enthousiasme au Sud-Ouest. Ce contexte illustre la profondeur de la rivalité entre les élites des deux régions, chacune cherchant à consolider son influence politique et économique au détriment de l'autre.

Au-delà des rivalités structurelles, les stéréotypes mutuels contribuent également à fragiliser toute tentative de construction d'une identité anglophone unifiée. Selon EYOH, les populations du Sud-Ouest perçoivent celles du Nord-Ouest comme dynamiques et solidaires, mais également dominatrices et enclines à monopoliser les ressources. En retour, les populations du Nord-ouest décrivent celles du Sud-ouest comme moins organisées collectivement et moins engagées dans des logiques de mobilisation.

Outre ces divergences entre les deux régions qui structurent la Cameroun anglophone, il faut reconnaître que dans la région du Nord-ouest Cameroun, les Peuls ou Mbaboros⁴¹ dont la coexistence avec les peuples du nord-ouest était déjà difficile même avant la crise anglophone en raison des griefs fonciers, s'est montré particulièrement hostile au projet sécessionniste⁴². Ils soutiennent le gouvernement camerounais contre les combattants Ambazoniens. Ce qui démontre une fois de plus la fragmentation identitaire interne au sein des régions portant le projet sécessionniste. Mais cette fragmentation se justifie par une longue histoire de mauvaises relations intercommunautaires et le sentiment d'exclusion des Mbaboros dans la région. Ainsi les Mbaboros considèrent les Ambazoniens comme étant des ratés et voient en eux, un risque pour la sauvegarde de leur identité⁴³.

B- Des lignes de fronts diffuses : l'indétermination des rapports de forces comme frein à la coordination stratégique des actions

Depuis la libéralisation politique des années 1990, l'espace anglophone camerounais a vu émerger une pluralité d'acteurs engagés dans la défense des intérêts du Cameroun méridional, allant de mouvements réformistes à des organisations ouvertement sécessionnistes⁴⁴. Parmi eux,

⁴¹ Les *mbaboros* sont connus comme une population autochtone et minoritaire au Cameroun, majoritairement constitués des éleveurs et pasteurs. Ils se sont sédentarisés dans les collines de la Région du Nord-ouest Cameroun et représentent une minorité d'environ 125 000 habitants.

⁴² DADA PETEL Fanta et VIRCOULON Thierry, *les peuls mbororos dans le conflit anglophone : des luttes foncières locales au conflit régional*, observatoire de l'Afrique centrale et australe, Note n° 33, 2021, p.7.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ EKAH EKAH Robert, "The Anglophone Crisis in Cameroon: A Geopolitical Analysis", *Op.Cit.*

la Southern Cameroon National Council (SCNC) s'est imposée comme l'organisation historique centrale, issue des dynamiques de la All Anglophone Conference (AAC), initialement orientée vers le fédéralisme avant de basculer vers des revendications indépendantistes. À côté du SCNC, de nombreuses organisations civiles, syndicales et politiques ont contribué à structurer la mobilisation anglophone, obtenant parfois des avancées significatives, notamment dans le domaine éducatif. Toutefois, à partir des années 2000 et surtout après la crise de 2016, le mouvement s'est profondément transformé avec l'émergence de groupes armés.

Parmi ceux-ci, les *Ambazonia Defence Forces*, branche armée du *Ambazonia Governing Council* dirigé par Lucas CHO AYABA, se sont imposées comme l'un des acteurs les plus actifs. Parallèlement, le *Southern Cameroons Ambazonia Consortium United Front*, devenu gouvernement intérimaire sous la direction de SISIKU Julius AYUK TABE, a tenté d'incarner une autorité politique centrale.

Cependant, une multiplicité de groupes armés (*Red Dragons*, *Seven Kata*, *Manyu Tigers*, etc.) opèrent de manière autonome dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, souvent avec des objectifs similaires mais sans coordination effective. Cette prolifération d'acteurs, combinée à des divergences idéologiques (lutte armée contre approche politique), a contribué à fragmenter le mouvement sécessionniste.

Le conflit sécessionniste camerounais se caractérise par une extrême fragmentation des acteurs, qui se traduit par des lignes de front diffuses et difficilement identifiables. Contrairement aux conflits classiques opposant deux blocs clairement structurés, la situation dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest révèle une pluralité de centres de pouvoir concurrents, chacun revendiquant une légitimité propre dans la conduite de la lutte.

D'une part, l'absence d'une autorité unifiée capable de centraliser la stratégie entraîne une désarticulation des actions sur le terrain. Les groupes armés, bien que partageant un objectif global d'indépendance, opèrent de manière largement autonome, voire concurrentielle. Les *Ambazonia Defence Forces*, par exemple, agissent indépendamment du gouvernement intérimaire issu du *Southern Cameroons Ambazonia Consortium United Front*, illustrant une rupture entre leadership politique et commandement militaire. Cette dissociation affaiblit la cohérence stratégique du mouvement.

D'autre part, l'indétermination des rapports de force résulte de la difficulté à identifier un acteur dominant ou hégémonique au sein du champ sécessionniste. Aucun groupe ne parvient à imposer durablement son autorité sur les autres factions. Cette situation engendre une compétition

intra-mouvement, où chaque groupe cherche à accroître son influence, parfois au détriment de la cause commune.

Les contenus largement diffusés sur les réseaux numériques notamment des vidéos de terrain mettent en évidence ces fractures internes : affrontements entre groupes rivaux, accusations mutuelles de trahison, exécutions de combattants considérés comme dissidents, ou encore conflits autour du contrôle territorial et des ressources. Ces éléments empiriques illustrent une réalité souvent occultée dans les discours officiels loin d'être unifié, le mouvement sécessionniste est traversé par des logiques de fragmentation violente⁴⁵.

Par ailleurs, cette configuration produit une incertitude stratégique permanente. L'absence de hiérarchisation claire des forces en présence empêche la définition d'objectifs communs, la synchronisation des actions militaires et la mise en place de canaux de négociation crédibles. Elle réduit également la lisibilité du mouvement, tant pour les populations locales que pour les acteurs internationaux, ce qui affaiblit sa capacité de mobilisation et de légitimation.

Ainsi, la diffusion des lignes de front et l'indétermination des rapports de force constituent un frein majeur à la coordination stratégique des actions. Elles transforment le conflit en un espace éclaté, marqué par des initiatives dispersées et souvent contradictoires, limitant ainsi les perspectives d'aboutissement du projet sécessionniste.

III- LA PRÉFÉRENCE DE L'OPTION FÉDÉRALE FACE AUX DYNAMIQUES SÉCESSIONNISTES

La plupart des politologues et hommes politiques soutiennent qu'une communauté politique existe, dans une société lorsque les membres possèdent une sympathie et une loyauté mutuelles en ce qui concerne leur participation à cette unité politique commune, quelles que soient les différences d'origine ethnique, de coutume, de religion et de statut socio-économique. En d'autres termes, dans une communauté politique, il existe parmi le peuple une identité nationale partagée. Il s'ensuit logiquement que, dans toute société, il existe une structure politique commune partagée par ses membres, créant un lien affectif entre eux. Ainsi, les hommes sont attachés aux mêmes valeurs, ils reconnaissent une identité commune qui contribue à galvaniser leur action politique. Dans de telles conditions, ils accepteront des objectifs communs et certaines prescriptions et interdictions concernant les moyens d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés⁴⁶.

⁴⁵ www.mimimefoinfos.com (publication du 10 octobre 2025)

⁴⁶ EKANGAKI Tabe1 and EKPEBISONG OTU George, "The federal solution versus nationalist consciousness: a neo-fundamental national question in Cameroon", *Pan African Institute for Development*, 2021, p.7.

Dans le contexte de la crise sécessionniste au Cameroun, la seule question qui se profile à l'horizon est de savoir si le verdict de l'histoire en tant que ressource politique éclaire ou non l'expérience de construction de la nation. Parallèlement, il est important d'observer que pratiquement tous les États-nations sont, à différents moments, impliqués dans l'une ou l'autre contradiction qui produit souvent des conflits. Ces contradictions peuvent être dues en partie à la nature et aux circonstances de la formation et de l'émergence ou alors à la nature des relations intracommunautaires au sein de l'État. Parfois aussi, cela peut être dû à une combinaison de plusieurs facteurs endogènes ou bien exogènes. Mais quelle que soit la manière dont elles se produisent, de telles contradictions représentent des préoccupations fondamentales des gens auxquelles ils cherchent perpétuellement des solutions.

Et nous nous sommes posé la question de savoir : entre fédéralisme et sécession : quelle option s'impose ? Et nous nous sommes rendus compte que le fédéralisme est alors considéré comme l'un des systèmes capables de satisfaire les aspirations et les demandes des groupes minoritaires, en offrant à ces groupes un contrôle certain sur leurs affaires politiques, économiques et sociales, tout en préservant l'intégrité territoriale de l'État. Pour les populations des régions du Nord-ouest et du Sud-ouest, le fédéralisme est choisi⁴⁷ comme instrument de bonne gouvernance, un principe organisateur selon lequel des États souverains renoncent à une partie de leur souveraineté afin de mettre en commun leurs ressources et de faire partie d'un ensemble plus vaste. Face donc aux dynamismes sécessionnistes, le fédéralisme apparaît comme le choix préférentiel de la majorité (A), à défaut le fédéralisme communautaire résonne aussi comme un pari crédible (B).

A- Le fédéralisme : un choix avisé face à la marginalité de la sécession

Le terme « *fédéralisme* » vient du terme latin *foedus* qui signifie contrat, convention, pacte ou accord, et qui est issu du monde des relations internationales⁴⁸. Le fédéralisme, si l'on s'en tient aux termes de Ronald WATTS, fait référence à la promotion d'un gouvernement à plusieurs niveaux combinant des éléments de gouvernance partagée et d'autonomie régionale⁴⁹. Dans cette

⁴⁷ Le fédéralisme est la forme de l'État la plus sollicitée par nos enquêtés car plus de 90% ont choisi cette forme de l'État comme solution aux problèmes qu'ils rencontrent au quotidien et également comme la voie de sortie de la crise sécessionnistes au Cameroun dans le cadre de nos recherches doctorales.

⁴⁸ BURGESS Michael, « Fédéralisme et fédération : dissiper les malentendus », In MATHIEU Félix, GUÉNETTE Dave et GAGNON Alain (Dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presse de l'Université de Québec, 2020, p. 27.

⁴⁹ WATTS Ronald, *Comparing Federal Systems*, third edition, Kingston and Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 230.

même idée, Patson KING⁵⁰ et Michael BURGESS⁵¹ considèrent le fédéralisme comme un terme normatif, un principe philosophique et idéologique à différencier de la Fédération qui désigne la réalité institutionnelle tangible d'un État fédéral. Selon William LIVINGSTON, le fédéralisme comme la plupart des formes institutionnelles est une solution, ou une tentative de solution à un certains nombres de problèmes d'organisation politique⁵². Daniel ELAZAR⁵³ mettra un accent particulier sur les éléments de partage et d'autonomie des fédérations. Ici, l'autonomie fait référence à la gestion territoriale accordée aux régions, provinces ou cantons. Elle dénote la capacité des gouvernements infranationaux à participer et à influencer les décisions au niveau de l'État central.

Malgré la portée intrinsèque du Fédéralisme, une certaine opinion reste sceptique quant à son efficacité. Dans son article intitulé « *Is federation a viable alternative to secession ?* »⁵⁴, Will KYMLICKA soutient que c'est une erreur de voir dans le fédéralisme une solution infaillible pour éviter la sécession. Selon ce dernier, le choix du fédéralisme ne pourrait être une aubaine sans l'ingéniosité institutionnelle couplée à la bonne volonté politique des pouvoirs publics⁵⁵.

Ainsi, la République fédérale du Cameroun, issue de deux expériences coloniales à l'indépendance, a été confrontée au problème de l'intégration de ses divers éléments culturels, au sein d'une communauté nationale stable, car chaque groupe ethnique/culturel a continué à imposer des exigences contradictoires à l'État dans son ensemble. L'apparente incapacité à concilier les demandes contradictoires a produit de nouvelles contradictions équivalant à des préoccupations fondamentales exigeant des solutions urgentes, ce qui exprime l'intérêt qu'on accorde à la question d'accommodement des diversités.

L'idée selon laquelle le fédéralisme serait un instrument de gestion ou de prévention des conflits identitaires est au cœur des débats socio-politiques sur les systèmes d'organisation politico-administrative des États exposés aux conflits sécessionnistes⁵⁶. Et comme le souligne HANNUM, « *le fédéralisme est souvent considéré comme choix optimal dans les sociétés hétérogènes et post-conflit car il apaise à la fois la communauté majoritaire et la communauté*

⁵⁰ KING Preston, *Federalism and Federation*, London, Croon Helm, 1982, p. 160.

⁵¹ BURGESS Michael, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Abingdon and New York, Routledge, 2006, p.71.

⁵² LIVINGSTON William, *Federalism and Constitutional Change*, Westport CT, Greenwood Press Publishers, 1956, p.380.

⁵³ ELAZAR Daniel, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p.335.

⁵⁴ Will KYMLICKA, "Is federation a viable alternative to secession?" In Percy LEHNING (Dir.), *Theories of secession*, London and New York, Routledge, 1998, pp.111-150.

⁵⁵ *Ibid.* p.115.

⁵⁶ ANDERSON Paul and KEIL Soeren, "Federalism: A Tool For Conflict Resolution?, 50 shades of federalism", *Canterbury Christ Church University*, pp. 1-5

minoritaire »⁵⁷. Ainsi, le potentiel du fédéralisme à faciliter la conciliation des différences, à protéger les groupes minoritaires, à prévenir la désintégration territoriale et à maintenir la stabilité politique face aux mouvements identitaires en a fait l'une des stratégies les plus privilégiées par les acteurs pour la résolution des conflits. Depuis la fin de la guerre froide, bon nombre de pays à travers le monde n'ont pas hésité à tester le modèle fédéral dans leur cadre constitutionnel pour faire face à la diversité et aux conflits sécessionnistes qui en résultent. La Belgique et la Russie en 1993, la Bosnie-Herzégovine et l'Éthiopie en 1995, l'Afrique du Sud en 1996, l'Iraq en 2005 et le Népal en 2015, ainsi que plusieurs autres pays non mentionnés ici en sont des exemples. Cependant, le fédéralisme ne saurait être une panacée aux nombreux défis identitaires que connaissent les États africains. Le Cameroun et le Nigéria constituent des cas pertinents pour examiner cette thèse, car ils offrent des exemples d'aspirations sécessionnistes longtemps après l'abandon du fédéralisme au Cameroun et au sein d'un système fédéral au Nigéria.

Conscient que la structure fédérale du Cameroun a existé de 1961 à 1971 et a été abrogée en 1972 par le Président Ahmadou AHIDJO⁵⁸, les aspirations des populations des régions en crise convergent vers le pari fédéral.

Chez les partisans du fédéralisme comme chez les contempteurs de la décentralisation, la question de la forme de l'État au Cameroun repose sur des ambiguïtés, voire sur des postulats contradictoires. Dans un contexte où les multiples interventions médiatiques relatives à la question de la crise anglophones s'en lissent, les hommes politiques et hommes d'États se mêlent les pédales et laissent les citoyens dans l'incertain. Les uns, s'ils ne sont pas séparatistes préconisent la fédération comme solution à l'accommodement de l'identité anglophone au Cameroun. Tandis que les autres, très proche du pouvoir en place, se contentent de la décentralisation. Déjà, en guise de

⁵⁷ HANNUM Hurst, "Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step towards Secession?" In A. Wimmner, Goldstone, D. 2004, p. 25.

⁵⁸ La fin de la structure fédérale a marqué le début d'une République Unie avec son programme d'État unitaire qui a automatiquement produit une société de classes avec des relations de pouvoir asymétriques. Les francophones comme détenteurs du pouvoir hégémonique et les anglophones comme ceux qui se trouvent en marge du pouvoir. C'est dans cette perspective que peut être située la tendance contemporaine au Cameroun vers le désordre politique, émanant de ce qui a été qualifié par les hommes politiques comme étant le « *problème anglophone* ». Sur un coup de tête, le gouvernement à travers son organe de régulation, le Conseil national de la communication, a interdit aux médias et à la société civile dans son ensemble de s'engager dans toute discussion sur le fédéralisme, vu par une partie des acteurs de la crise comme une panacée à la myriade des problèmes auxquels ils sont confrontés au sein l'État unitaire. Le gouvernement, de son côté, a élagué les questions de fédéralisme et de sécession.

rappel, le Cameroun a connu le fédéralisme de 1961 à 1972⁵⁹. C'est en 1972, avec le référendum du 20 mai, qu'il est devenu un État unitaire⁶⁰, puis un État unitaire décentralisé à partir de 1996⁶¹.

En 1972, l'État unitaire (la République Unie du Cameroun) remplace la fédération. Par voie référendaire, le pays se dote d'une nouvelle constitution ; la Constitution du 2 juin 1972. Dans son préambule, on peut lire que : “ Le Peuple camerounais, -Fier de sa diversité culturelle et linguistique, élément de sa personnalité nationale qu'elle contribue à enrichir, mais profondément conscient de la nécessité impérieuse de parfaire son unité, proclame solennellement qu'il constitue une seule et même nation, engagée dans le même destin et affirme sa volonté inébranlable de construire la patrie camerounaise sur la base de l'idéal de fraternité, de justice et de progrès ”. Ce passage constitue une proclamation prescriptive et solennelle de la fin de l'exception anglophone dans l'État camerounais. L'identité anglophone est noyée dans “ sa diversité culturelle⁶²”.

Selon certaines sources, l'idée d'un État fédéral au Cameroun faisait partie de certaines stratégies politiques acceptées uniquement à titre temporaire⁶³. Peu après le plébiscite, au cours duquel la population du Northern Cameroon a voté pour l'intégration avec le Nigeria, une conférence sur le thème « Réunification de la Fédération » a été organisée par le Cercle Culturel Camerounais, un groupe fondé par des étudiants camerounais en France⁶⁴. La conclusion tirée lors de la conférence était que le fédéralisme n'était pas la meilleure forme de gouvernement pour un Cameroun réuni. Ils affirmaient cependant que le fédéralisme était approprié à la situation immédiate pour laisser le temps à l'harmonisation des différentes cultures.

Donc, à moins d'être démagogue, tout le monde doit convenir que c'est une fédération qu'il nous faut aujourd'hui. Mais une fédération fondamentalement provisoire, transitoire et dont le dynamisme puisse nous acheminer, le plus tôt possible, vers un État unitaire, seul idéal de tous les héros du nationalisme camerounais et que plusieurs ont déjà payé de leur sang...il faut pour cela un délai, mais un délai n'est qu'un délai⁶⁵.

⁵⁹ V. Loi n° 61/24 du 1er septembre 1961 portant révision constitutionnelle et tendant à adapter la Constitution de 1960 aux nécessités du Cameroun unifié

⁶⁰ V. article 1er de la Constitution du 2 juin 1972.

⁶¹ V. article 1er de la Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

⁶² NKOUM-ME-NTSENY Louis-Marie, « Dynamique de positionnement anglophone et libéralisation politique au Cameroun : de l'identité à l'identification », *Op.Cit.*, p.15.

⁶³ NYOH Ami, « A Historical interrogation on Cameroon Government Retorts to Anglophone Marginalisation Expressions 1961-2016 », *Scholars Middle East Publishers*, 2020, p.11.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ STARK Frank, “Federalism in Cameroon: The Shadow and the Reality”, in NDIVA KOFELE-KALE (Ed.), *An African Experiment in Nation Building: The Bilingual Cameroon Republic since Reunification*, Colorado, West view Press, 1980, p.110.

Par conséquent, le modèle de réunification privilégié par ces blocs étudiants était clairement un État unitaire. La fédération ayant été acceptée comme mesure temporelle et le fédéralisme camerounais issu de l'opération du 1er septembre 1961 était donc avant tout un passage à la logique unitaire. La constitution fédérale reproduit et construit ainsi l'identité anglophone exclusivement à travers le territoire et la langue notamment le territoire de l'ancien Cameroun britannique rebaptisé Cameroun Occidental et la langue du colonisateur, naturalisée et classée langue officielle. Ce faisant, elle contribue à figer l'opposition territoriale et linguistique entre francophones et anglophones au Cameroun.

Les autorités se sont globalement rangées en faveur d'un mode d'intégration nationale basé sur ce qui est communément référé comme « *l'unité nationale* », une tendance qui se précise d'ailleurs indéniablement depuis l'arrivée au pouvoir du Président Paul BIYA. Mais, si les pouvoirs exécutifs sous l'égide des deux présidents successifs, se sont laissé séduire par le modèle jacobin centralisateur à la française, c'est parce qu'ils ont cru pouvoir garantir une caution démocratique aux citoyens et faire taire les vellétés identitaires au sein de l'État. Et pourtant, ce modèle correspond à une occultation des minorités anglophones au bénéfice de la nationalité dominante francophone et fait partie intégrante de la dynamique du jacobinisme, il autorise à la limite voire légitime le peu d'attention accordée aux minorités anglophones. Et comme le constate OLINGA Michel, compte tenu du fait que beaucoup d'anglophones semblent plébisciter le fédéralisme comme solution à la crise⁶⁶, l'on peut simplement regretter le manque de collaboration effective et efficace entre les partisans de la décentralisation et ceux de la fédération. Alors quel que soit le débat public, la question de l'accommodement de l'identité anglophone a continué à dominer les espaces sociaux et politiques. Cependant, l'on peut se demander si le fédéralisme peut à lui seul contribuer à accommoder la diversité ou à exacerber les antagonismes, quelles sont donc les autres scénarios plausibles pour contenir le sécessionnisme en Afrique ?

B- Le fédéralisme communautaire comme voie d'équilibre ?

La nécessité de faire progresser le débat contemporain sur la forme de l'État Camerounais apparaît très clairement comme une obligation citoyenne. Un Cameroun Uni a toujours été la préoccupation majeure des grandes figures de notre histoire⁶⁷. Elles ont selon leur époque et selon leur contexte toujours été ivres de l'idéal d'une nation camerounaise reposant sur le socle de l'Unité Nationale. C'est notamment cet attachement à l'unité qui poussa le président Ahidjo à proposer par voie référendaire l'unification du Cameroun, qui à l'époque était un État fédéral. À

⁶⁶ OLINGA Michel, "Crise 'anglophone' : la Crise du Cameroun modern Cameroon" *op.cit.*

⁶⁷ Um NYOBE, Ahmadou AHIDJO et d'autres...

l'issue de ce référendum, le oui l'emporta⁶⁸. Le Cameroun devint ainsi la République Unie du Cameroun, avec l'adoption d'une nouvelle constitution, celle du 02 juin 1972. Le 20 mai, jour d'organisation du référendum, fut choisi pour célébrer cette unité si chère aux camerounais⁶⁹.

Sauf que depuis 2016⁷⁰, l'unité célébrée chaque 20 mai est mise à mal par la guerre de sécession dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du pays. Une guerre qui s'attaque à l'intégrité du territoire donc à la souveraineté de l'État du Cameroun. Cette guerre a pour but ultime la partition de ces deux régions de l'ensemble du triangle national, dont l'intention serait la création d'un État qui se dénommerait ambazonie. En toile de fond, cette revendication s'inscrit dans l'ordre de la contestation de l'hypercentralisation de l'État, en dépit de la correction apportée par la constitution du 18 Janvier 1996 consacrant la décentralisation⁷¹.

Alors, face à la lenteur dans la mise en œuvre effective de ses dispositions pertinentes de la décentralisation et son incapacité à contenir les revendications d'ordres identitaires, le conflit sécessionniste anglophone fait mouche. Face à cette situation de crise menaçant l'intégrité territoriale du Cameroun, plusieurs voix se sont levées, notamment celles des hommes politiques⁷², des partis politiques et même des citoyens lambda pour proposer des solutions. D'aucuns, nostalgiques du passé, proposent le fédéralisme, une rupture avec la forme actuelle de l'État. Et d'autres s'accrochent à l'État unitaire, ils s'inscrivent dans le sillage du droit en vigueur.

S'agissant du fédéralisme, trois conceptions sont régulièrement évoquées. La première est celle d'un fédéralisme à deux États fédérés épousant l'héritage linguistique de la colonisation. Il s'agira d'effectuer un retour dans l'histoire pour épouser de nouveau le fédéralisme ayant cours de 1961-1972⁷³. La deuxième, est celle d'un fédéralisme à dix États reposant sur les régions actuelles⁷⁴. Et enfin, la troisième, un fédéralisme dit communautaire embrassant les différentes aires culturelles de notre pays, Sahélo-soudanaise, Grass-Field, Fang-Béti, Grand-Sawa en l'occurrence un fédéralisme à quatre États fédérés ayant pour socle les grands groupes ethniques du pays. C'est d'ailleurs celle-ci qui nous intéresse particulièrement.

⁶⁸ Référendum de 1972.

⁶⁹ L'institutionnalisation du 20 Mai comme Journée de l'Unité Nationale.

⁷⁰ Même si les germes des conflits identitaires et sécessionnistes remontent à la période postcoloniale.

⁷¹ Article 1er de la Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

⁷² DJAMEN Célestin, Le fédéralisme Unitaire ; LIBII Cabral, Le Fédéralisme Communautaire, et bien d'autres...

⁷³ OWONA Joseph, « La Nouvelle Constitution Camerounaise du 20 mai 1972 : de L'État fédéral à L'État unitaire », *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, 1973, pp. 3-40.

⁷⁴ La loi sur la répartition des régions actuelles au Cameroun.

Alors le fédéralisme communautaire proposé comme contrat social entre les Camerounais repose sur la considération de la communauté ethnique en tant que réalité existentielle⁷⁵. Il s'agit d'une conception composée de deux mots aux contenus sémantiques polysémiques. Le fédéralisme qui suppose une forme de décentralisation qui octroie l'autonomie plus ou moins large aux gouvernements locaux suivant une délimitation géographique bien précise. Et ensuite Communautaire qui mobilise selon notre entendement l'ethnographie clanique même si Cabral LIBII laisse entendre que la communauté va au-delà de l'ethnie⁷⁶. Le fédéralisme communautaire tel que présenté par Cabral LIBII se veut très explicitement une réponse qui soit valable à la fois pour la question sociale dominée par le repli identitaire et également une réponse pour la question nationale notamment la forme de l'État.

La solution politique d'un arrangement constitutionnel fondé sur une structure fédérale semble être une bonne alternative dans la gestion des sociétés ayant une présence significative d'un groupe national minoritaire. Ceci a été implémenté au Canada pour le peuple québécois, où le modèle prend en compte deux ordres de gouvernements autonomes pour lesquels une constitution répartit l'entièreté du pouvoir⁷⁷. D'un côté, on a une constitution fédérale et de l'autre une constitution régionale. Ni l'un, ni l'autre des ordres ne peut outrepasser ses compétences, établies par la constitution⁷⁸. L'idée de Fédération ou d'un système fédéral est certainement la plus haute à laquelle se soit élevées jusqu'à nos jours les aspirations des citoyens Camerounais pour un retour à la paix dans les régions sécessionnistes du Nord-Ouest et Sud-Ouest Cameroun. Pour plusieurs, elle résout toutes les difficultés et griefs posés sur la table par les leaders sécessionnistes.

Dans le cas du Cameroun, à défaut d'un droit à la sécession, certains leaders d'opinion pensent que ce modèle offrirait une certaine flexibilité pour rétablir la paix dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest tout en préservant l'intégrité du territoire national. Pour plusieurs un tel système permettrait de retirer au gouvernement central l'administration des affaires dites sociales et dont la résurgence des conflits en a fait le facteur principal, c'est-à-dire, l'éducation, la justice, la culture (la langue), les services sociaux et bien d'autres. Cette possibilité revêt donc une

⁷⁵ LIBII Cabral, *Le fédéralisme communautaire, compromis pour la paix durable, la croissance collective, l'inclusion et le respect des entités*, Éditions Dinimber et Larimber, octobre 2021, p.27.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ KYMLICKA Will, « Federalism and Secession: East and West », *communication présentée au colloque Europa Mundi*, Santiago De Compostela, Espagne, juin 2000, p. 26.

⁷⁸ DENICOURT-FAUVEL Camille, « Autodétermination et sécession : le cas Kurde », *Lex Electronica*, 2013, p.23.

grande importance quant à la consolidation de l'unité nationale mais aussi la protection de l'identité anglophone qui se distingue sur le plan historique et vivant sur des territoires circonscrits.

Conclusion

En 2016, des revendications que nous considérons légitimes portées par les syndicats d'avocats et d'enseignants dans les régions "*anglophones*" du Cameroun, visant à réformer les systèmes juridique et éducatif anglophones, ont rapidement dégénéré en une crise politico-militaire, en grande partie en raison de l'intransigeance des autorités de l'État. Cette crise a engendré de graves conséquences socio-culturelles, économiques et politiques. Loin de constituer un bloc homogène, l'espace anglophone camerounais apparaît ainsi traversé par une concurrence entre identités régionales historiquement construites et politiquement instrumentalisées. Cette dualité identitaire Nord-Ouest/Sud-Ouest engendre une fragmentation du corps social anglophone, rendant difficile l'émergence d'une conscience collective unifiée, condition pourtant essentielle à toute mobilisation de grande ampleur.

Toutefois, au-delà de ces effets manifestes, l'analyse fine de la dynamique du conflit dans ce présent article révèle une réalité plus nuancée. Malgré l'existence de griefs historiques réels liés à la marginalisation perçue des systèmes éducatif et juridique anglophones, le projet sécessionniste qui s'est progressivement imposé dans la nomenclature des crises sécuritaires au Cameroun durant cette dernière décennie apparaît largement déconnecté des aspirations profondes des populations locales. Notre analyse fondée sur des enquêtes de terrain révèle en effet que la sécession n'a jamais constitué une revendication majoritaire. L'adhésion populaire demeure faible, ce qui se traduit par une forme d'immobilisme social et une absence de mobilisation collective structurée en faveur de la rupture étatique. Ce décalage s'explique notamment par le caractère élitiste du projet sécessionniste, porté en grande partie par des acteurs situés hors du territoire national ou appartenant à des cercles restreints. Par ailleurs, le mouvement est marqué par une fragmentation prononcée : les groupes armés sont multiples, diffus et souvent en concurrence les uns avec les autres, poursuivant des agendas divergents. Cette dispersion des centres de commandement et l'absence d'un leadership unifié contribuent à affaiblir la cohérence du projet sécessionniste et à brouiller les référents identitaires. Les identités dites anglophones mobilisées dans cette crise sécessionniste ne convergent pas vers un objectif commun clairement partagé, ce qui limite davantage la capacité de mobilisation des populations.

Dans ce contexte, les dynamiques du conflit ont été évaluées à l'aune des théories de mobilisation de Charles TILL qui précise que la réussite de l'action collective repose en grande partie sur la capacité des acteurs à projeter une image de crédibilité et de légitimité. À travers le

modèle WUNC « *Worthiness – Unity – Numbers – Commitment* », la perception morale et sociale des acteurs constitue un levier déterminant de l'adhésion. Les populations sont davantage enclines à se mobiliser lorsqu'elles perçoivent les leaders comme légitimes, cohérents et porteurs d'intérêts collectifs. Ainsi, cette recherche contribue non seulement à diagnostiquer les effets de la crise anglophone et à en établir la nature en tant qu'urgence complexe aiguë, mais aussi à mettre en lumière les limites structurelles du projet sécessionniste en cours, caractérisé par son élitisme, sa fragmentation et son faible ancrage populaire. Elle souligne également l'urgence de poursuivre des recherches approfondies sur les politiques d'accommodement dans des sociétés multiethniques où les groupes sont géographiquement concentrés. Comment un État peut utiliser ses conceptions institutionnelles pour s'adapter à la diversité ethnique sans constituer une menace pour l'intégrité politique et territoriale de l'État. Le territoire anglophone, et au-delà de celui-ci, le territoire national, semble faire l'objet de plusieurs usages politiques du fait de l'émergence du “ *problème anglophone* ”. Les deux options présentées ici traduisent d'une manière générale “ la nécessité de reformuler la gestion du territoire au Cameroun en passant de “ *l'État-Nation* ” à “ *l'État-Espace* ”. Dans le contexte camerounais, alors que certains soutiennent l'idée selon laquelle le fédéralisme a le potentiel de s'adapter à la diversité ethnique, religieuse et linguistique, d'autres avancent l'idée selon laquelle le fédéralisme exacerbe la division et l'inimitié conduisant à la fragmentation, la division et par ricochet à la désintégration de la nation.

Migration irrégulière et insécurité transfrontalière en Afrique centrale

Irregular Migration and Cross-Border Insecurity in Central Africa

Par :

GOUEND BANOKI JEAN YVES

Doctorant en Science politique

Université de Douala

Page | 299

Résumé :

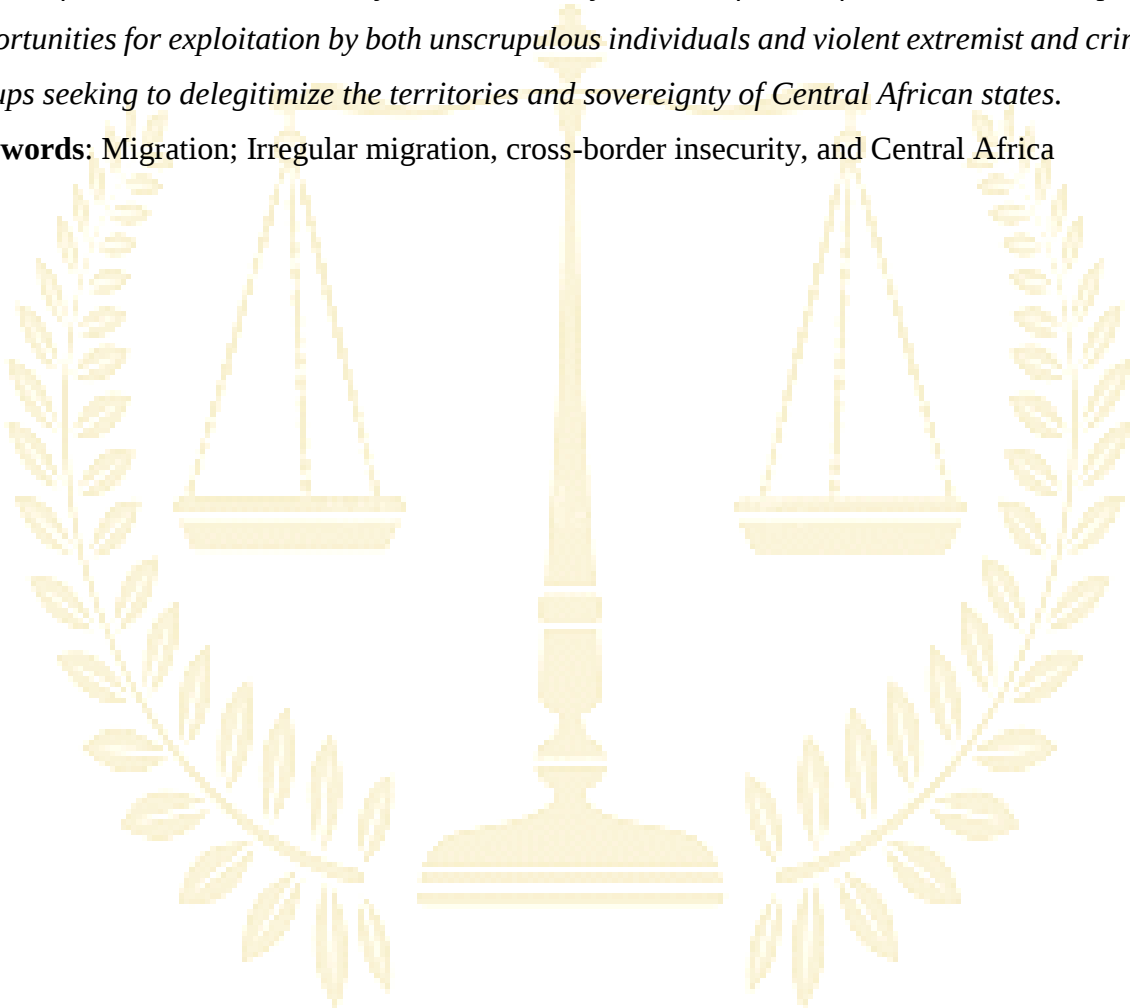
Les États de l'Afrique centrale livrent bataille avec les acteurs de la clandestinité migratoire qui font illégalement usage des pratiques de migration et de contournement des points officiels érigés par les États de la région. Ainsi, la migration est traitée sous l'angle sécuritaire aujourd'hui. Le migrant est perçu comme menaçant. Autrement dit, on veut montrer que les flux de migrants africains sont sources d'insécurité transfrontalière car le dynamisme des flux de migrants clandestins africains continue à présenter des opportunités d'exploitation tant pour certains individus non conformes, des groupes extrémistes violents et criminels à délégitimer les territoires et la souveraineté des États de la région Afrique centrale.

Mots clés : Migration ; Migration irrégulière, insécurité transfrontalière et Afrique centrale

Abstract:

Central African states are battling actors involved in clandestine migration who illegally exploit migration practices and circumvent official border crossings established by the region's states. As a result, migration is now viewed through a security lens. Migrants are perceived as threatening. In other words, this paper aims to demonstrate that African migrant flows are a source of cross-border insecurity because the dynamism of these flows continues to present opportunities for exploitation by both unscrupulous individuals and violent extremist and criminal groups seeking to delegitimize the territories and sovereignty of Central African states.

Keywords: Migration; Irregular migration, cross-border insecurity, and Central Africa



Introduction

On connaît très peu de choses sur les migrations en Afrique centrale, contrairement, par exemple, à l'Afrique de l'Ouest. On pourrait même penser, vu la rareté d'études, et de politiques y afférentes¹, que la migration est un phénomène marginal dans cette région d'Afrique. Et pourtant, on sait que les guerres et autres troubles politique qui s'y déroulent de temps en temps poussent les populations à se déplacer à l'intérieur de leurs pays par millier voire par millions, ou à se réfugier dans des pays voisins ou lointains d'où le problème d'insécurité transfrontalière. En 1994 par exemple, Wilkinson écrivait que « les Grands-Lacs (auront) été l'une des crises les plus graves et les plus complexes de notre époque » (Wilkinson, R. dans HCR, 1997), lorsqu'il vit une marée humaine de plus d'un million de réfugiés rwandais prendre d'assaut la petite ville de Goma en République Démocratique du Congo (RDC), au lendemain de l'assassinat des Présidents rwandais Juvénal Habyarimana et burundais Cyprien Ntaryamina. Une autre ville de tentes, occupée par ces migrants, s'érigea dans la périphérie de Goma.

Par ailleurs, les migrants en provenance de l'Afrique centrale vivent des drames dans leurs nouveaux pays d'immigration. Certains d'entre eux en sont refoulés et rapatriés dans leurs pays d'origine dans des conditions les plus inhumaines qui soient. Ainsi, l'Afrique centrale comprend le Burundi, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, Djibouti, le Gabon, la Guinée Équatoriale, Madagascar, La République démocratique du Congo, le Rwanda et le Tchad. Plusieurs de ces pays ont relevé de l'autorité française au sein du gouvernement général d'Afrique-Equatoriale française. Cependant, une grande majorité de migrants migrent à l'intérieur du continent africain. Presque 75% de tous les migrants originaires d'Afrique centrale résidaient dans un autre pays africain à la mi-2020². Les conflits récurrents et l'instabilité qui caractérisent la région entraînent également une migration forcée conséquente. Ainsi, en 2020, presque 39% de tous les migrants de la région étaient des réfugiés et des demandeurs d'asile malgré l'existence d'accords de libre circulation dans la région depuis 1983, des obstacles importants continuent d'entraver une coopération accrue en matière de politique migratoire. La perception des migrations internationales a significativement changé depuis la guerre froide. Auparavant largement traitées sous l'angle économique et démographique, les migrations internationales sont depuis quelques années une préoccupation de sécurité de la majorité des pays membres de l'organisation de la coopération et de développement économique (OCDE) et de nos jours apparaît comme priorité pour l'Afrique en général et l'Afrique centrale en particulier.

¹ On peut noter à ce propos les pays membres de la CEDEAO en Afrique centrale on est encore loin de là.

² UN DESA, 2020

En Afrique centrale, s'opposent deux zones transfrontalières. L'une nommée « triangle de la mort », regroupe le Cameroun, le Tchad et la Centrafrique. Cette région est soumise aux menaces de toutes natures (conflits, trafic d'armes, coupeurs de routes, etc.). L'autre appelée « triangle de l'opulence » formée par le Sud-Cameroun, le Nord-Gabon et la partie continentale de la Guinée Équatoriale. Celle-ci bénéficie d'une stabilité relative.

Ainsi par exemple, le 11 septembre 2001 n'a pas fait basculer le monde mais les perceptions des menaces se sont néanmoins modifiées même si la réalité demeure exactement la même. Avant cette date, tous les États du globe étaient confrontés à des menaces liées à l'environnement (couche d'ozone, etc), au chômage, à la pauvreté, à l'immigration, à la perte de valeur traditionnelle mais aucunement aux menaces d'ordres sécuritaire au sens strict. Ainsi, les attentats terroristes sont de plus en plus perpétrés par des individus qui, soit sont partis de leur patrie après une radicalisation pour une formation djihadiste au cœur de l'État islamique, et qui doivent revenir punir les impies ; soit par des « combattants » de l'EI qui doivent se déplacer pour attaquer les cibles symboliques de leurs « adversaires »³. Le lien migration/sécurité est fait avec pour corollaire un autre lien migration/terrorisme car les bandits de grand chemin, les hors la loi et contrevenants des règles édictées par les États s'infiltrèrent parmi les migrants ; mêmes les réfugiés sont suspects. L'« étranger » est toujours en lien avec l'insécurité. C'est le prétexte de cet article. Tous les migrants devenant ainsi potentiellement des suspects, d'où l'idée d'ouverture et de libre circulation associée à la mondialisation a entraînée chez les États un renforcement à cause d'une crainte de perte de contrôle quant aux pouvoirs souverain. Dans un désir de consolider leur pouvoir étatique, les États ont mis l'accent sur leur mission traditionnelle, c'est-à-dire assurer la sécurité nationale.

Il convient de préciser que le déplacement des personnes est censé être fait sous le contrôle de l'État qui non seulement délivre les documents de voyage mais apparaît aussi comme le seul habilité à dire qui sort de son territoire ou qui en rentre. Mais avec la multiplication des phénomènes transnationaux, ce principe semble bafoué par les acteurs de la clandestinité migratoire qui s'inscrivent de plus en plus dans les logiques de contournement des arcanes bureaucratique de l'État. En effet, l'immigration est aujourd'hui abordée sous un angle sécuritaire. Il s'agit de montrer comment la migration irrégulière met en mal la souveraineté et le contrôle des États de l'Afrique centrale. D'où la question centrale de cette réflexion : Face à la recrudescence de la clandestinité migratoire et au franchissement illégal des frontières comment convient-il

³ Nicolas Junior YEBEGA NDJANA, « Lutte contre le terrorisme et reconfiguration des législations migratoires en Afrique

d'analyser les rapports entre migration irrégulière et l'insécurité transfrontalière en Afrique Centrale ? Peut-on parler de migration irrégulière comme source d'insécurité transfrontalière en Afrique centrale ? En effet, la mondialisation marque l'explosion des interdépendances et la nécessité d'aborder les grands problèmes actuels (désarmement, économies, environnement, flux migratoires...) en intégrant la dimension planétaire. Ces interdépendances techniques, économiques et financières se révèlent être des réalités tangibles de plus en plus évidentes. Et à cause d'elles, tout problème acquiert une dimension planétaire.

Par ailleurs les fonctions traditionnelles de l'Etat (la sécurité, la législation, la solidarité) sont remises en cause. La crise de l'Etat tant au Nord qu'au Sud, favorise le développement de réseaux et de types de solidarités qui se superposent au monde des Etats et dont les caractéristiques sont d'être indépendants des territoires et plus ou moins autonomes par rapport aux autorités étatiques nationales. Les flux migratoires s'inscrivent en partie dans cette logique.

C'est ainsi que les tensions politiques, économiques ou sociales sont à l'origine des comportements collectifs de fuite, d'escapisme, eux-mêmes devenus banals, naturels et parfois facilités par le progrès technique.

Les migrations sont donc de plain-pied dans le champ des relations internationales : le monde n'est plus celui des États à titre exclusif. Le migrant est un acteur à part entière du jeu mondial en ce que les flux migratoires obligent les États à se munir et observer quelques règles communes.

Cet article couvre la période allant de l'année 2005 à nos jours car avant les années 2000, le phénomène de migration irrégulière, du moins dans sa forme actuelle était un phénomène presque inexistant en Afrique centrale. Mais avec la mondialisation et le développement des nouvelles technologies, de l'information et de communication (NTIC) qui favorisent le déplacement des personnes on va connaître autour des années 2010 une expansion du phénomène migratoire en Afrique centrale.

Au regard de ces dispositions, nous constatons que la mise en crise de l'hégémonie territoriale des États en Afrique centrale a lieu dans le contournement et/ou l'esquive des « barrières à la sortie » du territoire des États. C'est la revanche des individus sur le monopole étatique des moyens légitimes de circulations qui se traduit concrètement par la montée en flèche des sorties irrégulières du territoire des États. Il s'agit en effet d'un phénomène désormais planétaire, c'est-à-dire la migration clandestine est très répandue dans toute la région et elle est

jugée "courante en Afrique"⁴. Dès lors, du fait des pratiques subversives liées à la migration irrégulière, celle-ci constitue une source d'insécurité territoriale des États de l'Afrique centrale (I) et en même temps contribue à l'émasculatation de la souveraineté des dits États.

I- LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE ENTRE REMISE EN CAUSE ET CONTESTATION DU MONOPOLE ETATIQUE EN AFRIQUE CENTRALE

Page | 304

La migration irrégulière s'inscrit dans le cadre de la globalisation et concourt à l'émasculatation partielle du système stato-centrique des États dans la mesure où elle permet le déplacement subtil des individus au-delà des frontières. Cette phénoménologie est appréhendée par d'autres disciplines que la science politique principalement le droit et la sociologie. A cet effet, comment s'opère l'insécurité transfrontalière en Afrique centrale à travers la migration irrégulière ? Telle est la question ambivalente qui constitue la boussole de cette première partie.

A- La migration irrégulière et l'insécurité transfrontalière en Afrique centrale : manifestation de l'absence de la mainmise des États sur leurs populations

L'absence de la mainmise des États de l'Afrique centrale sur leurs populations se résume en une crise de l'Etat. La crise de l'État se traduit par certaines faiblesses que rencontrent les politiques migratoires en Afrique centrale ; la crise des États est un catalyseur des migrations clandestines. Cette crise s'articule autour de la faillite du contrôle des États sur leurs populations et la défaillance des règles établies par les États membres de l'Afrique centrale.

1- La faillite du contrôle des États de l'Afrique centrale sur leurs populations comme variable explicative de la migration irrégulière et l'insécurité transfrontalière

La faillite se traduit a priori comme un échec, un déclin c'est en quelque sorte l'incapacité qu'a les États à maîtriser et à contrôler leurs populations, car l'Etat Rousseauiste naît du besoin de sécurité, c'est dire qu'il a pour mission de sécuriser et de garantir la protection des personnes et des biens. On parle de « contrat social » pour qualifier ce besoin. On entend par contrat une convention juridique par laquelle une ou plusieurs personnes s'engagent envers d'autres à faire ou à ne pas faire ; pour Rousseau, « le contrat social » est une convention expresse ou tacite qui est conclue entre chaque individu et la communauté. Cet aspect de la chose a été également abordé par Thomas Hobbes et par John Locke qui attribuent à l'Etat la responsabilité de protéger et de garantir le bien-être des citoyens ; selon la pensée lockéenne, les individus sont liés à l'Etat par un contrat d'association qui traduit une certaine domination de l'Etat sur ses citoyens ; ce qu'illustre

⁴ Foote, Hill et Martin, 1996 ; 302. A l'échelle mondiale, l'immigration clandestine et/ou irrégulière « serait passé de 2 millions de personnes en 1991 à 3 millions en 1998 » (Locmant, 2001 : 11). L'essentiel de l'émigration camerounaise en Guinée-Equatoriale et au Gabon est clandestine ; se déroule à l'intérieur des pistes qu'on pourrait qualifier de souterraines. On dénombre ainsi une multitude de routes clandestines de circulation des hommes et des biens qui, paradoxalement, marginalisent ce qu'on pourrait qualifier de routes migratoires légitimes.

brèvement la pensée hobbesienne selon laquelle « sans le glaive, les pactes ne sont que des mots »⁵, en outre, l'auteur affirme que « la sécurité ou la protection des citoyens est considérée comme l'objet même de l'engagement en société »⁶ d'où l'importance des Etats de l'Afrique centrale de garantir la sécurité et le bien-être de leurs peuples. La corrélation entre l'Etat et les populations est parallèlement abordée par Michel Foucault qui à travers le concept de « contrôle humain » montre la suprématie des Etats sur leurs populations et de contrôler les différents mouvements que ceux-ci effectuent or, toute la circulation que mène les populations des pays membre de l'Afrique centrale au sein des différents territoires étatiques est d'avantage de moins à moins contrôlable car de plus en plus on assiste à la déterritorialisation et la transnationalisation qui tendent à détruire radicalement le monopole étatique sur leurs populations.

Cependant, l'essentiel de l'émigration dans la zone Afrique centrale est clandestine ; elle se déroule à l'intérieur des pistes qu'on pourrait qualifier de souterraines. On dénombre ainsi une multitude de routes clandestines de circulation des hommes et des biens qui, paradoxalement, marginalisent ce qu'on pourrait qualifier de routes migratoires légitimes. Ainsi par exemple, dans le transnationalisme communautaire que représente l'espace "fang", les routes internationales suivantes peuvent être indiquées de la manière suivante :

- Douala-Yaoundé-Ebolowa-Ambam-Bitam-Malabo
- Douala-Kribi-Port-Mole-Libreville.
- Libreville-Ambam-Eboro-Abang Minko'o-Yaoundé.
- Libreville-Yaoundé-Ambam-Kyé Ossi-Ngoazik-Yaoundé
- Yaoundé-Bertoua-Ngaoundéré-Koussérie-Njamena

Cette mobilité irrégulière à travers ces différentes trajectoires effrite les territoires des Etats car les migrants clandestins contournent frauduleusement les barrières frontalières érigées par les Etats. Ce phénomène relativement nouveau montre l'émergence des populations sur leurs pays et la flexibilité des frontières. Les mouvements de « transgression des barrières à l'entrée des territoires étatiques »⁷ échappent aux Etats qui sont supposés développer ou manifester le monopole de la contrainte légitime⁸ en vue de filtrer et avoir la mainmise sur le moindre déplacement de leur sujet que sont les populations. En outre, les Etats de l'Afrique centrale disposent de tous les moyens de produire des individus obéissants et conformes aux normes qui ont été prescrites et fixées par

⁵ Hobbes Thomas, *Eléments de loi*, (1640), Allia, 2006, pp. 178-187 et John Locke, *traité du gouvernement civil*, (1690), réédition, Québec, les classiques des sciences sociales, 2002.

⁶ Gauchet Marcel, *la démocratie contre elle-même*, Gallimard, Collection Tel, 2002, P. 215

⁷ Luc Sindjoun, *Etat, individus et réseaux dans les migrations africaines* op. cit p. 107

⁸ Max Weber, *Economie et société*, Paris, presse-pocket, 1995, tome1, p. 87

eux. Ces principes normatifs préventifs visent à surveiller et punir⁹ tous les citoyens ou individus ayant transgressés la norme. La migration clandestine a dégradé et transformé les Etats en leurs imposant une nouvelle démarche qui ne correspond pas véritablement à ses normes et ses attentes. Ainsi, les individus ou populations qui vivaient autrefois dans une « prison » contrôlée se sentent désormais libre parce qu'ils ont affaibli le monopole et le contrôle des Etats en installant une insécurité transfrontalière à travers un mouvement de personnes de manière irrégulière.

Cependant, les Etats sont soumis aux contre-coups des logiques centrifuges des mobilités clandestines au sein de leurs frontières et aux exigences des forces de la globalisation c'est pourquoi, « on dénombre ainsi une multitude de routes clandestines de circulation des hommes et des biens qui, paradoxalement, marginalisent ce qu'on pourrait qualifier de routes migratoires légitimes¹⁰. Cette désétatisation ou démonopolisation est d'avantage perceptible au sein des États avec l'exercice des réseaux et groupes de relais clandestins qui n'oeuvrent que dans la contrefaçon. Cette contrefaçon visant à valoriser voire "légitimer" la mobilité irrégulière, met en mal l'hégémonie et la souveraineté des États au sein de leurs territoires. Ainsi par exemple nous enregistrons plusieurs facteurs qui ont causés une insécurité transfrontalière en Afrique centrale parmi lesquels :

- Au **Cameroun**, multiples crises ont contribué à des mouvements importants de déplacement forcé des dernières années à travers des attaques répétées de Boko Haram et des changements climatiques ont entraîné des déplacements à grande échelle dans l'Extrême-Nord, avec plus de 321000 PDI et 114000 réfugiés nigériens enregistrés en Octobre 2020 (OIM, 2020b). Le conflit entre les groupes armés non étatiques et forces armées dans les régions anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest a conduit au déplacement interne de 705800 personnes et contraint 60900 réfugiés camerounais à se réfugier au Nigéria (OCHA, 2020). Près de 293000 réfugiés centrafricains résidaient également au Cameroun à la fin 2019 (HCR, 2020).
- En **République démocratique du Congo**, près de 2,2 million de personnes ont été nouvellement déplacées en République démocratique du Congo en 2020 en raison du conflit armé et des combats intercommunautaires dans l'est du pays, et 279000 personnes ont été déplacées suite à des catastrophes naturelles (IDMC, 2021). En outre, 800000 congolais sont des réfugiés, la majorité dans un pays voisin (HCR, 2020).

⁹ Michel Foucault, *surveiller et punir, naissance de la prison*, paris, Gallimard, 1975, pp 160-198

¹⁰ Luc Sindjoun, *Etat, individus et réseaux dans les migrations africaines* op. cit, p. 107

- En **République centrafricaine**, un quart de la population a été déplacé interne depuis l'escalade du conflit en 2013. Les déplacements forcés se poursuivent, le nombre de réfugiés ayant atteint plus de 600000 personnes et le nombre de personnes nouvellement déplacées à l'intérieur du pays estimé à près de 100000 personnes (IDMC,2020 ; HCR, 2020 ; HCR, 2020),
- Au **Tchad** par exemple ; 294671 personnes étaient déplacées internes au Tchad en octobre 2020 en raison de la crise dans le bassin du lac Tchad (OIM,2020). Plus de 442000 réfugiés vivaient également au Tchad à la fin de 2019, dont 97% provenaient du soudan ou de République centrafricaine (HCR. 2020).

Or l'Etat sur la scène internationale est reconnu comme la seule entité ayant le véritable contrôle et maîtrise de son espace ; il est aussi reconnu comme le seul acteur légitime à dresser les documents mais malgré ces différents attributs l'Etat se trouve défié et délégitimé au sein de son propre territoire.

La mise en crise migratoire de l'encadrement territorial des États de l'Afrique centrale a également lieu dans le processus de contournement des « barrières à l'entrée » des domaines nationaux des différents États. C'est le phénomène de la subversion migratoire de la frontière en tant que symbole du territoire des États qui renvoie au paradigme de l'international défrontiérisé et/ou « sans territoire ». L'international déterritorialisé (Badie et Smouts, 1996) renvoie non à la nature ou à l'effacement de la frontière mais plutôt à sa déconstruction relative en tant que « dispositif juridique international »

2- La défiance des règles étatiques comme résultat de l'insécurité transfrontalière en Afrique centrale

L'ampleur de la défiance politique constitue à l'évidence le signe d'une crise. Par défiance, on voudrait signifier le comportement ou l'attitude de résistivité des multiples acteurs de la clandestinité migratoire à l'endroit des institutions et principes étatiques établies ; cette résistivité est mieux appréhendée dans la société par les entraves des normes et principes juridiques des États membre. Ces entraves sont orchestrées par les différents acteurs de la clandestinité migratoire, toutefois, les États de l'Afrique centrale se trouvent émasculés par une kyrielle de réseaux dont la mission ultime est de créer et valoriser les faux documents d'identification et de déplacement. A cet effet, nous pouvons prendre le cas de la substitution des photos apposées sur des pièces originales d'identité pour les remplacer par d'autres photos des clandestins, de la création des cartes d'identité (CNI), des passeports et visa entachés de faux. Cette illustration nous démontre l'absence de l'Etat dans l'effectuation de ces multiples pratiques déloyales orchestrées par des

réseaux qui affichent leur comportement de résilience aux principes étatique établis. Toutefois, il est important de rappeler que l'Etat est le seul détenteur du monopole de la violence légitime ; or, l'Etat se trouve en train de subir au sein de son territoire des défis et des affrontements avec les lobbies des mobilités clandestines qui au fil du temps se sont véritablement implantés dans son territoire au point de contester sa légitimité. De même, que certains citoyens attribuent leur confiance aux moyens normatifs qu'a prévu les Etats de l'Afrique centrale pour les mouvements et divers flux, d'autres adjugent leur confiance aux réseaux de clandestinité migratoire qui de plus en plus adjurent la fonction régaliennne des Etats.

Cette illustration nous démontre clairement les combats et les défis auxquels les États de l'Afrique centrale font face depuis de nombreuses années.

Par ailleurs, les groupes de relais sont aussi des vecteurs de délégitimation et de défiance des règles et principes normatifs établis par les États parce qu'ils servent de support et de relayeurs dans les différentes transactions clandestines ; les groupes de relais se trouvent donc en train d'éviter toute interruption dans le processus de déroulement de la migration clandestine en se substituant aux réseaux. Ainsi le groupe de relais au même titre que les réseaux sont des entraves au système stato-centrique qui est un consensus entre le centre et la périphérie qui s'illustre par le rapport gouvernant-gouvernés ; cependant, les migrants clandestins jouent un rôle primordial dans ce phénomène car ils sont considérés comme des acteurs majeurs et prépondérants dans tout le processus de déroulement de cette circulation parce qu'ils enfreint les normes dans tout le processus ceci avec la complicité des groupes de réseaux et de relais car, le migrant clandestin est considéré dans la majorité des cas comme un hors la loi parce que tous ses modes de déplacement ne sont pas en conformité avec la loi régissant les politiques migratoires ; il est l'instigateur de trouble tant dans le territoire d'origine que dans le territoire d'accueil pour la simple raison qu'il est le seul citoyen qui recourt à l'usage de faux document. Les clandestins entrés illégalement ou discrètement sur un territoire national étranger ne réalisent pas les formalités attendues ; cette entrée est considérée comme irrégulière parce qu'elle n'est pas en phase avec la législation qui édicte les principes d'entrée et de sortie du territoire des différents Etats de la région.

Cependant, la crise migratoire de la politique d'ouverture nationale touche d'autant plus le cœur de l'Etat qu'elle renferme une dimension de ce qu'on pourrait appeler, suivant l'hypothèse de Achille Mbembe : « le gouvernement privé indirect ». C'est-à-dire l'utilisation des positions officielles dans la constitution des réseaux privés de circulation des migrants (Mbembe, 1994). A l'intérieur de la police, des milieux politico-bureaucratiques et de la société gabonaise dans sa globalité, « des sujets étrangers ont établi des réseaux d'introduction des clandestins » (Ndemezo'o

Nguema. 1994 : 120). Il continue en disant : « le centre de la documentation (CEDOC)- service d'intelligence et de surveillance – de l'Etat gabonais entretiendrait lui aussi des réseaux d'immigration clandestine au point où il va se développer au plan national gabonais. En d'autre terme, cela traduit un « discours sur la peur de l'étranger » (Mbega Effa, 1998 : 23-30)

De plus, « la peur des camerounais » est ainsi devenue un élément de la conscience nationale équato-guinéenne. Ce pays n'arrive pas en effet à endiguer l'immigration clandestine et illégale camerounaise qui a pris ces dernières années une ampleur plus considérable avec la découverte du pétrole dans ce pays. C'est ainsi que, un récent rapport de l'ambassade du Cameroun à Malabo note d'ailleurs que : « depuis l'avènement de l'exploitation du pétrole en Guinée-Equatoriale en 1992-1993, (on) a constaté une arrivée massive des étrangers pour des raisons diverses dans ce pays voisin. Malheureusement nombreux d'entre eux aventuriers arrivent sans documents ou titres de voyage et exigent la régularisation de leur situation administrative envers leur pays d'accueil et même leur propre pays d'origine.

Ainsi par exemple plus de 80% des camerounais se trouvent en territoire équato-guinéen et sont clandestins et cela entraîne une certaine insécurité transfrontalière entre ces différents Etats.

B- La migration irrégulière en Afrique centrale : élément de remise en cause du territoire des États

La migration irrégulière est un phénomène subversif qui s'inscrit aux antipodes des normes et principes de droit régissant la migration. Elle se résume premièrement à l'érosion et à la déterritorialisation des frontières étatiques. La manifestation de cette irrégularité dans la sous-région d'Afrique centrale est la preuve que les Etats sont victimes de démonopolisation et de désétatisation relative. Cela s'illustre par la porosité des frontières et l'aliénation du territoire.

1- La porosité des frontières en Afrique centrale comme produit de la migration irrégulière

La porosité renvoie ici à l'état de ce qui est poreux. Dans un sens restrictif, la porosité renvoie à l'ensemble d'ouvertures et de débouchées perceptibles au sein des frontières étatiques auxquelles les migrants clandestins recourent pour transgresser illégalement le territoire des États. A contrario, la frontière est une limite qui sépare deux États ou deux choses. Cet article fait également l'objet d'étude de la géopolitique qui dans une certaine mesure montre la dangerosité des frontières poreuses ; en effet, la porosité des frontières expose les États à des attaques multiples comme le terrorisme, la criminalité transfrontalière, la piraterie maritime. Au-delà de ces attaques, les États sont également confrontés à la circulation et aux flux irréguliers qui se déroulent en leurs absence au sein de leurs espaces. Au lendemain des indépendances des États de l'Afrique centrale,

de nombreux pays ont été confrontés aux difficultés liées à la sécurisation des frontières ; aujourd'hui le processus suit son cours. Ainsi par exemple : le Cameroun partage des frontières terrestres avec six pays voisins à l'instar du Nigeria, du Tchad, de la Guinée Équatoriale sur 4591km¹¹ ; dans l'espace maritime, le Cameroun possède une façade à l'ouest du pays, sur l'Océan Atlantique, des délimitations y existent avec deux pays limitrophes à savoir le Nigeria et la Guinée Équatoriale ; il est également séparé du Niger et du Lac Aïsi, les trajectoires liant le Cameroun et ces différents pays voisins sont certes marquées ; mais, ne jouissent pas d'une sécurité tout au long ; ce qui permet aux migrants clandestins de contourner paisiblement les postes de sécurité érigés par les institutions étatiques. De plus, ces absences relatives des postes de contrôles dans plusieurs itinéraires de clandestinité donnent une certaine pesanteur aux groupes de relais et de réseaux qui ont la possibilité de mener des activités illégales en toute quiétude. Ce manque de présence partielle ou ces absences de contrôles relatifs donnent des opportunités protéiformes aux individus de transgresser eux aussi les frontières sans être aperçu et inquiété par les agents des États de différents pays qui sont supposés veiller au respect des normes migratoires. Toutefois, les frontières maritimes font parallèlement l'objet de multiples transgressions pour la simple raison que les clandestins utilisent les voies maritimes pour atteindre leurs destinations.

Cette illustration démontre la fragilité des frontières terrestres et maritimes des États de l'Afrique centrale qui sont devenues l'apanage des acteurs transnationaux comme les migrants clandestins, les groupes terroristes et les acteurs de la criminalité transfrontalière. Malgré la croissance vertigineuse de l'érosion des territoires des États ; les dirigeants n'ont pas cessé de renforcer davantage les mécanismes de sécurisation, de filtrage et de contrôle des frontières. Ce renforcement s'inscrit dans le cadre d'une politique visant à neutraliser l'avancée des migrations irrégulières ; car la migration irrégulière s'inscrit sous la forme d'une gangrène émergeant au sein des États en leur dictant des règles qu'ils ne partagent pas. Les entités étatiques semblent donc relativement dominées par les pratiques migratoires clandestines qui tiennent sur des fondements solides ne prenant pas en compte la suprématie des normes étatiques. Loin de toute sorte d'« absence de menace »¹², les États de l'Afrique centrale se doivent donc d'améliorer la sécurité tout au long de leurs frontières afin d'avoir des territoires véritablement filtrés et une mainmise sur l'ensemble de la population des différents États.

¹¹ CIA, The world Factbook « Land Boundaries »

¹² Bury Buzan, people, state and fear, Hemel Hempstead, Harvester wheatsheaf, 2^{ème} édition, 1991 ; Buzan, weaver (ole) et de wide (jaap), security, a new framework for analysis, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

2- La migration irrégulière comme aliénation relative des territoires des États membres de l'Afrique centrale

Pour Rousseau, « sitôt que quelqu'un dit des affaires de l'Etat ; que m'importe on doit compter que l'Etat est perdu ». La ruine de l'Etat émane du désintérêt, de l'indifférence des populations ou des citoyens envers les instructions étatiques. La migration clandestine persiste malgré les multiples actions de préventions et de répressions menées par les États pour réduire considérablement ce phénomène qui a envahi les territoires étatiques au point de les assujettir partiellement. Le territoire est un mot polysémique qui dérive du mot latin "territorium" toutefois, le territoire s'appréhende de manière simple comme un étendu de terre dépendant d'un Etat, d'une ville, d'une juridiction..., dans le cadre de cette analyse, il s'agit d'une étendue de terre dépendant de l'Etat. C'est dans cette vaste étendue de terre que les acteurs de la migration clandestine que sont les groupes de réseaux, de relais et les migrants clandestins livrent bataille avec les États, et leurs institutions et organes ; dans cette bataille, les acteurs, les acteurs de la migration irrégulière semblent avoir pris le dessus sur le territoire des États de la région Afrique centrale. L'aliénation est l'abandon ou la perte non absolue du droit naturel reconnu aux États sur leurs populations ; les attributs des États ici sont remis en question due au fait de l'insécurité transfrontalière occasionnée par la migration irrégulière pourtant ses États sont supposés avoir le contrôle parfait absolu. On constate donc que, les États sont cernés par des multiples défaillances et faillites qui se traduisent par la faiblesse institutionnelle. Ainsi, les États se trouvent incapable d'assurer la protection de leurs citoyens ainsi que celle des étrangers et de leurs territoires¹³ ; cette incapacité se manifeste davantage par les mouvements ou circulations tout azimut que les populations effectuent aux sein des frontières ; or, la législation voudrait bien que tous les citoyens des pays membre de la région aient le consentement de leur États respectif avant d'effectuer le moindre déplacement ou mouvement, car l'une des missions principales des ambassades et des consulats est de produire des documents comme : le visa qui renvoie à un cachet authentique, valant autorisation de séjour des pièces qui laissent transparaître une certaine crédibilité dans les pays d'accueil en outre, les États d'origine donnent obligatoirement aux populations qui se déplacent dans la légalité un passeport qui relève d'un document que les autorités administratives nationales ou de la région délivrent à leur ressortissants ou étrangers en vue de circuler librement hors des frontières. De la même manière que les États se doivent de contrôler leurs populations au sein de leur territoire national, il est parallèlement impératif pour eux d'avoir un regard étroit sur leurs populations à

¹³ Stéphane Dufoix, Un pont par-dessus- la porte extra territorialisation et transétatisation des identifications nationales, in Stéphane Dufoix, (Dir) Loin des yeux près du cœur. Les Etats et leurs expatriés, paris, les presses de science po, p. 22.

travers les ambassades et les consulats qui sont une projection des États en terre étrangère ; ce sont des services à qui l'Etat assigne des missions de représentations officielles dans un autre pays¹⁴ ou étranger. Cependant, les États qui devraient avoir un droit de regard absolu sur ces ressortissants a un droit de regard limité et approximatif parce que tous les citoyens d'un État qui vont en terre étrangère doivent à leur arrivée se faire enregistrer dans le service diplomatique dont ils sont originaires. Or les migrants clandestins transgressent ces différents principes parce qu'ils n'apparaissent aucunement dans les fichiers des institutions étatiques ; de plus l'on ne saurait chiffrer ces individus parce qu'ils échappent au contrôle et à la vigilance des États qui voient leur système de sécurité être compromis et dénaturé par les acteurs de la clandestinité migratoire ; la faiblesse institutionnelle en tout état de cause se fait grandement ressentir aussi bien au sein des institutions qu'au niveau du territoire car, l'entité étatique est détentrice d'un pouvoir régulateur qui devrait lui donner l'hégémonie à la fois sur son territoire et sur sa population tant endogène qu'exogène.

L'Etat semble ainsi affaibli et débordé par les acteurs de la clandestinité migratoire qui ont instauré des pratiques subversives au point de les "institutionnaliser" dans le territoire des États de la région ; car ces pratiques subversives multiples concourent à désétatiser et délégitimer la souveraineté des États.

II-LES PRATIQUES SUBVERSIVES LIEES A LA MIGRATION IRRÉGULIERE EN AFRIQUE CENTRALE COMME FACTEURS D'ÉMASCULATION DE LA SOUVERAINETE : UNE LECTURE TRANSNATIONALE DU PHENOMENE MIGRATOIRE

On entend par pratique subversives ici les pratiques migratoires qui sont de nature à renverser ou à troubler l'ordre socio-politique établi par les entités étatiques. Ces pratiques participent à la désétatisation et à l'empiétement de la souveraineté des Etats qui sont inhérente à leurs autorités suprêmes ; c'est de cette souveraineté que les Etats de l'Afrique centrale tirent leur légitimité. Dans cette même veine, la souveraineté s'érige comme un principe de droit où le pouvoir suprême reconnu aux Etats lui implique une exclusivité de compétence à la fois sur le plan international et sur chaque territoire national. Il est donc impératif pour les Etats de l'Afrique centrale de fragiliser la croissance des flux migratoires irréguliers parce que l'usage de la fraude documentaire et la corruption des agents par les migrants concourent à la désétatisation (A) et à la défiance des autorités des Etats et au franchissement illicite des frontières (B).

¹⁴ Robert Smith, « Reflections on migrations, the state and the construction, Durability and newness of transnational life », in Ludger (pires), ed, Migration and transnational Social spaces, Ashgate, 1999, pp. 187-219.

A- L'usage de la fraude documentaire et corruption des agents par les migrants irréguliers comme élément de désétatisation

La désétatisation est le fait de réduire ou de supprimer le contrôle des Etats dans un secteur ; dans le cas échéant, il est question de la réduction partielle des Etats de l'Afrique centrale par les acteurs de la clandestinité migratoire. Ainsi, pour réduire le contrôle des Etats, les acteurs de la clandestinité mobilisent des moyens multiformes.

Page | 313

1- La falsification des documents de voyage par les migrants clandestins comme source d'insécurité transfrontalière en Afrique centrale

La falsification est un système d'altération, de dénaturation et de modification volontaire visant à tromper les agents des Etats ; c'est une forme de contrefaçon visant à faire passer le faux pour le vrai. Un document de voyage symbolise une pièce légale d'identité sur laquelle les autorités diplomatiques apposent leur visa. La falsification des documents administratifs est condamnée par le code pénal de plusieurs pays de la région Afrique centrale en particulier celui du code pénal camerounais en son article 441-1 et relève du « faux » ou « l'usage du faux » ; le faux désigne toute altération de la vérité de nature à causer un préjudice à autrui. Dans la même veine, l'article 441 alinéa 1 précise que : « constitue un faux toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplit par quelque moyen que ce soit¹⁵. Dès lors, la migration clandestine connaît depuis la décennie 1990, une forte expansion en Afrique centrale ; cette forte expansion est due à l'exercice frauduleux de falsification qu'offre les groupes de réseaux aux migrants irréguliers. Dans la même perspective, Roger Botte affirme que : « les activités trafiquantes aujourd'hui à l'œuvre sur le continent ne sont pas l'expression d'un état anomie » et loin de marginaliser, elles contribuent, au contraire à l'insertion accélérée de l'Afrique dans les flux et réseaux de la mondialisation¹⁶cette démonstration de Botte vient combiner les activités trafiquantes à la mondialisation.

Toutefois, la falsification dans le cadre des phénomènes de clandestinité migratoire est fortement liée à la contrefaçon des pièces d'identification comme les passeports et les cartes nationales d'identité. Cette pratique confère aux migrants clandestins le statut autre que ce qui leur est reconnu ; c'est une sorte d'imposture qui leur est conféré, afin qu'ils atteignent le territoire étranger sollicité. Lorsque les migrants clandestins détenteurs de faux documents sont généralement appréhendés dans les aéroports des pays d'accueil, ils sont toute suite rapatriés en territoire d'origine, c'est dire que malgré tous les efforts que les contrebandiers déploient pour

¹⁵ Code pénal camerounais, art 441 al1

¹⁶ Roger Botte, « Economies trafiquantes et mondialisation : la voie africaine vers le développement ? », in politique africaine, 88 :2002, pp. 142.

dénaturer les documents dont les Etats ont la charge de produire ; ceux-ci n'adviennent toujours pas. En dépit de cela, les migrants clandestins détenteurs de faux documents de voyage parviennent à tromper la vigilance du personnel des Etats qualifiés dans le contrôle des documents de voyage. Dans le déroulement de ce même processus, certains migrants clandestins échappent au contrôle dans le pays d'accueil¹⁷ ; ceux ayant recourus à une technicité plus habile échappent à tous différents contrôles.

Autrement dit, la migration irrégulière en Afrique centrale sur le plan socio-politique a causée des conséquences pas des moindre. Notamment par la mise en étroit de la souveraineté étatique et l'émergence des réseaux criminels. Parlant de la souveraineté Etatique, nombre de migrants mettent en mal la stabilité frontalière des Etats de telle sorte que les pays d'accueil sont parfois incapables d'assurer une sécurité pérenne de leurs frontières. Aussi avons-nous des associations des droits de l'homme qui mettent des pressions intenses aux pays d'accueils afin de prendre des politiques courageuses visant à l'intégration et à la socialisation des migrants. Cette créolisation cause d'énormes problèmes sur le plan social du pays d'accueil par la diversité multiculturelle des migrants entraînant ainsi des soulèvements (William BERTHOMIERE et Marie-Antoinette HILY. Et enfin, parlant des réseaux criminels, l'on note le développement de la criminalité notamment le trafic humain.

2- La corruption des agents de police par les migrants irréguliers comme vecteur de l'insécurité transfrontalière en Afrique centrale

La corruption est le fait de soudoyer un agent ou un individu afin d'entrer en possession d'une chose ou d'un bien qu'on ne mérite pas ; dans une clarification technique, la corruption est la perversion ou le détournement d'un processus ou d'une interaction avec un ou plusieurs individus dans le but pour le corrupteur d'obtenir des avantages ou prérogatives spécifiques ou pour le corrompu, d'obtenir une rétribution à échange de bienveillance. Ce mécanisme de corruptibilité conduit à la bourgeoisie des corrompus or, c'est aux Etats que reviennent « de remplir la fonction de bien-être des populations¹⁸. On distingue la corruption passive de la corruption active ; la corruption passive s'identifie au corrompu qui accepte un bien ; par contre, la corruption active est liée au corrupteur qui possède des biens. Dans cet exercice, l'agent de police s'identifie au corrupteur passif et le migrant clandestin au corrupteur actif ; ce phénomène concerne précisément les agents des Etats des différents pays membre de l'Afrique centrale

¹⁷ Lorot Pascal, Dictionnaire de la mondialisation, paris, ellipses, 2003, P. 126.

¹⁸ Guy Mvelle, « la CEMAC à la recherche d'une introuvable nature théorique », Victor-Emmanuel Bokalli (Dir) Revue Africaine d'Etudes politiques et Stratégiques de Yaoundé II, faculté des sciences juridiques et politiques, n°6, 2009, P.61.

détenteurs de pouvoir et rendant des services aux individus ; cette fonctionnalité est véritablement mise en exergue par les agents de police dans les frontières. Ainsi par exemple, dans son rapport effectué en 2018 l'organisation de lutte contre la corruption Transparency International a ressorti un résultat pitoyable du phénomène de corruption en Afrique subsaharienne où plusieurs pays de l'Afrique centrale fut cités à l'instar du Cameroun qui était classé 25^{ème} pays après l'Erythrée.

Le classement de transparency international a signalé à maintes reprises que plusieurs pays de l'Afrique centrale sont gangrené par la corruption qui entrave l'avancée de ses institutions comme sous l'appellation de "gombo", "bière", "taxi"... ; la corruption fragilise les institutions au point d'entacher l'image des pays d'Afrique centrale qui souffrent d'un niveau de corruption assez élevée et cela empêche les avancées en termes de lutte contre la migration irrégulière en Afrique centrale. Ainsi, les fonctionnaires ou agents de polices à qui chaque Etats ont assignés au niveau des frontières la délicate mission de régulation des flux migratoires sont très souvent enrôlés par les migrants clandestins déterminés à rejoindre leur destination¹⁹ ; les migrants clandestins tout comme les agents de polices de frontières, participent à la déstabilisation des institutions étatiques et mécanismes de lutte contre la clandestinité.

Pour ce qui est de la corruption des agents de l'Etat préposés aux services de régulation migratoire, la Commission Nationale Anti-Corruption du Cameroun (CONAC), dans son rapport sur l'état de la lutte contre la corruption d'une grande ampleur. Ceci dans le cadre d'une mission d'enquête économique sur la circulation des biens et des personnes aux frontières Cameroun-Guinée Equatoriale, à kyé-ossi et Cameroun-Gabon, à Abang Minko'o dans le Département de la Vallée du Ntem, Région du Sud du 30 juin au 02 juillet 2011. Dans cette région, la mission de la CONAC a découvert que la Vallée du Ntem est en haut lieu de corruption à ciel ouvert, au mépris de la réglementation en vigueur. Cette mission relève que : « la corruption est le fait des agents publics et implique plusieurs réseaux ».

Fort de ceci, la mission a pu mesurer l'ampleur de ces pratiques et noter que les cas de corruptions se recensent dans la conclusion entre les commerçants et certains personnels des Douanes, l'arnaque, l'intérêt dans l'acte, la complicité, le faux et l'usage de faux, la falsification de documents... Elle a également constaté la longue durée des personnels des différents Etats aux postes dans les zones frontalières. La mission de la CONAC a relevé des pratiques de corruption multiples et observé plusieurs manœuvres et techniques utilisées²⁰ La migration clandestine génère

¹⁹ Nchimi Mebu (J.C), « la problématique de la répression de la corruption en droit camerounais » RASJ, vol.4, N°1, 2007, p.81

²⁰ Voir le rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun en 2011, Chapitre III portant sur la libre circulation des biens et de personnes aux frontières, P.9. Les manifestations de cette corruption ont plusieurs visages : « l'arnaqes des commerçants par le personnel de la Délégation Départementale du Commerce de la Vallée du Ntem

d'énormes désastres qui donnent du fil à retordre aux institutions étatiques car les clandestins usent très souvent des passe-droits ou corruption quand ils sont cernés par des agents des Etats notamment les agents polices chargés de veiller à la sécurisation des frontières ; cette pratique de la corruption a affaibli le financement des Etats de la région.

B- Les raisons du processus de lutte contre la migration irrégulière en Afrique centrale : la sécurisation des migrations clandestines en Afrique centrale

Des auteurs comme Tsoulaka et Ceyhan ont démontré que « l'étranger est désormais catégorisé en tant qu'être menaçant, aujourd'hui perçu comme un « criminel, fauteur de troubles, fraudeur économique et social, terroriste » (2002, pp.26). Il faut comprendre ici que, ces diverses représentations sociales négatives font partie des raisons qui incitent à la sécurisation de la migration clandestine. En effet, les représentations négatives du migrant font partie des motivations qui vont émasculer l'hégémonie des Etats de l'Afrique centrale. C'est le cas par exemple de la secte Islamique Boko Haram qui a causé la perte en vie de plusieurs citoyens de la région (Cameroun-Tchad) et de nombreuses pertes sur le plan matériel. Ces représentations se trouvent dans plusieurs répertoires discursifs, mobilisant généralement la figure du spécifique du « péril migratoire » (Duez, 2008, P. 180). Ces figures de péril migratoire s'illustrent à travers la menace économique et sociale, menace identitaire et criminelle et en fin la menace pour la sécurité nationale.

1- La migration clandestine comme menace socio-économique et identitaire en Afrique centrale

La perception par la société étatique d'une menace issue de la migration irrégulière est divisée et surtout en 2 types d'une part, les menaces réalistes que l'on peut résumer comme

à travers des notifications d'infractions fantaisistes et non réglementaire, l'application des infractions dénaturées et le recouvrement des amendes sans délivrance de quittances ; cette méconnaissance des textes a été à l'origine de la garde à vue pendant un jour, à Kyé-ossi, de M. Gilles René Ndiman Sispén, Contrôleur Adjoint des Prix, Poids et Mesures ; l'établissement d'un passage obligatoire payant pour tous les voyageurs aux postes frontières par les éléments de forces de maintien de l'ordre (Brigade de Kyé-ossi) ; l'existence d'un poste fixe de la Direction de la surveillance du Territoire (DST) à Eking, à la frontière entre le Cameroun et le Gabon ; à ce poste de contrôle fictif, tous les usagers sont contraints de payer, en espèce dans les deux sens, un droit de passage de la frontière qui n'est prévu par aucun texte réglementaire sans qu'un reçu ne soit délivré ; l'érection de multiples barrières entre Ebolowa et Kyé-ossi avec le paiement du droit de passage d'un camion pour des montants variant entre 40000 à 50000FCFA ; la délivrance des fausses cartes nationales d'identités aux étrangers et la vente des du Certificat de Nationalité au Tribunal de Première Instance d'Ambam ; l'ouverture nocturne des frontières au gré des intérêts du personnels des Douanes moyennant la somme de 200000FCFA ; s'agissant du commerce des voitures, il est évalué à 80% le nombre de véhicules volés dans la localité de Kyé-ossi ; l'existence, en ce qui concerne l'Administration des Douanes, de plus de huit (8) points de passage tout le long de la frontière fluviale Cameroun-Guinée Equatoriale. Ces points sont appelés dans le jargon local « port » ; ils sont détenus par des populations locales dont Madame le chef de Kyé-ossi (père à son âme), qui aurait à elle seule deux « ports » opérationnels ; les démarches effrénées de certains personnels des administrations publiques qui, une fois mutés hors de ce Département, sollicitent d'y être à nouveau affectés » Voir le rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun en 2011, Chapitre III portant sur la libre circulation des biens et des personnes aux frontières, PP.9-10.

menaces « à l'encontre de l'existence, du pouvoir (économique et politique) et du bien-être des populations et de leurs biens » (Pereira, Vala et Costa-Lopes, P-2010, p. 1232). Pour reprendre les mots de Duez : « le clandestin devient un concurrent du citoyen européen dans la compétition pour l'accès au marché du travail ou pour la répartition de certains biens sociaux (logement, emploi, système de droit...) » (2008, P. 182). D'autre part, les menaces symboliques qui sont une atteinte à nos valeurs, à notre identité nos attitudes et nos coutumes par l'exogroupe (Pereira, Vala et Costa-Lopes, 2010).

Il est évident que les flux d'arrivée des migrants clandestins posent la question de la différence culturelle et religieuse, ressentie comme menace pour l'identité par certains. Cette différence culturelle amène une nouvelle dimension et la perception de l'adaptabilité de l'immigré influencera la perception de la menace de l'identité nationale. Lorsque la menace est perçue pour l'identité la norme discriminatoire bénéficie d'une forme de légitimité (Falomir-Pichaastor, Gabarrot et al, 2007).

La figure du migrant irrégulier se transforme en un danger qui menace l'existence, il remet en question la progression dite normale de la société (c'est-à-dire dans un environnement sans migration). Cette crainte d'assimilation des immigrés, cette opposition, cette incohérence des modèles culturels et sociaux à l'intérieur d'une structure sociale risquerait d'annihiler l'identité nationale. Nous constatons sur le terrain cela soutient une vision constructiviste des rapports intergroupes du lien entre l'identité nationale et l'attitude vis-à-vis des immigrés. La manière donc les autochtones perçoivent les immigrés et définissent leurs catégories établit des processus psychosociaux qui ont une incidence idéologique et politique et « cette perception établit le degré de légitimité des normes sociales soulignées dans le débat national ou dans la presse²¹ » (Falomir-Pichastor, Gabarrot et al, 2007, P. 413).

²¹ Certains chercheurs tels que Fowler et Van Dijk ont démontré que les médias de masse ont un impact indéniable sur l'opinion publique. Les médias jouent un rôle important dans la construction d'une vision du monde (Wodak et Meyer, 2009). Pour Van Leeuwen (1993, p. 193) « le discours est un instrument de pouvoir et de contrôle » tout autant qu'il est un « instrument de la construction sociale de la réalité ». Actuellement, les médias de masse ayant un certain pouvoir discursif et symbolique représentent la source principale des connaissances d'opinions et d'attitudes dans les sociétés de l'information moderne (Van Dijk, 2000). Nous pouvons argumenter que les lecteurs ont la liberté d'interpréter bref, de contester et de rejeter ce qui est affirmé par les médias. Néanmoins, Van Dijk (1993a), c'est particulièrement à propos des sujets « multiculturels » et « ethnique » que les spectateurs, les lecteurs ont une confiance aveugle dans les médias, qu'ils prennent comme source objectives. Les premiers éléments d'une situation sont généralement découverts dans les médias. Dès lors, il est aisé de manipuler les façons de penser, surtout dans des villes et les villages avec des minorités ethniques moindres où le public se réfère beaucoup aux médias lorsqu'ils donnent leur opinion (négative) sur la problématique (Van Dijk, 1989.). Le discours permet de servir d'outil idéologique dans la mesure où les représentations des différents groupes ethniques, culturels et sociaux qui y sont transmises contribuent à produire et à reproduire les relations de pouvoir entre les groupes en question. Les élites qui détiennent donc de ce pouvoir peuvent de façon implicite influencer la façon de penser de leurs concitoyens non-élites.

Nous constatons que la conservation de l'identité et la défense de la culture sont les préoccupations sécuritaires contemporaines. Par conséquent en optant pour le concept de sécurité sociétale, nous transformons l'identité et la culture en enjeux sécuritaires. Elles sont présentées comme une question essentielle, une chose à défendre face à un danger, à une menace.

2- La migration irrégulière et insécurités nationales en Afrique centrale

Avant tout, les Etats de la région tiennent à défendre leur souveraineté. Les Etats veulent garder leurs stabilité interne, et clandestinité migratoire constitue ici une source d'instabilité et donc constitue une menace pour la sécurité des Etats. Sous l'angle réaliste d'ailleurs tout est perçu via l'intérêt national des Etats. Notons que les Etats forgent traditionnellement leur politique nationale d'immigration en réponse à leurs intérêts sécuritaires et économiques (Rudolph, 2003 cité dans Adamson, 2006). En effet, à partir du XVe siècle, depuis le développement de l'Etat moderne, les gouvernements ont considéré que le contrôle de leurs frontières constituait le noyau de la souveraineté (Adamson, 2006). Ce principe de souveraineté territoriale demeure essentiel aujourd'hui pour un Etat dans le droit international. Autrement dit, la survie d'un Etat se résumerait au maintien de sa souveraineté (Waever, 1996 cité dans Arcudi, 2006, p5).

Selon l'approche réaliste, les migrations internationales peuvent changer la composition nationale d'un Etat d'un point de vue ethnique (Weiner, 1995). La migration irrégulière peut modifier l'équilibre nationale dans certains Etats de l'Afrique centrale à caractère multiethniques et ainsi précipiter un changement dans l'équilibre du pouvoir politique. Pour les pays un afflux important de migrants irréguliers pose le problème de l'insécurité transfrontalière de la région car les Etats doivent exiger de ces migrants informels, c'est-à-dire la question des critères d'admission. La littérature nous enseigne également que de nombreux gouvernements craignent, si les migrants et les réfugiés appartiennent à un groupe de nationalité étrangère ou s'ajoutent au nombre de minorités, que la domination politique, économique, sociale et culturelle de la majorité s'érode (Weiner, 1995). La question de l'intégration et les contrôles aux frontières deviennent ainsi liés car les gouvernements considèrent qu'un afflux continu non souhaité alimente les angoisses des citoyens, ce qui rend plus difficile l'acceptation des migrants existants et de leurs enfants par la communauté.

Une autre menace associée à la figure du migrant est celle de la révolte. En effet, les flux migratoires irréguliers peuvent être perçus comme un facteur d'instabilité pour le marché de l'emploi car ils sont souvent associés au développement de l'économie informelle, et donc à une perte des acquis sociaux (Duez, 2008). Tout cela peut donc être considéré par les Etats comme menaçant ce qui entraîne à sécuriser. Dans le cas de de l'Union Européenne (UE) par exemple, il

y' a eu une communautarisation des politiques migratoires, la libéralisation du marché de l'emploi au niveau supranational et l'immigration irrégulière ont certainement contribué à exacerber ce sentiment mais le principe reste le même.

La sécurité nationale est fondamentale pour les Etats de la région (Afrique centrale) et, lorsque le migrant est associé aux réseaux terroriste transnationaux, il présente un danger pour la sécurité étatique. Cela est reflété discursivement par l'utilisation de termes tels que l'ennemi intérieur (Ceyhan, 2001). Une étude de Jef Huysmans a examiné les débats parlementaires qui ont eu lieu au Royaume- Uni depuis le 11 septembre et qui ont explicitement établi un lien entre le terrorisme et l'immigration, l'asile ou le refuge. Ses conclusions montrent que « l'asile en particulier et les migrations en général constituaient un élément important dans la définition de la lutte contre le terrorisme ». Ce lien a été principalement avec l'introduction de la loi de 2001 sur la lutte contre le terrorisme, la criminalité et la sécurité (ATCSA) (Huysmans, 2005 cité dans Spencer, 2005, P.4).

Conclusion

Au sortir de cette réflexion sur la migration irrégulière et l'insécurité transfrontalière en Afrique, il convient de faire un certain nombre de précisions. La migration irrégulière émascule et désinstitutionnalise les États de l'Afrique centrale sur le plan de la territorialité, sécuritaire et de la régulation de sa population car comme nous l'avons si bien démontré, la migration irrégulière est inhérente à la faillite et la défaillance des Etats sur le contrôle de leurs populations ; mais aussi, sur la porosité des frontières étatiques traduisant l'émasculature relative du territoire qui fragilise davantage les institutions étatiques. De même, la migration clandestine est une pratique subversive qui s'inscrit dans la dynamique de délégitimation de la souveraineté des Etats pour la simple raison que les différents acteurs issus de cette pratique œuvre pour la falsification des documents de voyage et le contournement des barrières érigées par les Etats ; l'existence de ce phénomène remet en cause la loyauté et la compétence des agents et des institutions étatiques. Toutefois, il est important de rappeler que l'évaluation des migrations irrégulières est un exercice difficile et risqué dans la mesure où l'on ne saurait chiffrer les mouvements clandestins tous azimuts qu'effectuent les populations hors des frontières. Cependant, la désétatisation relative des Etats provoquée par les acteurs de la clandestinité migratoire ne laisse-t-elle pas entrevoir une relégitimation de l'État dans le futur ?

Les mystères du traite Germano-Douala

The mysteries of the German-Douala treaty

Par :

SOSTHENE NGA EFOUBA

Page | 320

Résumé :

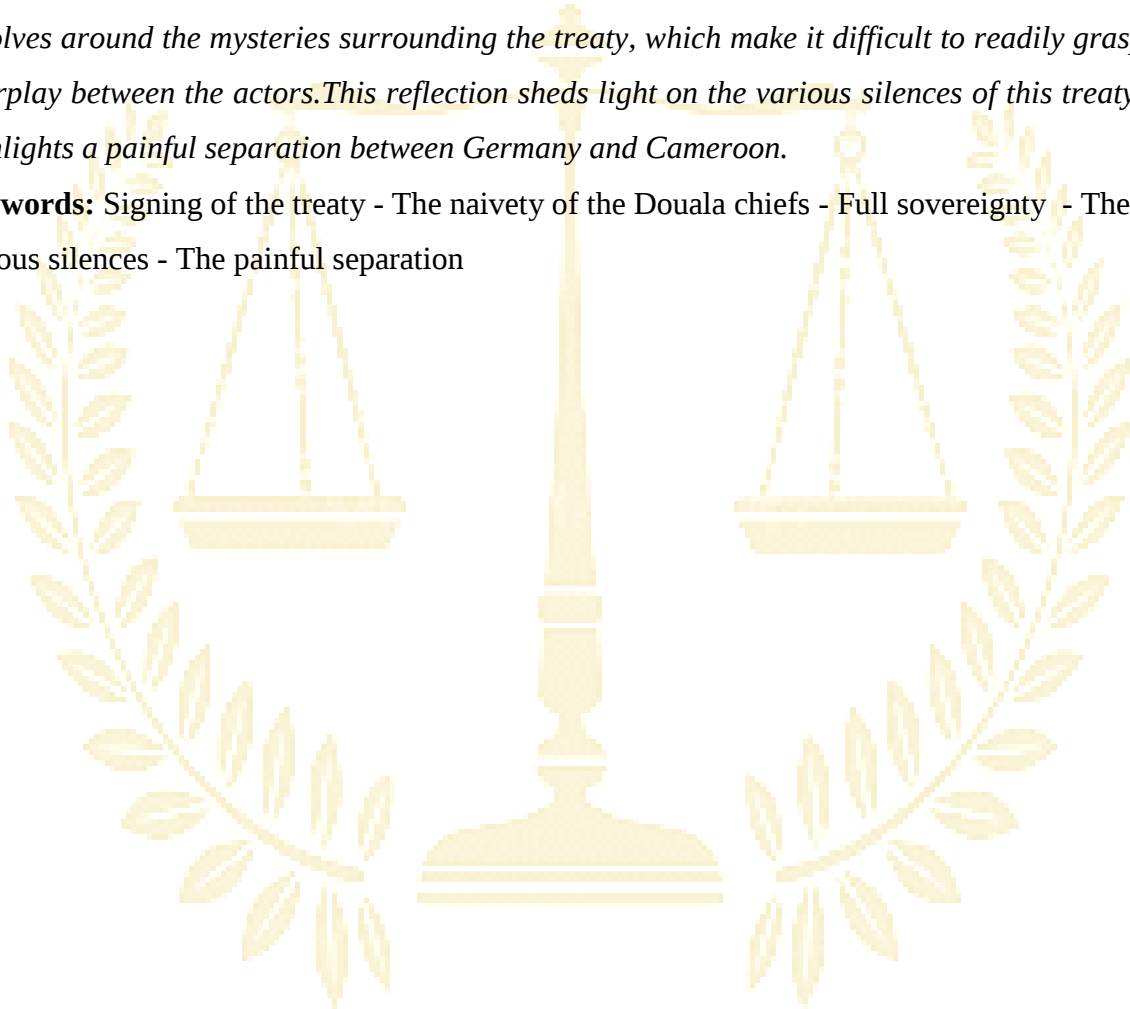
L'Allemagne prend officiellement le contrôle du Cameroun au terme de la signature du traité Germano-Douala du 12 Juillet 1884. Elle profite de la naïveté des chefs Douala pour s'accaparer de la pleine souveraineté du Cameroun. La clause exorbitante, l'expression de cette escroquerie politique est le transfert de souveraineté, de législation et d'administration. Les arbitrages qui tournaient autour de la clause tertiaire étaient un trompe l'œil et n'ont apporté aucune solution mais plutôt un conflit. L'idée principale porte sur les mystères qui entourent le traité et ne permettent pas de saisir aisément le jeu des acteurs. Cette réflexion apporte la lumière aux différents silences de ce traité et souligne une séparation douloureuse entre l'Allemagne et le Cameroun.

Mots clés : Signature du traité - La naïveté des chefs Douala - La pleine souveraineté - Les différents silences - La séparation douloureuse

Abstract:

Germany officially took control of Cameroon following the signing of the German-Douala treaty on July 12, 1884. It exploited the naivety of the Douala chiefs to seize full sovereignty over Cameroon. The exorbitant clause, the expression of this political swindle, is the transfer of sovereignty, legislation, and administration. The deliberations surrounding the tertiary clause were a smokescreen; they did not provide any solution, but rather a conflict. The central idea revolves around the mysteries surrounding the treaty, which make it difficult to readily grasp the interplay between the actors. This reflection sheds light on the various silences of this treaty and highlights a painful separation between Germany and Cameroon.

Keywords: Signing of the treaty - The naivety of the Douala chiefs - Full sovereignty - The various silences - The painful separation



Introduction

Le traité Germano-Douala apparaît comme la première constitution du Cameroun moderne, un acte solennel et officiel qui cède la totalité du territoire à l'Allemagne. Ce traité constitue une boussole de gouvernance politique, économique et administrative. En fait, c'est le substrat ou le socle juridique qui encadre l'exercice du protectorat allemand au Cameroun. Mais ce document est assujéti à certaines allégations : (c'est un traité de dupe, c'est un traité d'une inégale portée juridique; il est trop piégeux ou encore trop stratégique, il était pour les allemands et a été rédigé pour les allemands... d'où son caractère mystérieux). Il reste donc comme un voile qui entoure le traité Germano-Douala. Au cours de cette réflexion, nous allons dans la mesure du possible lever le voile sur ce traité en mettant en lumière les méandres sous-jacents, permettant de mieux le cerner. Nous nous appuierons sur la méthode historique pour mieux saisir le déroulement des faits ou des événements et sur la méthode stratégique pour mettre en évidence le jeu des acteurs et leurs intérêts. Notre travail consistera à explorer l'environnement du traité Germano-Douala (I) et à souligner les différentes implications (II).

I- L'environnement du traite Germano-Douala

Dans cette première mouture, il sera question d'aller dans les coulisses pour clarifier l'environnement lointain (A) et l'environnement immédiat Germano-Douala. (B)

A- L'environnement lointain du traité Germano-Douala

La réflexion s'articulera sur les échanges entre les chefs de la côte camerounaise et les puissances coloniales d'une part et la constitution des contrats commerciaux d'autre part.

1- Les échanges entre le Cameroun et les puissances coloniales dans le cadre de la traite

La traite des Noirs reste à ce jour le point saillant des premiers véritables contacts avec les puissances occidentales. Au cours des XVII^e et XVIII^e siècles, alors que la vente des Noirs comme esclaves prenait de l'extension, les bâtiments négriers hollandais et portugais, mais aussi français, anglais, suédois, danois et brandebourgeois se rendaient sur la côte camerounaise à la recherche du butin humain.¹

Les places fortes des lieux de vente ou des comptoirs des esclaves étaient Bimbia et Douala. Selon Levine ces deux villes étaient de célèbres centres de vente et de transport d'esclaves.²

Cette vente des Noirs connaît un succès éclatant avec la participation des autres noirs qui étaient sans scrupules ni remords, sans véritable humanité pour sacrifier leurs frères et sœurs à ce commerce des sorciers entre blancs et noirs. À ce sujet Jean Imbert soulignait : « Les chefs de la

¹ Levine, V.T., *Le Cameroun : du mandat à l'indépendance*, vol 1 Nouveaux Horizons, Paris, 1970, P.30.

² Ibid., P.50

côte dépêchaient des intermédiaires qui en leur nom, se procuraient des esclaves moyennant quelques pacotilles ». ³

Samuel Brau renchérit au sujet de ce trafic des humains : « Il se vend un grand nombre d'individus de tout âge, de tout sexe, faits prisonniers en territoire ennemi et ils ne coûtent pas bien cher ; on peut acheter n'importe quel esclave pour deux ou trois mesures de vin d'Espagne ou pour deux poignées de cauris ». ⁴

Page | 323

Ce drame inacceptable a permis aux puissances occidentales esclavagistes de tisser les liens avec les chefs de tribu, surtout ceux qui étaient instables au niveau des côtes camerounaises. Ils étaient des relais et des complices de ce commerce d'un genre particulier. Ces échanges allaient s'élargir ou s'étendre à d'autres domaines.

2- La coopération économique

En 1842, le consul britannique signa un traité avec deux rois autochtones, pour encourager le commerce légal de l'huile de palme, de l'ivoire et bien d'autres choses.

A Douala, les relations entre marchands européens et autochtones n'étaient pas toujours harmonieuses. Ainsi, les commerçants britanniques, allemands et les chefs coutumiers auraient trouvé la nécessité de former une cour d'équité qui serait source de paix : « Un but pas facile à atteindre en raison de la guerre civile, presque continue qui régnait entre les chefferies rivales ». ⁵

Les Allemands sont très actifs dans le domaine commercial. Il s'agit de deux firmes de Hambourg et de Brêmes : C.Woermann en 1868, Jantzen und Thormälhen qui ont fusionné en 1875. L'activité débordante de ces firmes et la concurrence que leur livrent les firmes commerciales anglaise et française les amènent à chercher la protection de l'empire. ⁶

B- L'environnement immédiat et l'avènement du traité Germano-Douala

Dans cette partie, il sera question d'élucider le rôle de la doctrine coloniale allemande, la détermination des firmes commerciales d'une part et la signature du traité d'autre part.

1- La doctrine coloniale allemande et ses défenseurs

L'Allemagne a longtemps décliné l'offre coloniale car elle est restée insensible, indifférente à l'idée de s'engager au processus colonial comme les autres puissances coloniales européennes. On dirait qu'elle boudait l'impérialisme colonial pour se consacrer à la résolution des questions de

³ Imbert, J., Le Cameroun, Paris, PUF, 1973, P.33.

⁴ Ibid., P.33.

⁵ Levine, V.T., Le Cameroun : du mandat à l'indépendance, vol 1 Nouveaux Horizons, Paris, 1970, P.51.

⁶ Ngongo, L.P., Histoires des institutions et des faits sociaux du Cameroun, 1884-1945, Tome 1, Coll. Monde en devenir, Berger-Levrault, 1987, P.17.

politique intérieure.⁷ Nous pensons ici à l'unité allemande qui était d'une importance significative aux yeux du chancelier Bismarck. Cette unité devrait être source de paix et de prospérité pour le peuple allemand qui en avait besoin au regard des conflits permanents ; dès lors la colonisation ou l'expansion coloniale devenait une question secondaire sans grand intérêt d'où la fermeté et l'intransigeance de la position du chancelier à ce sujet. On souligne une série de déclarations froides du « chancelier de fer ».⁸

On peut aussi citer l'opposition socialiste au Reichstag qui ne voyait en l'aventure coloniale qu'une source de difficultés intérieures et extérieures. Le chancelier persistait et signait en affirmant « Je ne veux pas de colonies, ce sont des causes de soucis ».⁹ Cette réaction mitigée sur la question va susciter les inquiétudes de la part de certains mouvements et associations favorables à l'ouverture ou à l'expansion de l'Allemagne. Étaient évoquées des raisons idéologiques, stratégiques et économiques. Dans ce plaidoyer pour la colonisation les firmes commerciales allemandes ayant l'expérience du terrain vont se mobiliser pour faire tomber le mythe longtemps entretenu par Bismarck :

- La Deutsche Kolonialgesellschaft, elle a été une plateforme incontournable opérant dans l'informel en assurant un militantisme salubre en faveur de l'expansion coloniale qui était en accord avec l'installation et surtout le développement des firmes coloniales allemandes en Afrique. Son travail et ses convictions ont convaincu une grande partie des résistants à la colonisation. Elle a organisé des expéditions qui aboutirent à la conquête du Cameroun.
- Le kolonialzeitung était un journal de propagande de la société coloniale allemande.¹⁰ Ce journal publiait toutes les informations concernant les colonies, les correspondances de voyageurs qui allaient en Afrique...¹¹

La dernière ligne droite qui va faire flancher définitivement le chancelier allemand Bismarck était la décision du 14 Avril 1884 de recevoir et d'échanger avec les firmes commerciales de Hambourg et de Brême. Lors de cette rencontre, elles firent des propositions précises pour assurer le développement du commerce allemand en Afrique :

« Encourager les traités avec les locaux, accoster les navires de guerre sur les côtes africaines, conclure un traité de commerce avec la Grande-Bretagne et la France, obtenir la

⁷ Efouba, Nga. S., « L'Allemagne, puissance fondatrice du Cameroun moderne 1884-1916 » Éthiopiennes n°107. Littérature, philosophie, sociologie, anthropologie et art, 2e semestre 2021, Fondation Senghor, Sénégal.

⁸ Etoga Eily, F., Sur les chemins du développement, Yaoundé, CEPMAE, 1971, P.132.

⁹ Ngongo, L.P., Histoires des institutions et des faits sociaux du Cameroun, 1884-1945, Tome 1, Coll. Monde en devenir, Berger-Levrault, 1987, P.18.

¹⁰ Efouba NGA, S., « La transition politico-administrative entre les puissances coloniales au Cameroun (1914-1922) », Yaoundé, Université de Yaoundé II, Soa, Mémoire de DEA, 2005, P.13.

¹¹ Etoga Eily, F., Sur les chemins du développement, Yaoundé, CEPMAE, 1971, P.131.

neutralisation des bouches du Congo, créer une station maritime à Fernando-Pô, acquérir un territoire côtier pour la fondation d'une colonie dans la baie du Biafra. »¹²

Le chancelier prône désormais ouvertement son engagement dans l'expansion coloniale. Nous n'en voulons pour preuve son telegram du 24 Avril 1884 dont voici l'économie : « Si nous ne trouvons pas justice outre-mer auprès de l'Angleterre, il nous faudra bien chercher à entrer étroitement en contact avec les autres puissances maritimes, y compris la France. A la longue, l'opinion publique allemande ne supporterait pas l'exclusivité et l'arrogance de l'Angleterre ». ¹³

Page | 325

Les hésitations du chancelier allemand n'ont pas aidé l'Allemagne à se positionner comme une grande puissance en Afrique. La position de Bismarck a fait qu'elle est arrivée en retard sur le champ colonial prouvant que les autres puissances européennes avaient obtenu des territoires plus nombreux et mêmes plus grands. Cette méfiance envers la colonisation du chancelier peut être perçue comme une erreur stratégique car cette négligence se faisait ressentir sur le terrain avec des effectifs très réduits qui ne couvraient pas les attentes multiples. Et on peut aussi supposer que ces effectifs réduits seront préjudiciables à l'Allemagne pendant la Grande Guerre face aux sureffectifs des troupes franco-britanniques. On peut affirmer que la signature du traité Germano-Douala a été le fruit de l'abnégation des firmes commerciales allemandes, un coup de chance du fait des aléas survenus.

2- Les aléas et la signature du traité Germano-Douala

Une série d'aléas entourent le traité Germano-Douala. Nous pensons aux différentes lettres des chefs Douala, au mutisme de la couronne britannique et au retard du consul Hewett "the too late consul" :

- Les aléas du traité

- La demande des chefs Douala

Cette demande reposait sur la recherche de la paix et de la sécurité au regard des conflits ou des guerres fratricides qui secouaient les communautés Sawa. La recherche de la tranquillité et la quête d'apaisement vont constituer les principales sources de motivation des chefs Douala. Cette thèse reste discutable notamment pour Achille Mbembe fils du Cameroun et grand connaisseur de l'histoire. Pour lui, les chefs Sawa étaient : « des vandales, de gros imbéciles, des pauvres incapables de se gouverner ». Cette charge d'Achille Mbembe est peut-être excessive mais elle produit un état d'esprit socio-culturel ou encore socio-anthropologique qui traduit une mentalité

¹² Ngongo, L.P., Histoires des institutions et des faits sociaux du Cameroun, 1884-1945, Tome 1, Coll. Monde en devenir, Berger-Levrault, 1987, P.17.

¹³ Ibid., P.25.

du camerounais comme quelqu'un qui aime" les cadeaux, les dons, la corruption, l'absence de sincérité ".¹⁴ Cet héritage malsain de toujours chercher le profit en tout temps et en tout lieu hante encore aujourd'hui les mutations sociopolitiques au Cameroun. Il est important pour nous de relire ces trois lettres pour en saisir leur sens profond :

La lettre du 07 Août 1879

« Bien chère Madame. Nous vos serviteurs, nous nous sommes réunis et avons pensé qu'il était préférable de vous écrire une bonne lettre affectueuse qui vous exposera nos désirs .Nous désirons que nos villes soient régies par vos lois. Nous voulons que tout change et nous agissions conformément aux instructions de votre consul. Notre pays est tourmenté par des guerres. Il est rempli de meurtriers et d'admirateurs d'idoles. Peut-être que ces lignes vous paraîtront futiles ... Nous avons bien de fois parlé au Consul anglais ici. Nous n'avons jamais reçu de réponse de votre part, c'est pourquoi nous voulons vous adresser cette lettre particulièrement. Nous avons entendu parler de la rivière Calabar, de la façon dont leurs villes sont régies par des lois anglaises et dont ils se sont débarrassés de toutes leurs superstitions. Oh ! Nous serions tellement heureux d'être comme Calabar maintenant ». ¹⁵

La lettre du 08 Mars 1881 : (Au Consul Hewett)

« Il y a longtemps que je pensais vous écrire, mais je ne le pouvais pas parce qu'il n'y avait pas ici de bateau en partance pour Fernando-Pô, par lequel je pourrais envoyer ma lettre. C'est pourquoi, apprenant que le bateau toucherait Fernando-Pô. Je me suis assis cet après-midi pour vous écrire ces quelques lignes qui, je l'espère, vous trouveront en bonne santé comme elles me laissent maintenant. Je crois que vous savez que je suis vraiment d'accord avec mon pays sous le contrôle de sa Majesté. J'ai écrit beaucoup de lettres à la couronne d'Angleterre à ce sujet, mais je n'ai jamais reçu de réponse. Comme vous êtes le consul de l'Angleterre, je vous écris, afin que vous exposiez ma requête au gouvernement anglais. Dites-leur que je désire que mon pays soit gouverné par lui.

Cher Monsieur, je suis fatigué de gouverner mon pays, chaque dispute amène toujours ici une guerre, et souvent une grande perte de vies .Je vous demande pardon, faites tout ce que vous pouvez pour m'aider dans cette importante entreprise. Moi et mon peuple sommes entièrement disposés à faire tout ce que le gouvernement anglais nous demandera de faire. Avec mes respects et espérant entendre bientôt de vous, je suis cher Monsieur votre obéissant serviteur.¹⁶King Bell.

¹⁴ Fier d'être Sawa "2 Juillet 2022 " , Facebook

¹⁵ Levine, V.T., Le Cameroun : du mandat à l'indépendance, vol 1 Nouveaux Horizons, Paris, 1970, P.51.

¹⁶ Etoga Eily, F., Sur les chemins du développement, Yaoundé, CEPMAE, 1971, P.133.

Troisième lettre (A Gladstone premier ministre anglais) (06 Novembre 1881)

Cher Monsieur

« Nous deux, vos serviteurs sommes réunis cet après-midi pour vous écrire ces quelques lignes, espérant qu'elles vous trouveront en bonne santé comme elles nous quittent à présent. Ayant appris ici que vous êtes-vous l'homme principal dans la chambre des communes, nous vous écrivons pour vous dire que nous désirons être sous le contrôle de sa Majesté. Nous désirons que notre pays soit gouverné par le gouvernement anglais. Nous sommes fatigués de gouverner ce pays nous-mêmes ; chaque dispute amène une guerre et souvent une grosse perte de vies ; aussi, pensons-nous que le mieux est de vous remettre nos affaires à vous les anglais qui sans doute apporterez la paix, la civilisation et le christianisme dans le pays. Faites nous grâce d'exposer notre requête à la reine et au chef du gouvernement anglais. De grâce, Monsieur, veuillez nous assister dans cette importante entreprise.

Nous avons appris que vous êtes un bon chrétien, de sorte que nous espérons que vous ferez tout ce qui est en votre pouvoir afin que notre requête soit entendue. Sans doute, Dieu vous bénira pour mettre une lumière dans notre pays.

Veuillez nous envoyer une réponse aussi vite que vous pourrez.

Avec nos respects nous sommes King Bell et King Akwa¹⁷

Au terme de la lecture de ces trois lettres des chefs Douala « représentant » le Cameroun, une double approche s'impose :

- Du côté des chefs Sawa, il apparaît clairement une crise de responsabilité dans leur demande antipatriotique de banalisation du Cameroun au point d'en être fatigués et épuisés. On note une absence de charisme pour ces autorités qui devaient agir avec dignité, honneur et gloire mais qui sont plutôt apparues comme des incompetents assujettis voire des parasites ne pouvant rien faire sans les autres.
- Du côté britannique nous allons interroger le personnage clair-obscur du consul britannique :

Le consul Edward Hyde Hewett avait dans un premier temps émis des réserves à travers une lettre contre les chefs Douala. Pour lui, il n'était pas question de prendre le Cameroun au sérieux en se moquant des chefs Sawa. Ainsi, le 1^{er} Mars 1882, le gouvernement anglais avait adressé une correspondance de refus ou de rejet de l'offre coloniale des chefs Bell et Akwa. Cela a été pour eux comme une grosse claque, mieux une grosse humiliation. Ce discrédit jeté aux chefs Douala était difficilement compréhensible car l'Angleterre aimait la colonisation, les historiens et

¹⁷ Ibid., P.133.

géopoliticiens anglais mettaient en exergue entre 1868 et 1886, la nécessité d'avoir une Grande-Bretagne associée à ses dépendances d'outre-mer. C'est dans cette optique que Disraeli en 1872 dans un discours au Christal Palace, a présenté aux anglais ce projet grandiose en déclarant :

« Toutes les classes pourraient s'unir dans une belle et longue alliance avec la couronne »¹⁸

Dans un deuxième temps, le consul Hewett représentant du gouvernement britannique avait reçu des pétitions des commerçants anglais venant du Cameroun qui voulaient un cadre réglementaire concernant leur statut de grande puissance d'une part et la concurrence commerciale avec des autres puissances européennes telles que la France et l'Allemagne d'autre part. Le consul Hewett va donc faire le travail de terrain et produire un rapport détaillé de la situation. Le cabinet de Gladstone approuva les propositions du consul.¹⁹ Hewett recommanda de signer le traité avec des chefs autochtones, de ne pas céder le territoire aux puissances étrangères. Bref, une véritable séance de rattrapage aux conséquences irréversibles était à envisager. Victor T. Levine raconte la bataille du consul Hewett contre le temps en ces termes ayant appris la nouvelle : « Il changea subitement ses plans et naviga à bord du Flirt vers la rivière Cameroun. Des engagements l'empêchèrent d'arriver avant le samedi 19 Juillet, et cela seulement pour découvrir qu'il était arrivé trop tard... ».²⁰

- La signature du traité Germano-Douala

La solennité du traité Germano-Douala du 12 Juillet 1884

Le traité Germano-Douala est l'œuvre des firmes commerciales allemandes qui ont mené de bout en bout la concrétisation de ce dernier. On peut dire que leurs efforts ont été couronnés. L'officialisation du traité Germano-Douala commença par la désignation par Bismarck de Nachtigal alors consul général allemand à Tunis. Il prit la mer et arriva au Togo le 02 Juillet.

Il embarqua directement pour le Cameroun où il arrivera le 11 Juillet, il eut le temps de discuter de manière informelle avec des chefs Douala, de négocier, d'arrondir les angles et surtout d'assurer ou de rassurer les chefs Douala de la pleine mesure de leur disponibilité ou de leur responsabilité; la nuit fut belle. A ce sujet, Levine raconte :

« Les négociants allemands que ce soit par cajoleries, pots-de-vin, alcool ou promesses alléchantes avaient réussi à convaincre les rois locaux que leur avenir résidait dans leur association avec les allemands ».²¹

¹⁸ Efouba Nga., S, Du Cameroun britannique à la crise anglophone, Paris, L'harmattan, 2018, P.14.

¹⁹ Levine, V.T., Le Cameroun : du mandat à l'indépendance, vol 1 Nouveaux Horizons, Paris, 1970, P.51.

²⁰ Ibid., P.51.

²¹ Ibid.

Dans cette narration, il apparaît clairement un soulagement, une libération voire un aboutissement pour eux qui venaient d'être déçus par l'indifférence de l'Angleterre.

1) Le contenu du traité Germano-Douala du 12 Juillet 1884 se présente ainsi :

Nous soussignés, rois et chefs du territoire nommé Cameroun situé le long du fleuve Cameroun entre les fleuves Bimbia au Nord et Kwakwa au Sud, jusqu'au 4^e degré de longitude Nord, avons aujourd'hui, au cours d'une assemblée dans la factorie allemande sur le rivage du roi Akwa, volontairement décidé que :

Nous abandonnons totalement aujourd'hui nos droits concernant la souveraineté, la législation et l'administration de notre territoire à MM Edward Schmidt, agissant pour le compte de la firme C.Woermann et Johannes Voss agissant pour le compte de la firme Jantzen et Thormälhen, tous deux à Hambourg et commerçants depuis des années dans ces fleuves. Nous avons transféré nos droits de souveraineté, de législation et d'administration de notre territoire aux firmes susmentionnées avec les réserves suivantes :

- 1- Le territoire ne peut être cédé à une tierce personne.
- 2- Tous les traités d'amitié et de commerce qui ont été conclus avec d'autres gouvernements étrangers doivent rester pleinement valables.
- 3- Les terrains cultivés par nous et les emplacements sur lesquels se trouvent des villages doivent rester la propriété des possesseurs actuels et de leurs descendants.
- 4- Les péages doivent être payés annuellement comme par le passé aux rois et aux chefs.
- 5- Pendant les premiers temps de l'établissement d'une administration ici, nos coutumes locales et nos usages doivent être respectés.²²

Cette signature du traité Germano-Douala marque une nouvelle étape mettant ainsi fin aux activités informelles sans garanties juridiques et surtout un bouclier de protection pour les chefs Douala. La toute première institutionnalisation du Cameroun commence à prendre forme avec l'administration allemande qui va se déployer dans tout le territoire. En fait c'est la naissance de l'État du Cameroun.²³

II- LES INCIDENCES DU TRAITE GERMANO-DOUALA

Dans cette dernière mouture, il s'agira pour l'essentiel de dégager la dimension stratégique (A) du traité et la dimension conflictuelle (B).

²² Ngongo, L.P., *Histoires des institutions et des faits sociaux du Cameroun, 1884-1945*, Tome 1, Coll. Monde en devenir, Berger-Levrault, 1987, P.25.

²³ Owona, A., *La naissance du Cameroun, 1884-1970*, Paris, L'harmattan, 1972, P.14.

A- La dimension stratégique du traité Germano-Douala

Il s'agit de mettre en lumière le jeu des acteurs et les intérêts voilés ou dévoilés de chaque partie.

1- Les allemands

L'analyse stratégique de Michel Crozier et Erhard Friedberg repose sur le comportement des acteurs ayant parfois des intérêts divergents ou convergents. Ces acteurs sont souvent intéressés et calculateurs cachant ainsi leur véritable jeu ou envie.²⁴ Cette lecture stratégique nous permet d'identifier et surtout d'analyser la perception du traité Germano-Douala par les allemands. Ce traité contenait dans son intérieur toute la puissance ou l'énergie dont l'Allemagne avait besoin pour établir sa domination et atteindre ses objectifs. Nous sommes dans un contexte où les puissances coloniales ne sont pas venues dans les territoires pour faire de la figuration ou offrir des cadeaux aux indigènes paresseux. Ce document était un bouclier stratégique ayant mis fin ou ignorant les droits des camerounais. C'était un coup de force pour les allemands qui venaient de battre l'Angleterre sur la dernière ligne et de s'installer sur le trône. Le texte garantissait tous les droits absolus ou exorbitants à l'Allemagne, il se murmure jusqu'à ce jour que les chefs Douala n'ont pas reçu la copie du traité. Dès cet instant, ils étaient dans les méandres de ce traité et leur position dans l'avenir devenait des plus vulnérable ou fragile au regard de l'importance du traité. Ainsi cet attelage juridique et complexe laisse apparaître :

« Ce double aspect subjectif et objectif déclinant les rapports de force qui ont présidé la formation des contrats dans l'ordre juridique intemporel et qui, partant de notre objet de recherche, présente le droit international relationnel comme redevable à l'éthique égalitaire ».²⁵

L'idée même d'éthique ou de morale n'a jamais été la bienvenue dans les relations entre les Etats et plus est encore entre la métropole et la colonie. Depuis longtemps, le droit international dans sa globalité est resté théorique dans les enseignements dans les facultés de droit. Son efficacité suscite des inquiétudes permanentes. L'entreprise coloniale permettait à l'Allemagne de répondre à la mission civilisatrice comme les autres puissances européennes. Ceci apparaissait clairement dans les débats du Reichstag. La colonisation était présentée comme un devoir d'aide envers les peuples inférieurs avec la justification raciste d'une prétendue élévation culturelle.²⁶

La formule " le marchand et le soldat " résume clairement les ambitions d'exploitation économique de l'Allemagne. D'abord parce que les firmes commerciales étaient installées au Cameroun, ensuite elles ont été à la base du traité Germano-Douala et enfin elles ont donné un

²⁴ Wikipédia, Analyse stratégique.

²⁵ Ngando 2016, Revue Québécoise de droit international vol.29.numéro 1, 2016 p 131-159.

²⁶ Vision carto, comment " le Cameroun est devenu allemand" 31 décembre 13.

contenu à la colonisation allemande : « les protectorats étaient intéressants pour les marchands, car ils protégeaient les entreprises allemandes et leurs marchés de la concurrence européenne, ils pouvaient compter sur le soutien militaire de l'Allemagne »²⁷. Dans cette perspective, on se rend bien compte que le traité Germano-Douala était le fruit d'une longue maturation, où chaque démarche était à la mesure du projet colonial allemand et non un simple hasard comme ce fut le cas pour les camerounais.

2- Les camerounais

La signature du traité Germano-Douala a été un moment festif, un moment de joie de courte durée car il devenait une énigme, un véritable mystère dont la compréhension ou l'interprétation était devenue une variable instable selon qu'on est camerounais ou allemand. Ainsi, la classe intellectuelle camerounaise perçoit le traité Germano-Douala comme une duperie, voire comme une escroquerie politique donnant la totalité des pouvoirs à l'Allemagne. Les chefs Douala étaient apparus inoffensifs, sans l'épaisseur juridique, ils étaient comme liés, de véritables "sourds-muets" ne comprenant pas l'essence ou le sens de toutes les articulations juridiques de ce traité. Kum'a Ndumbe III ne reconnaît pas cette écriture ou cette formulation du traité Germano-Douala car les Douala n'existaient pas comme une entité juridique indépendante :

Que ceux qui écrivent dans les livres scolaires "traité Germano-Douala" m'apportent le document que ce soient des inspecteurs pédagogiques, que ce soient les professeurs d'histoire d'université, qu'ils m'apportent le document où c'est écrit "Deutsche -Douala" ou traité Germano-Douala. Qu'ils m'apportent un seul document; ce document n'existe nulle part tout simplement parce que Douala n'existait même pas »²⁸

Narcisse Mouelle Kombi souligne aussi l'ambiguïté de ce traité : « ce traité n'était pas unique en son genre dans la région, que c'était un document interne et non international ». « Que 120 ans après les normes et les formes n'ont pas été bien comprises ».²⁹ Ce traité Germano-Douala a été signé dans une factorerie, c'est-à-dire dans une boutique allemande, ce qui laisse apparaître une certaine négligence mieux une légèreté certaine des chefs Douala qui auraient dû le signer à la chefferie qui est un lieu de pouvoir même symbolique. Ensuite, le niveau de culture académique n'était pas forcément le même que celui des allemands, qui étaient plus outillés dans la rédaction des traités que les chefs Douala pris au piège juridique et linguistique. Enfin, les chefs Douala n'avaient pas compris que le traité Germano-Douala était la cession de tous leurs droits.

²⁷ [https:// www.dw.com](https://www.dw.com) Exporter le colonialisme : la compagnie Woermann, la rédaction francophone de la DW 22/2/2024 .

²⁸ Actu Cameroun [https/ actucameroun. com](https://actucameroun.com), polémique selon l'historien Kum'a Ndumbe III....

²⁹ www.peuplesawa.com, Traité Germano-Douala 120 ans de controverse ...

B- La dimension conflictuelle du traité Germano-Douala

Cette dimension conflictuelle s'articulera autour du litige foncier d'une part et de l'exécution de Douala Manga Bell d'autre part.

1- Le litige foncier et la ségrégation

Le contexte colonial est marqué par un rapport de force déséquilibré en défaveur du colonisé. Il y a de multiples crises qui se traduisent par le non-respect des indigènes qui sont quand même sur leur territoire. Ce contexte met en évidence des inégalités multiples ou protéiformes. Ainsi, cette ségrégation ou discrimination touche le domaine de la santé, du traitement salarial, de la ration alimentaire entre les soldats européens et ceux de la garde indigène, de la justice avec les tribunaux des blancs et de Noirs. Elle s'entend aussi sur les quartiers et la circulaire relative à l'hygiène coloniale est plus explicite :

« Les hygiénistes appellent ségrégation la séparation de la population européenne arrivée indemne d'Europe d'avec la collectivité indigène contaminée par les virus tropicaux. La ségrégation est la création dans les villes coloniales d'un quartier européen d'une part et d'une ville indigène d'autre part. C'est l'isolement préventif de l'européen sous les tropiques »³⁰

La crise foncière qui va secouer l'administration allemande et les indigènes n'était pas née ex-nihilo. Les raisons d'hygiène étaient un paramètre déterminant et à ce sujet, le médecin allemand Ziemann soulignait que :

« 72% des Douala étaient infectés par la malaria »³¹

L'administration allemande sous la conduite du gouverneur Theodor Seitz avait décidé d'un vaste plan d'urbanisation nommé Gross Douala en 1910. Ce plan était précis et concis :

- Resserrer la façade maritime aux européens
- Repousser les indigènes dans une zone neutre
- Toutes les terres étant désormais sous le contrôle de la couronne

Ce plan prévoyait d'exproprier 280 hectares du plateau Joss pour construire un quartier résidentiel.³² De manière détaillée, ce plan divisait la ville en trois zones :

- Un secteur pour l'établissement des services publics et des résidences pour les européens.
- Un secteur pour les Douala (des quartiers New Deido, New Akwa et New Bell)
- Entre les deux secteurs, une zone tampon d'au moins un kilomètre de large³³. Ainsi, l'arrêté du chef de district du 15 Janvier 1913 est plus explicite sur l'exécution de ce plan d'urbanisation :

³⁰ ANY-JO, 2e année, N°5 circulaire relative à l'hygiène coloniale et à la ségrégation 1916-1917 P.39.

³¹ www.courier.international.com.

³² www.monde.diplomatique.fr : Du régime allemand à l'indépendance.

³³ <https://pedagogie.lyceesaviodouala.org>.

- La surface à exproprier est de 903 hectares
- 37 terrains sur lesquels sont construits des maisons en dur seront épargnés par l'expropriation à condition que les terrains ne soient ni habités ni utilisés de quelque manière que ce soit par les indigènes.

- L'expropriation sera achevée en cinq ans maximum
- La décision de l'indemnisation sera prise non pas globalement mais au cas par cas.
- Toute réclamation doit être déposée au plus tard un mois après réception de la décision.

Ce plan d'urbanisation ou d'expropriation a commencé effectivement en décembre 1913 avec l'envoi de 850 soldats³⁴

2- L'exécution de Douala Manga Bell et Ngosso Din

Le traité Germano-Douala dans le cadre de la colonisation allemande était comme un épouvantail ou une épée de Damoclès qui régulaient le quotidien des populations et leurs chefs. La colonisation surtout la colonisation allemande était basée sur la soumission totale des indigènes, sur l'usage de la force comme arme principale qui ouvre toutes les portes. Cette violence était reconnue et même instituée :

« L'ordonnance de 1896 limitait les peines infligées par la juridiction administrative (maximum de 50 coups de chicotte deux par une semaine d'intervalle en présence d'un médecin ou d'un européen ».³⁵

Une fois, l'ordre colonial établi, l'intégration des chefs dans la machine administrative était le plus souvent entravée par des mauvais traitements, obsédés par l'idée raciste de leur supériorité comme le montrent de nombreuses pétitions adressées au Reichstag. Les indigènes redoutaient particulièrement cette bastonnade de 25 coups (Fünfundzwanzigerland)³⁶ devenue populaire et même légendaire permettant d'identifier le Cameroun allemand comme terre de bastonnade : « Land der Schläge ». Ces abus sur les indigènes touchaient les secteurs de la vie au point où les chefs Douala étaient réduits à des faire-valoir sans épaisseur. L'exaspération ou l'agacement des chefs Sawa atteint son paroxysme avec l'annonce du plan d'urbanisation qui devait chasser les Douala de leur terre, surtout du plateau Joss qui était le symbole voire l'âme du peuple Sawa ; blessés dans leur fierté. Ceux-ci déclaraient que :

« Nos terres et biens sont notre richesse, c'est de leur vente que nous vivons »³⁷

³⁴ Ibid.

³⁵ www.persel.fr, revue française d'histoire d'outre-mer, récent bilan de la colonisation allemande au Cameroun.

³⁶ Temgoua, P.A., Le Cameroun à l'époque des allemands : 1884-1916, L'harmattan, Cameroun, 2014, P.248.

³⁷ [https : // pedagogie.lyceesaviodouala.org](https://pedagogie.lyceesaviodouala.org).

Les chefs Sawa s'accrochaient malgré tout à leur interprétation du traité Germano-Douala en s'appuyant sur la clause tertiaire qui représentait un bouclier de protection, de garde-fou ; car selon cette dernière, ils ne devaient pas être chassés de leur terre, eux et leur descendance. Cette version du traité Germano-Douala n'a jamais existé pour les autorités allemandes car pour eux le traité commençait et se terminait par la clause principale, une fois que la souveraineté, l'administration et la législation leur avait été cédée, il ne restait plus rien aux chefs Douala. Cette clause principale était exorbitante, abusive et inopportune face à la naïveté des chefs Sawa qui croyaient à l'amitié entre les Etats, pourtant seuls les intérêts guident les relations sur la scène internationale. Sous l'impulsion de Douala Manga Bell et Ngosso Din, le Ngondo, l'Assemblée traditionnelle des Douala³⁸ et un grand nombre des chefs traditionnels, un vaste mouvement de contestation et de protestation va ébranler l'administration allemande. L'Allemagne a été juge et partie, car plusieurs pétitions ont été envoyées à Berlin pour dénoncer cette dérive autoritaire et surtout cette violation du traité Germano-Douala. Finalement Douala Manga Bell et Ngosso Din seront exécutés par pendaison pour haute trahison vis-à-vis de la puissance allemande.³⁹ La fureur des allemands va s'étendre jusqu'au Grand Batanga, le chef Madola a été exécuté, Martin Paul Samba tombait à Ebolowa. Dans le Nord Cameroun, quelques jours plus tard, les lamibes de Kalfu et de Mindif et cinq dignitaires de la Cour de Maroua furent exécutés.⁴⁰

Les Allemands étaient particulièrement remontés contre Douala Manga Bell qui était celui qui a bénéficié d'un traitement favorable et particulier du fait de sa formation scolaire et académique, de sa position de haut fonctionnaire dans l'administration allemande au regard de son salaire, des avantages... Il était un fils de l'Allemagne, un construit de l'Allemagne. Son engagement aux côtés de son peuple a été considéré comme un acte de haute trahison par l'Allemagne : « Douala Manga Bell est mort la tête haute, les colons ont laissé sa dépouille suspendue à la potence trois jours durant ». ⁴¹

Du côté du Cameroun, Douala Manga Bell est considéré à juste titre comme un nationaliste hier, un patriote aujourd'hui qui a pris ses responsabilités de défendre les intérêts du peuple.

Conclusion

Au terme de notre effort d'analyse et de compréhension, il était question de dévoiler les zones d'ombre du traité Germano-Douala en essayant de mieux appréhender le jeu des acteurs, l'accumulation des intérêts, les faits historiques saillants et l'évolution de la structure

³⁸ Moulongo. D et M. Ngondo: Assemblée traditionnelle des Douala, Yaoundé, CEPER, 1972, P.21.

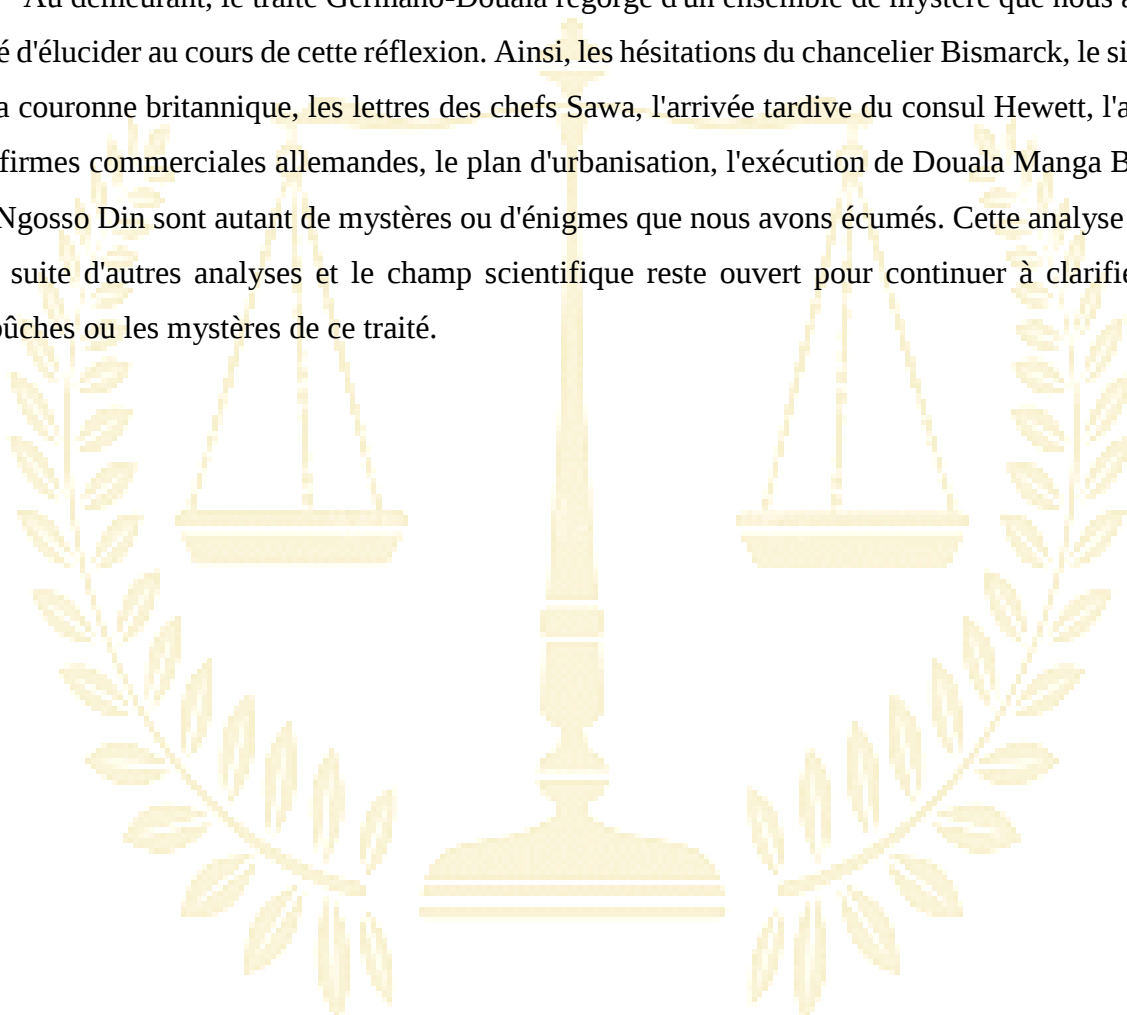
³⁹ Encyclopédie de la République Unie du Cameroun, Tome II : l'histoire et l'Etat, Paris, 1981.

⁴⁰ Mveng, E., Histoire du Cameroun, Yaoundé, CePer, 1985, P.99.

⁴¹ www.courier international, Rudolf Douala Manga Bell, l'autre mémoire du Cameroun.

institutionnelle. Il en ressort que le traité Germano-Douala n'est qu'une émanation de la puissance dominante et ne pouvait pas offrir aux indigènes une chaîne de satisfaction absolue. L'énigme de ce traité se situe dans les dynamiques des acteurs qui se positionnent et se repositionnent en fonction des intérêts. Ce mouvement de va-et-vient des acteurs ne permet pas toujours de lire les évènements avec sérénité.

Au demeurant, le traité Germano-Douala regorge d'un ensemble de mystère que nous avons tenté d'élucider au cours de cette réflexion. Ainsi, les hésitations du chancelier Bismarck, le silence de la couronne britannique, les lettres des chefs Sawa, l'arrivée tardive du consul Hewett, l'action des firmes commerciales allemandes, le plan d'urbanisation, l'exécution de Douala Manga Bell et de Ngosso Din sont autant de mystères ou d'énigmes que nous avons écumés. Cette analyse vient à la suite d'autres analyses et le champ scientifique reste ouvert pour continuer à clarifier les embûches ou les mystères de ce traité.



R.I.D.S.P

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie

